

МУНИЦИПАЛЬНОЕ ИМУЩЕСТВО:

ЭКОНОМИКА, ПРАВО, УПРАВЛЕНИЕ

Тема номера:

Управление городскими агломерациями

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 КОНФЕРЕНЦИИ И ИНЫЕ МЕРОПРИЯТИЯ

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

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

МУНИЦИПАЛЬНЫЕ ФИНАНСЫ, НАЛОГИ И ИНВЕСТИЦИИ

РЕЦЕНЗИИ КНИЖНЫЕ НОВИНКИ
КОНФЕРЕНЦИИ И ИНЫЕ МЕРОПРИЯТИЯ

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

МУНИЦИПАЛЬНОЕ ИМУЩЕСТВО: экономика, право, управление

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

№ 3 / 2016

ТЕМА НОМЕРА

Пузанов А.С., Попов Р.А. Управление городскими агломерациями как ресурс экономического развития 3

МУНИЦИПАЛЬНАЯ РЕФОРМА

Швецов А.Н. Дороги, которые мы выбираем: полтора столетия реформ и контрреформ местного самоуправления..... 6

МУНИЦИПАЛЬНАЯ СОБСТВЕННОСТЬ

Баженова О.И. О некоторых требованиях к имуществу, передаваемому в публичную собственность в случае его бесхозяйности 11

Чернышев А.И. Совершенствование муниципальной политики в сфере управления имуществом на примере города Курска 17

МУНИЦИПАЛЬНЫЕ ФИНАНСЫ, НАЛОГИ И ИНВЕСТИЦИИ

Левина В.В. Проблемы и особенности применения самообложения граждан 20

ПОЛНОМОЧИЯ И МУНИЦИПАЛЬНЫЕ УСЛУГИ

Малик Е.Н. Развитие сферы предоставления государственных и муниципальных услуг в Республике Крым: проектные и модернизационные решения 24

КОНТРОЛЬ И ОТВЕТСТВЕННОСТЬ

Хусьянова С.Г., Кагамлык М.Ю. Состояние законности в сфере управления и распоряжения государственной и муниципальной собственностью 27

Васильев А.М., Копченко И.Е. Формы реагирования контрольного органа муниципального образования на выявленные нарушения в финансово-хозяйственной деятельности 30

Ялтонская Н.С. Органы местного самоуправления как не субъекты административной ответственности: вопросы правоприменения 34

Кабанова И.Е. Органы публичной власти как деликтоспособные субъекты в административных и гражданских правоотношениях..... 38

СУДЕБНАЯ ПРАКТИКА

Соколова А.И. Судебный нормоконтроль: некоторые особенности осуществления в сфере местного самоуправления 42

Алешкова Н.П. Защита интересов неопределенного круга лиц: органы местного самоуправления vs прокуратура 46

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, заместитель начальника правового департамента администрации города Екатеринбурга;

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: avtor@lawinfo.ru
Центр редакционной подписки:
(495) 617-18-88 (многоканальный)
Подписной индекс: Роспечать — 93650.

Формат 60x90/8. Печать офсетная.
Бумага офсетная № 1. Физ. печ. л. 6,0.
Тираж 1000 экз. Цена свободная.
Номер подписан в печать 04.07.2016.
Номер вышел в свет 25.08.2016.
Плата с авторов за публикацию статей не взимается.
ISSN 2500-0349

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

MUNICIPAL PROPERTY: economics, law, management

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

№ 3 / 2016

COVER STORY

Puzanov A.S., Popov R.A. Management of Municipal Agglomerations as a Resource of the Economic Development 3

MUNICIPAL REFORM

Shwetsov A.N. The Roads We Take: One and a Half Century of Reforming and Counterreforming the Local Self-Government 6

MUNICIPAL PROPERTY

Bazhenova O.I. On Some Requirements to the Property Subject to Transfer into the Public Ownership in Case of its Ownerlessness ... 11

Tchernyshev A.I. Perfection of the Municipal Policy in the Field of Property Management by Example of the City of Kursk..... 17

MUNICIPAL FINANCE, TAXES AND INVESTMENTS

Levina V.V. Issues and Specifics of Application of the Citizens' Self-Assessment 20

POWERS AND MUNICIPAL SERVICES

Malik E.N. Development Granting the State and Municipal Services in the Republic of Crimea: Design and Modernization Solutions 24

CONTROL AND RESPONSIBILITY

Khusyaynova S.G., Kagamlyk M.Yu. The Legality Status in the Field of Management and Disposal of the State and Municipal Property..... 27

Vasilyev A.M., Kopchenko I.E. Forms of Response of the Municipality Control Authority to Violations Revealed in the Financial and Business Activities 30

Yaltonskaya N.S. Local Authorities as Non-Subjects of Administrative Responsibility: Issues of Law Enforcement 34

Kabanova I.E. Public Authorities as Delictual Subjects in the Administrative and Civil Law Relations 38

JUDICIARY PRACTICE

Sokolova A.I. Judicial Regulatory Compliance Control: Several Peculiarities of its Conducting in the Sphere of the Local Self-Government 42

Aleshkova N.P. Protection of Interests of the General Public: Local Authorities vs the Public Prosecutor's Office..... 46

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 RANEPa) (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, Deputy head of legal Department of administration of 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 RANEPa (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 RANEPa (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 — 93650

Format 60x90/8. Offset printing.
Offset paper No. 1. Physical printing sheet 6,0
Circulation 1000 copies. Free price
Edition approved for printing 04.07.2016.
Edition printed 25.08.2016
No charge from authors for publication
of the articles.
ISSN 2500-0349

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.

Управление городскими агломерациями как ресурс экономического развития

Пузанов Александр Сергеевич, генеральный директор Фонда «Институт экономики города»
[apuzanov@urbaneconomics.ru]
125009, Россия, г. Москва, ул. Тверская, 20/1

Попов Роман Аркадиевич, заместитель директора направления «Муниципальное экономическое развитие»
Фонда «Институт экономики города»
[popov@urbaneconomics.ru]
125009, Россия, г. Москва, ул. Тверская, 20/1

В статье приводится информация об экспертной дискуссии, проводившейся 17 февраля 2016 года Фондом «Институт экономики города» в рамках Седьмых Сабуровских чтений. Показывается, что в ходе дискуссии обсуждались основные тенденции развития городских агломераций на современном этапе, анализировались возможные модели управления агломерациями и вопросы их нормативно-правового обеспечения, рассматривался потенциал экономического развития, мобилизуемый в ходе эффективного управления городскими агломерациями, и исследовались приоритетные сферы межмуниципального взаимодействия в рамках городских агломераций.

Ключевые слова: агломерации, экономическое развитие, местное самоуправление, урбанизация, город, крупные города, городские системы.

Management of Municipal Agglomerations as a Resource of Economic Development

Puzanov, Aleksandr S., General Director of the Institute for Urban Economics Foundation
[apuzanov@urbaneconomics.ru]
125009, Russia, Moscow, ul. Tverskaya, 20/1

Popov, Roman A., Deputy Director of the Municipal Economic Development Direction of the Institute for Urban Economics Foundation
[popov@urbaneconomics.ru]
125009, Russia, Moscow, ul. Tverskaya, 20/1

The article contains information on the expert discussion conducted on February, 17, 2016 by the Institute for Urban Economics Foundation within the framework of the Seventh Saburov Readings. It is shown that basic trends of development of municipal agglomerations at the present stage were discussed, probable models of agglomerations management and issues of their legislative environment were analyzed, and economic development potential to be mobilized in the course of efficient management of municipal agglomerations, and priority areas of intermunicipal interaction within the framework of municipal agglomerations were investigated.

Key words: Agglomerations, economic development, local self-government, urbanization, city, large cities, municipal systems.

Поиск резервов экономического роста в постиндустриальную эпоху, связанных с использованием агломерационных эффектов, — одно из актуальных направлений современной экономической мысли. Модные сейчас теории сетевого общества (М. Кастельс), кластерные теории (М. Портер) в определенной степени «выросли» из наблюдения за развитием городских агломераций.

Всплеск интереса к городским агломерациям — не сугубо российский феномен. Он вызван целым рядом причин и наблюдается сегодня во всем мире. Наиболее глубинная причина связана с усилением роли городов в современном обществе. Поскольку крупнейшие из этих городов являются одновременно и центрами городских агломераций, интерес к последним закономерен.

Для России эти сюжеты особенно актуальны в контексте ухода от сырьевой модели экономического роста. Сложилось понимание того, что без эффективно функционирующих и грамотно управляемых крупных городов и городских систем — в частности агломераций — невозможно мобилизовать новые источники экономического роста, связанные с человеческим капиталом, инновациями и высокотехнологичными основными фондами.

Последние несколько лет вопросы развития городских агломераций находятся в повестке дня Правительства Российской Федерации. В 2015 году приказом Министерства экономического развития РФ была соз-

дана Межведомственная рабочая группа по социально-экономическому развитию городских агломераций. Ее основными задачами стали подготовка предложений по выработке мер государственного регулирования и поддержки развития городских агломераций и механизмов управления агломерациями, подготовка информационно-аналитических материалов и содействие распространению лучшей практики совершенствования управления развитием агломераций.

В состав рабочей группы вошли ведущие российские эксперты по вопросам развития агломераций. Многие из них приняли участие в круглом столе «Управление городскими агломерациями как ресурс экономического развития», который был организован Фондом «Институт экономики города» и состоялся 17 февраля 2016 года в рамках Седьмой ежегодной конференции «Сабуровские чтения», посвященной выдающемуся экономисту, политику, педагогу, поэту и драматургу Евгению Федоровичу Сабурову.

Открывая дискуссию, генеральный директор Фонда «Институт экономики города» **А.С. Пузанов** — модератор круглого стола — очертил ряд тем, актуальных для современного этапа развития агломераций. По мнению А.С. Пузанова, управление агломерациями — это прежде всего задача выстраивания горизонтальных связей, и, таким образом, одной из важнейших проблем является проблема доверия граждан и общественных институтов друг к другу и к публичной власти. Доверие как категория институциональ-

ной экономики в последнее время является предметом особого внимания экономистов, однако феномен доверия между органами публичной власти, в данном случае — в первую очередь между органами местного самоуправления — пока практически не изучен. Это может стать одним из приоритетных направлений экспертной и аналитической поддержки развития городских агломераций в России. Другая важная тема — развитие человеческого потенциала (капитала) в рамках агломераций и его мобилизация на решение инновационных задач.

Также было отмечено, что период, когда решение агломерационных проблем мыслилось главным образом в духе простых административно-бюрократических процедур, вроде механического укрупнения муниципальных образований, в основном завершено. Вместе с тем появилась другая опасность — распространение иллюзий, будто можно найти стандартные «административно-технические» решения проблем агломераций. Еще один риск связан с попытками начинать строить систему управления агломерациями с формирования координирующих органов по всем вопросам межмуниципального взаимодействия (пусть и на договорной основе). Это может оказаться слишком сложной задачей, в связи с чем целесообразно рассмотреть потенциал формирования на первом этапе специализированных (отраслевых) органов управления агломерациями — например, транспортные советы.

Опасения А.С. Пузанова разделил декан Высшей школы урбанистики НИУ ВШЭ **А.В. Новиков**. По его мнению, для отечественных управленцев до сих пор характерно пристрастие к методам социальной инженерии, и печально известное расширение территории Москвы 2011 года — одно из проявлений этого образа мысли. Хотя об административном объединении муниципалитетов уже почти не говорят, но стремление как-то «институционализировать» агломерацию, придать ей формализованный статус в виде административной единицы или под каким-то другим соусом, сохраняется. А это, по мнению А.В. Новикова, не менее опасно. В том числе и потому, что агломерации — это живые организмы, которые постоянно меняются, приобретают новые свойства быстрее, чем мы успеваем их осмыслить и предложить управленческие решения связанных с этим проблем. Единственный путь организации управления в этой сфере — выстраивание договорных взаимоотношений между участниками агломерации.

Но неприятие административных решений в управлении агломерациями не означает отсутствия иных регуляторов, прежде всего правовых, вводимых через градостроительные регламенты и иные механизмы. Они, напротив, крайне важны. Существуют расчеты, показывающие, что если отменить все градостроительные ограничения (зонирование, регламенты и т.п.), которые существуют в крупных городах и агломерациях США, то экономический выигрыш изначально составит 8% от ВВП страны. Это огромная сумма (около 1,5 трлн долларов), но, как отметил А.В. Новиков, никто снимать эти ограничения не собирается: ведь они обеспечивают качество того капитала, который формирует городская среда.

В этом контексте А.В. Новиковым была поставлена под сомнение представление об агломерации как,

в первую очередь, источнике экономического роста. По его мнению, это скорее источник «сбережений» разного рода. Если же развиваться агломерации исключительно с прицелом на экономический рост, то качество среды в них может существенно ухудшиться.

Системный взгляд на агломерационные проблемы представил президент Союза архитекторов России **А.В. Боков**. По его мнению, наши агломерации только формируются, в отличие от «состоявшихся» западных. Можно говорить о либеральных и жестких моделях управления агломерациями (первые характерны для Европы и Северной Америки, вторые — для Китая), при том, что в России сколько-нибудь внятной модели пока нет. Но модели управления должны отталкиваться от особенностей агломераций, которые весьма различны в разных частях мира и разных культурах. Так, специфическая черта американских агломераций — повышенная роль «субурбии» (пригорода) по сравнению с центральным местом, что на фоне высокой мобильности населения и общей неустойчивости системы расселения приводит к серьезным перекосам внутри агломераций (наиболее яркий пример — упадок старых американских городов в середине XX века). Европейские же агломерации существуют в более стабильной системе расселения, и в их ткань органично входят небольшие города и села. Кроме того, для европейцев, по сравнению с американцами, выше «эмоциональная ценность» центров агломераций, поэтому отток населения из центров в пригороды там не был столь критичен и не приводил к упадку центров. Сейчас можно наблюдать признаки конвергенции американского и европейского подходов.

Также А.В. Боков отметил, что вследствие наложения зон влияния различных агломераций Европа постепенно превращается в один большой «сетевой город» («мегалополис» по К. Доксиадису). Примерно по этому же пути, хотя и со своими особенностями, движется Китай. У России, как водится, «свой путь». Пригороды в российских агломерациях растут стихийно, но качество возводимого в них жилья катастрофическое — причем и многоквартирного, и индивидуального. Если американская и (в меньшей степени) европейская «субурбия» принимает жителей центра, то российская — в основном приезжих из-за пределов агломерации.

Президент хозяйственного партнерства «Новый экономический рост» **М.Э. Дмитриев** отметил роль высокоскоростных железнодорожных магистралей в развитии агломераций. Благодаря распространению высокоскоростного сообщения расстояние между крупными городами сжимается и вполне реальной становится ситуация, когда добраться от одного регионального центра до другого получается быстрее, чем от этого центра до второго по людности города в том же регионе. Таким образом, ориентация мегалополисов друг на друга и их взаимозависимость растет, и управлять их развитием в границах регионов в логике классического федерализма уже не выходит. Встает задача формирования межрегиональных (наряду с муниципальными) структур, которые могли бы согласовывать развитие агломераций. Но, к сожалению, в реальности согласование межрегиональных интересов вызывает большие сложности: уже сейчас ряд перспективных межрегиональных транспортных проектов тормозится

из-за разных позиций вовлеченных в проект субъектов Российской Федерации.

Тема транспортных коридоров как «ресурса» для развития агломераций и в целом государств нашла отражение также в выступлении советника по Японии и странам АТР «Ассоциации индустриальных парков» **Ивао Охаси**. Он предложил присутствующим концепцию «силы пространства» — совокупности географических характеристик территории, определяющих ее привлекательность для инвестора. По словам господина Охаси, в последние годы в Юго-Восточной Азии оформились новые зоны повышенного интереса со стороны международных инвесторов (Мьянма, Камбоджа, коридор Дели-Мумбаи в Индии), и в появлении этих зон важную роль сыграли характеристики пространства (транспортные, соседские и др.).

Выступление директора департамента стратегического и территориального планирования Минэкономразвития России **Е.С. Чугуевской** подвело итог обсуждению теоретических и концептуальных вопросов развития городских агломераций и открывало «практическую» часть дискуссии. Е.С. Чугуевская согласилась с выступавшими в том, что агломерация — живой организм, чутко реагирующий на изменения рынка, и «фиксировать» ее административным путем было бы ошибкой. Базовыми принципами должны стать обеспечение интеграции, межмуниципальное взаимодействие, но эти вопросы сейчас законодательно очень плохо урегулированы. Нет инструментов межмуниципального сотрудничества, оно у нас понимается главным образом как обмен опытом. Задача Минэкономразвития — выработать такие инструменты, для чего важно, в числе прочего, научиться рассчитывать экономические эффекты от агломерационного взаимодействия. Это — один из наиболее актуальных запросов академическому и экспертному сообществу со стороны органов государственной власти, занимающихся вопросами развития городских агломераций.

Тему недостаточности законодательного регулирования продолжил председатель экспертного совета «Союза российских городов» **А.Н. Максимов**. Он констатировал, что все попытки объединить усилия российских муниципалитетов внутри агломераций терпели неудачу во многом по объективным причинам. Формально в Федеральном законе от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» есть нормы, регулирующие вопросы межмуниципального сотрудничества, но они сформулированы довольно обтекаемо, и на практике их применение отступает на том или ином шаге, так как нормы других правовых актов этому препятствуют. Поэтому в первую очередь нужно «расширить» нормы о межмуниципальном сотрудничестве, независимо от того, касаются они агломераций или не только их. Предлагается, в частности, в том же 131 законе определить понятия межмуниципального хозяйственного общества и межмуниципальной НКО. Кроме того, А.Н. Максимов указал на важность включения в структуры управления агломерациями наряду с представителями органов местного самоуправления и государственного управления также субъектов бизнеса и общественных организаций — на Западе это распространенная практика.

В свою очередь, президент Европейского клуба экспертов местного самоуправления **Э. Маркварт** предостерег коллег от чрезмерного увлечения регулированием и моделированием. По его словам, наши управленцы и даже эксперты, говоря об управлении агломерациями, часто смешивают административную и договорную модели. Первая может иметь краткосрочный эффект, но в долгосрочном плане лучше прорабатывать договорные механизмы. Основное различие этих моделей (хотя возможны и промежуточные варианты) заключается в том, где находится центр принятия юридически значимых решений. Если он находится в каком-то специально созданном органе/субъекте — это административная модель. Если же такие решения сохраняются за муниципалитетами — это договорная модель. Основные составляющие договорной модели по Маркварту — синхронизация правового регулирования, координация управленческих усилий участников и доверие участников друг к другу, их взаимоуважение. Кроме того, плюс договорных моделей в том, что для их внедрения не нужно менять законодательство.

Дискуссию о соотношении административной и договорной моделей управления агломерациями продолжил генеральный директор Агентства по социально-экономическому развитию агломераций (АСЭРА) **Ю.Г. Кузнецов**. По его мнению, агломерации сейчас де-факто формируются как некие субъекты, и поэтому игнорировать вопросы поиска оптимальных схем управления ими нельзя, как нецелесообразно и замыкаться на сугубо договорных моделях. Ю.Г. Кузнецов ознакомил участников круглого стола с моделями управления агломерациями, разработанными АСЭРА. Представленные модели в целом вписываются в действующее законодательство (хотя в ряде случаев требуют конкретизации законодательных норм) и обладают многими элементами договорного формата. Вместе с тем, в них предполагается участие в той или иной форме органов государственной власти субъекта Российской Федерации, избежать которого, по мнению Ю.Г. Кузнецова, сейчас невозможно ни по политическим, ни по экономическим причинам. Также генеральный директор АСЭРА вслед за А.Н. Максимовым отметил важность обеспечения заметной роли в управлении агломерациями бизнеса, имеющего интересы на территории, и общественности.

Директор по экономической политике Фонда «Центр стратегических разработок» **К.В. Янков**, ссылаясь на опыт США, где многие крупнейшие агломерации находятся на границах штатов, подтвердил жизнеспособность «смешанных» моделей управления, в том числе с участием государства (в лице штатов в случае США). При этом К.В. Янков отметил, что создавать надмуниципальные органы управления общей компетенции с полномочиями по широкому кругу вопросов — не лучший путь: они будут стремиться «перетянуть на себя одеяло». Оптимальный путь — формирование надмуниципальных органов специальной компетенции (например, в сферах экологии или транспорта). Прежде чем их создавать, надо проанализировать, в каких сферах управления административная конкуренция полезна, а в каких — не играет роли либо вредна.

Также в дискуссии приняли участие член-корреспондент Российской академии архитектуры и строи-

тельных наук и главный научный сотрудник Института макроэкономических исследований **В.Я. Любовный**, научный руководитель направления «Рынок недвижимости» Фонда «Институт экономики города» **Э.К. Трутнев** и ряд других экспертов. Несмотря на расхождения по некоторым не самым принципиальным вопросам, в целом участники круглого стола со-

шлись на том, что такой комплексный и динамичный феномен как городская агломерация требует тонких инструментов управления, предполагающих высокую степень гибкости и разнообразия. И очевидно, что в основу таких инструментов должны быть положены принципы взаимовыгодного межмуниципального сотрудничества.

Литература

1. Попов Р.А. Новые тенденции в управлении развитием городских агломераций в России. Аналитическая записка. М. : ИЭГ, 2015.
2. Пузанов А.С., Попов Р.А. Проблемы управления городскими агломерациями в современной России // Городской альманах. 2009. № 4. С. 147–164.
3. Пузанов А.С., Попов Р.А., Ланцев Д.М. Методические рекомендации по оптимизации стратегического планирования на муниципальном уровне. М. : ИЭГ, 2015.
4. Пузанов А.С. Аналитический доклад по вопросам управления развитием моногородов. М. : ИЭГ, 2011.

Дороги, которые мы выбираем: полтора столетия реформ и контрреформ местного самоуправления

Швецов Александр Николаевич, доктор экономических наук, профессор, заместитель директора Федерального исследовательского центра «Информатика и управление» Российской академии наук
[san@isa.ru]
117312, Россия, г. Москва, просп. 60-летия Октября, 9

Дается обобщающая оценка хода и результатов становления местного самоуправления в постсоветской России. Показано, что идущий на протяжении уже более 25 лет процесс характеризуется непрерывными преобразованиями, которые проходят по схеме «реформа — контрреформа». Доказывается, что феномен таких поступательно-возвратных пульсаций является отнюдь не признаком только современного периода; его корни автор обнаруживает еще в эпоху «великих реформ» XIX века — земской и городской. Именно полтора века назад началось и продолжается до настоящего времени соперничество между общественно-хозяйственной и государственной теориями местного самоуправления, определяющее извывы практики муниципальных преобразований.

Ключевые слова: местное самоуправление, муниципальные образования, реформа, контрреформа.

The Roads We Take: One and a Half Century of Reforming and Counterreforming the Local Self-Government

Shwetsov, Aleksandr N., Doctor of Economics, Professor, Deputy Director of Computer Science and Management Federal Research Center of the Russian Academy of Sciences
[san@isa.ru]
117312, Russia, Moscow, prosp. 60-letiya Oktyabrya, 9

The article gives a summarizing evaluation of the process and results of formation of local government in post-Soviet Russia. It was shown that this process is characterized by continuous reforms and counter-reforms. It is proved that a phenomenon of to-and-fro pulsations is not only a symptom of the modern period; its roots author discovers in the era of “great reforms” of the nineteenth century. It is in a half-century ago began and continues to the present time the rivalry between the public and state theories of local government that defines the windings of the practices of the municipal reform.

Key words: local government, municipalities, reform, counter-reform.

Неустойчивая опорная конструкция

Десятки (сейчас чуть меньше 23) тысяч самоуправляемых муниципальных образований являются, выражаясь метафорично, *фундаментом пространственной организации* российского общества и системы управления страной. И беда, если этот фундамент не только не оберегается как залог долговременной устойчивости всей огромной государственной конструкции, но, напротив, претерпевает непрерывные и существенные переделки, от которых испытывает деформации не только само это основание, но подвергается рискам и все покоящееся на нем многоуровневое массивное сооружение. Разумеется, чтобы оставить

фундамент в покое, надо быть уверенным в том, что он грамотно спроектирован, правильно сооружен и аккуратно эксплуатируется. Конечно, не исключено и вполне допустимо, что и в таком почти идеальном случае время от времени в силу разных причин могут потребоваться и текущее подновление, и серьезный ремонт или даже существенная реконструкция фундамента. Но когда подобные работы являются не редкими и вынужденными исключениями, вызванными объективными серьезными и хорошо осознанными причинами, т.е. в тех случаях, когда без тщательно спланированной реставрации никак не обойтись, а затеваются без малейших раздумий, идут сплошным

потоком, выполняются на скорую руку и с неудовлетворительным качеством, словом, становятся прихотливо мотивированным и рутинным безответственным делом, то это уже серьезный *непорядок*, чреватый огромными *рисками*.

В таком случае или изначальный проект был плохо продуман, или его воплощение оказалось непрофессиональным, или же созданная опорная конструкция эксплуатируется с грубыми нарушениями. Нельзя, конечно, исключить и ситуацию, когда многочисленные переделки выполняются ради них самих, так сказать для симуляции политической активности и «освоения средств». Как бы то ни было, именно такие неудобные вопросы рождает анализ хода и результатов становления местного самоуправления в постсоветской России. Четверть века этой истории отмечены нескончаемой чередой многочисленных, разнообразных, но далеко не всегда вынужденных, последовательных и результативных (направленных во благо общества и государства) преобразований.

Перманентные преобразования: основные вехи

Несмотря на непрерывность процесса нововведений, он, тем не менее, поддается *этапизации*. Отчетливо выделяются три прокатившиеся по стране крупные волны — «девятых вала» — муниципального реформирования. *Первая волна* нововведений прошла на рубежах перехода от советского к постсоветскому периоду развития страны в 1990–1992 годах, когда появились первые основополагающие законы о местном самоуправлении. В марте 1990 года был принят Закон СССР «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР», узаконивший само понятие «местное самоуправление». Местные органы власти характеризовались в нем как органы самоуправления и самоорганизации граждан, хотя и оставались государственными органами. В июле 1991 года был принят Закон РСФСР «О местном самоуправлении в РСФСР», заменивший систему исполкомов Советов с их коллегиальной ответственностью главами местных администраций, действовавших на принципах единоначалия, и определивший компетенции местных Советов и местных администраций по их типам (поселковых и сельских; районных; городских). В октябре 1992 года указанный закон РСФСР был переименован в Закон Российской Федерации «О местном самоуправлении в Российской Федерации». Окончательно законодательное установление местного самоуправления уже собственно в современной России произошло в апреле 1992 года, когда в Конституцию РФ были внесены изменения, провозгласившие местные советы органами местного самоуправления.

Вторая волна муниципального реформирования началась в 1993 году с признания вновь принятой Конституцией РФ местного самоуправления в качестве одной из основ конституционного строя российского государства. Новая муниципальная конфигурация страны начала формироваться с принятием в августе 1995 года Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», а в сентябре 1997 года — Федерального

закона «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации». В 1995 и 1999 годах были приняты две федеральные программы государственной поддержки местного самоуправления. Была создана система союзов и ассоциаций муниципальных образований, на базе которых в 1998 году был образован Конгресс муниципальных образований РФ, деятельность которого была поддержана указом Президента РФ. При Президенте РФ был создан Совет по местному самоуправлению. Аналогичные советы были созданы при Правительстве РФ и при Председателе Государственной Думы. Принципиальное значение имела ратификация в марте 1998 года основополагающего документа международного права — Европейской хартии местного самоуправления. В октябре 1999 года указом Президента РФ были утверждены «Основные положения государственной политики в области развития местного самоуправления в Российской Федерации».

Третья волна полномасштабных преобразований в сфере местного самоуправления пришла на начало 2000-х годов. Особенность этого этапа состояла в том, что он был, по сути, предопределен принятой Правительством РФ в августе 2001 года «Программой развития бюджетного федерализма на период до 2005 года», которая предусматривала для местного самоуправления возможность законодательного регулирования особенностей муниципальных образований разных видов, определения для них минимального круга предметов ведения и полномочий, уточнения перечня вопросов местного значения. Под определяющим концептуальным влиянием именно этого подзаконного акта в октябре 2003 года был принят Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Этими решениями были запущены процессы масштабной и тотальной территориальной реорганизации местного самоуправления и разграничения полномочий между федеральным, региональным и местным уровнями власти. В системе финансового обеспечения местного самоуправления усилилась роль поддержки муниципальных образований со стороны государства за счет федеральных целевых программ и приоритетных национальных проектов. Возросло значение представительной ветви местной власти, увеличилось количество депутатов в представительных органах, усилилась партийная составляющая в их деятельности.

Но на этом «шторм» муниципального реформирования не собирается утихать, и в настоящее время, похоже, начинает набирать силу очередной «девятый вал». Его предвестниками, в частности, стали принятые в мае 2014 года законодательные поправки, предусматривающие отмену прямых выборов мэров и перевод крупных городов на двухуровневую систему с районным делением, в которой горсовет формируется внутригородскими районными муниципалитетами, а мэр избирается из числа депутатов. Обсуждается вопрос о *радикальной* муниципальной реформе¹ и о необходимости принятия *нового* федерального закона о местном самоуправлении².

Ну а между «валами» масштабных преобразований несть числа волнам изменений поменьше, вызван-

¹ См., напр.: Бухвальд Е. Реформа реформы или Тришкин кафтан? // Федерализм. 2014. № 2.

² В Комитете гражданских инициатив в 2015 г. уже прошло публичное обсуждение рабочих версий глав законопроекта об основах местного самоуправления.

ных многочисленными законодательными поправками, президентскими указами и правительственными постановлениями, а также деяниями органов власти субъектов РФ. И нескончаемость таких воздействий — это еще полбеда, хуже их содержательная *противоречивость и непоследовательность*. Муниципалитеты то разукрупняют, то объединяют³, то передают им дополнительные права, то забирают, то расширяют их налоговые полномочия, то сужают, то вводят выборность местных глав, то упраздняют и т.п. И каждый раз, едва принимается пакет новых нововведений, как начинаются разговоры о необходимости разработки новой концепции, стратегии или программы продолжения реформ. При такой нетерпеливости не до выяснения, почему же предыдущие выстраданные решения оказались неудачными и зачем надо вдруг затевать разработку *новой* доктрины развития местного самоуправления? Каковы побудительные мотивы такого шага? Что произошло непредвиденного, какие проблемы обострились сверх допустимой меры, какие обозначились исключительные новые вызовы, какие выявились дополнительные небывалые возможности для активизации и корректировки реформационных действий? И почему со всем этим нельзя справиться в русле декларированной ранее и не один год осуществлявшейся с тем или иным успехом государственной политики и требуется в очередной раз принципиально менять курс действий. Ведь многие из вполне справедливых критических оценок и предложений вовсе не должны быть предметом обязательно *нового курса и нового же закона*; не исключено, что гораздо продуктивнее могут оказаться усилия (к примеру, прокурорские) по всего лишь надлежащему выполнению *действующего* законодательства, а также текущей работы законодателя по пересмотру некорректных положений принятых ранее федеральных законов⁴.

Постоянные метания, изменения «правил игры» лихорадят систему, не дают работать на местах стабильно и с четким пониманием перспективы. И невольно рождается подозрение: а не имеем ли мы дело со своеобразным психологическим феноменом «реформационной зависимости», которая ну никак не дает остановиться в прямо-таки болезненном стремлении к нескончаемым изменениям всего и вся, или, может быть, виной всему роковая неспособность реформаторов создать эффективно и устойчиво работающую систему местного самоуправления. По-видимому, они не в силах преодолеть неумолимую логику замысловатости действий в нашей стране, которая по

прозорливой догадке литературного классика и заключается собственно в том, «... чтобы сегодня одно здание на «песце» строить, а завтра, когда оно рухнет, начинать новое здание на том же «песце» воздвигать»⁵. Давая столь строгую оценку, не станем отрицать, что многое важное в перестройке местного самоуправления все же было сделано и система власти на местах организована и функционирует. Однако судя по тому, какие вопросы на всем протяжении муниципальных реформ остаются в фокусе общественного внимания, складывается, тем не менее, стойкое ощущение, что ключевые проблемы муниципального развития на протяжении десятилетий не поддаются окончательному решению, и стали по сути дела хроническими.

В чем причины такой ситуации? Их, несомненно, множество — принципиальных и второстепенных, сложных и не очень. Конечно, во главу угла следует поставить *объективные* громадные трудности реформирования, обусловленные масштабом и сложностью объекта, представленного многими тысячами разноразличных и сильно различающихся по естественным условиям, размерам, потенциалам и уровням развития муниципальных образований, в одночасье оказавшихся в условиях тотальных и кардинальных социально-экономических и политических преобразований, усугубленных острейшим и затянувшимся системным кризисом распада СССР. Нужно указать и на острую идейно-политическую борьбу переходного периода, в эпицентре которой оказалась и реформа местного самоуправления⁶. Следствием этих обстоятельств стало развитие местного самоуправления рывками и откатами по схеме «реформа — контрреформа». Заметим, что эта схема не является каким-то аномальным явлением. В жизненном цикле любой реформы почти всегда есть место для контрреформы — действий, предпринимаемых после реализации наиболее радикальных реформационных шагов той же верховной властью. Контрреформа вовсе не является отменой реформы снизу, бунтом против нее и т.п. Контрреформы так же *легитимны*, как и реформы, их проводят сами правительства, выбирая новый курс либо самостоятельно, либо под давлением оппозиции. Однако в обоих случаях причина контрреформ одна, и порождает ее сама *логика* серьезных общественных преобразований. Чем радикальнее методы этих преобразований, тем радикальнее контрреформы⁷. И этот феномен поступательно-возвратных пульсаций отнюдь не признак новейшего времени, корни его уходят глубоко в нашу историю.

³ Подробно суть и последствия таких поступательно-возвратных пульсаций применительно к изменениям территориальной организации местного самоуправления на протяжении четверти века становления местного самоуправления в постсоветской России рассмотрены в работе: *Швецов А.Н.* Пространственные параметры муниципальных образований: реформационные «качели» и экономические основы рационализации // Российский экономический журнал. 2007. № 3.

⁴ Заметим, что в российском реформировании акцентны, на наш взгляд, вообще чрезмерно смещены в юридическую плоскость. Налицо фетишизация законодательства, которое стало олицетворением и воплощением смысла и содержания любых реформ. Очередной новый федеральный закон обретает самодостаточную ценность, и с его принятием связывается ожидание чудодейственного решения всех проблем на том или ином поприще. Все конкретное проблемное поле рассматривается исключительно сквозь призму его нормативно-правового регулирования. Анализ и комментирование законодательства, обсуждение предложений по его корректировке сплошь и рядом подменяют сущностное рассмотрение проблем и путей их решения.

⁵ *Салтыков-Щедрин М.Е.* Сатирические романы и сказки. М.: Московский рабочий, 1987. С. 91.

⁶ *Бабичев И.В., Смирнов Б.В.* Законодательство о местном самоуправлении в период полураспада и распада СССР // Местное право. 2010. № 3.

⁷ *Лексин В.Н., Швецов А.Н.* Реформационные процессы в жизни общества: условия успешной организации и причины неудач. Системные исследования. Методологические проблемы. Ежегодник 1995–1996. М.: Эдиториал УРСС, 1996.

Муниципальные реформы и контрреформы: полутораветковая история и современность

Вся история российского местного самоуправления проходит под знаком начавшегося еще в ходе проведения знаменитых реформ второй половины XIX века соперничества двух *идейных* подходов — *консервативного*, доморощенного, имеющего глубокие российские корни, и *реформаторского*, ориентирующегося на заимствование западноевропейского опыта. Первая линия во главу угла ставит идею о единстве системы государственного управления на всех уровнях власти, рассматривающую органы на местах как местные органы государственного управления. Вторая линия имеет в своей основе общественно-хозяйственную теорию самоуправления, трактующую местные (земские) учреждения как общественные по своей сути, отличные от государственных органов.

Соперничество этих двух концепций, носившее отнюдь не только сугубо теоретическое содержание, но и имевшее вполне практическое преломление, насчитывает уже полтора века, и спор между ними не окончен и в наши дни. Земская (1864) и городская (1870) реформы Александра II были разработаны под влиянием концепции общественного самоуправления. Но уже при Александре III начались *контрреформы* — были пересмотрены и положение о земских учреждениях (1890), и городское положение (1892). Причины, побудившие к этому, усматривались в острых противоречиях, выявившихся при столкновении новых концептуальных идей с реалиями устоявшейся российской жизни. Вина за существовавшее неустойчивое возлагалась на якобы необоснованно усвоенный российским законодательством взгляд на земство и его интересы как на нечто особое от государства и его потребностей, взгляд, который выразился на практике предоставлением земству самостоятельной деятельности по предметам местного хозяйства и благоустройства. Для поправки дел предлагалось признать земское дело *государственным*. В итоге органы самоуправления подпали под контроль правительственных чиновников не только в части законности своей деятельности, но целесообразности своих законных действий⁸.

Советский период стал торжеством государственной теории самоуправления. Смысл советской *реформы* заключался в превращении органов власти на местах в местный уровень многослойной субординационно-организованной иерархии государственного управления. После же распада СССР снова был сделан резкий разворот — *контрреформа* — в сторону противоположной концепции. В современной России в 1990-е годы была предпринята вторая попытка пойти по стопам западноевропейского пути развития местного самоуправления. В соответствии с Европейской хартией местного самоуправления в основу российской муниципальной *реформы* были положены принципы самостоятельности и невхождения местного самоуправления в систему органов государства. Это положение, казалось бы, было накрепко юридически закреплено конституционно и законодательно. Но сделанный решительный шаг вовсе не означал полного и окончательного триумфа заимствованной идеи самостоятельности местного самоуправления. По истори-

ческому российскому обыкновению вслед за рывком последовал новый откат, и в 2000-е годы опять началась *контрреформа* — местное самоуправление постепенно и все плотнее стало вновь втягиваться в столь органичную национальным традициям государственную «вертикаль власти». Обратим внимание на то, что проведение в 1990-е годы муниципальной реформы по европейскому образцу совпало с политическим и экономическим ослаблением централизованного строя государства. Начавшееся же в 2000-е годы экономическое и политическое укрепление централизованной государственной власти запустило процесс контрреформы местного самоуправления, которое стало все жестче подминаться государственной властью и приобретать все больше черт ее нижнего уровня. Были проведены изменения в налоговом законодательстве, которые повлекли существенное сокращение налоговой базы местного самоуправления и усилили его финансовую зависимость от вышестоящих уровней власти. Снижился государственный интерес к муниципальной политике, были свернуты федеральные программы государственной поддержки местного самоуправления, прекратил работу Совет по местному самоуправлению при главе государства.

И этот маятник грозит отклониться еще дальше в сторону отказа на значительной части территории страны от перенимаемой европейской модели местного самоуправления с подкреплением этого контрреформационного шага необходимой корректировкой конституции. Решительные предложения на сей счет ходили, например, в кулуарах прошедшего в ноябре 2013 года Всероссийского съезда муниципальных образований. В проекте съездовской резолюции высказывалась идея, чтобы на малонаселенных и бедных территориях вместо местного самоуправления ввести местное государственное управление. Малолюдные и не располагающие возможностями для самостоятельного экономического и социального развития муниципальные образования предлагалось преобразовать в «государственные поселения». Их жителям предполагалось обеспечивать минимально допустимый уровень существования, а за дополнительными благами им предлагалось обращаться в города. Подчеркивалось, что в «малолюдных» и «скудных с точки зрения налоговой базы» местностях может быть отменен не только поселенческий уровень местного самоуправления, но и муниципальные районы⁹.

На таких вот «качелях» местное самоуправление балансирует на протяжении уже полутора веков. Движущей силой этого переменчивого процесса выступают корневые различия двух указанных подходов — между сторонниками «западной» самостоятельной, условно говоря, автономной от государства системы местного самоуправления и отечественной огосударственной системой организации управления на местах. Именно они порождают острые разногласия, обнаруживаемые в теоретико-идеологических дискуссиях и в практических действиях как в далеком дореволюционном прошлом, так и в нынешние времена. Оставаясь на позициях независимого наблюдателя, нельзя не видеть многочисленных примеров, когда российская действительность не во всем и не всегда укладывается в рам-

⁸ Земское и городское самоуправление в дореволюционной России. М.: ИНИОН РАН, 1996. С. 11–12.

⁹ *Родин И.* Ползучая ревизия Конституции // Независимая газета. 2013. 26 сентября.

ки исторических образцов западного типа организации муниципальной жизнедеятельности и отклоняется от канонов современной Европейской хартии местного самоуправления. Эти отклонения консерваторами трактуются в пользу необходимого возврата к отечественным традициям, для реформаторов же они являются поводом для укоров в адрес федеральной и региональных властей за принимаемые ими решения, противоречащие взятым за ориентир принципам. никоим образом не желая брать под защиту любые деяния властей, все же не следует видеть в них всякий раз либо злой умысел, либо невежество. Национальные особенности, укорененные в архетипах общественного сознания и поведения, не могут не сказываться, а значит, и проявляться как в практической государственной политике развития местного самоуправления (выстраивание пресловутой «вертикали власти»), так и в отношении населения к формам самоуправления на местах (порицаемая реформаторами пассивность жителей), предопределяя в известном смысле наш пресловутый *особый путь*¹⁰. Эта особенность, как следствие в данном случае противостояния и сложного взаимодействия (взаимопроникновения) указанных двух идейных направлений общественной мысли и государственной политики, воплощается в причудливую комбинацию характеристик, свойственных обеим моделям организации власти и управления на местах.

Реально складывавшаяся *гибридная* система местного самоуправления с самого начала постсоветских реформ обладала множеством больших и малых противоречий, например: (а) между декларированным Конституцией РФ невхождением органов местного самоуправления в

систему государственной власти и фактическим исполнением этими органами исключительно государственных социальных и иных обязательств перед гражданами; (б) между наделенностью всех органов местного самоуправления одинаковой правовой компетенцией и ее неодинаковой реальной востребованностью в муниципальных образованиях разного типа (например, в городе-«миллионнике» и в сельском населенном пункте); (в) между объемом функций, возложенных на органы местного самоуправления федеральными и региональными законами, и фактическими ресурсными возможностями (финансовыми, материальными, организационными, кадровыми) выполнения этих функций; (г) между теоретическими представлениями о местном самоуправлении как о наиболее полном воплощении идеи непосредственного народовластия и фактическим безразличием населения к реализации этой идеи; д) между имеющимся у местных органов власти правом принимать собственные решения и отсутствием собственного аппарата принуждения к их выполнению.

В последующем прилагались немалые усилия по сглаживанию указанных противоречий, к примеру, путем законодательного установления различных перечней вопросов местного значения для разных типов муниципальных образований. Однако наивно было бы ожидать быстрого и окончательного разрешения глубинных противоречий развития современного института местного самоуправления в переживающей кардинальную модернизацию огромной и разнообразной стране¹¹. И мы просто обречены на продолжение циклов «реформа — контрреформа».

Литература

1. Бабичев И.В., Смирнов Б.В. Законодательство о местном самоуправлении в период полураспада и распада СССР // Местное право. 2010. № 3. С. 105–127.
2. Бухвальд Е. Реформа реформы или Тришкин кафтан? // Федерализм. 2014. № 2. С. 63–74.
3. Генри О. Избранные новеллы : пер. с англ. М. : Правда, 1985. 448 с.
4. Доббин Ф. Формирование промышленной политики: Соединенные Штаты, Великобритания и Франция в период становления железнодорожной отрасли [текст] / авториз. пер. с англ. Е.Б. Головяничиной; под науч. ред. В.В. Радаева; Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». М. : Изд. дом Высшей школы экономики, 2013. 372 с.
5. 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.
6. Земское и городское самоуправление в дореволюционной России. М. : ИНИОН РАН, 1996.
7. Лексин В.Н., Швецов А.Н. Реформационные процессы в жизни общества: условия успешной организации и причины неудач. Системные исследования. Методологические проблемы. Ежегодник 1995–1996. М. : Эдиториал УРСС, 1996. С. 7–40.
8. Родин И. Ползучая ревизия Конституции // Независимая газета. 2013. 26 сентября.
9. Салтыков-Щедрин М.Е. Сатирические романы и сказки. М. : Московский рабочий, 1987.
10. Швецов А.Н. Пространственные параметры муниципальных образований: реформационные «качели» и экономические основы рационализации // Российский экономический журнал. 2007. № 3. С. 36–74.
11. Швецов А.Н. Роль государства в преобразовании социоэкономического пространства // Пространственная экономика. 2015. № 1. С. 38–61.

¹⁰ Любопытно, как простодушные рассуждения героев из новеллы О. Генри «Дороги, которые мы выбираем» о предопределенности жизненных путей (*Генри О. Избранные новеллы*: пер. с англ. М. : Правда, 1985) в наши дни и применительно к историческим судьбам государств воплотились в серьезную теорию «зависимости от траектории развития (колеи)». Она опирается на подкрепляемую результатами множатых научных исследований гипотезу о стойкой приверженности государств (и отнюдь не только нашей страны) стереотипным принципам обоснования и выбора важнейших политических решений. Согласно этой гипотезе, поиск ответов на новые вызовы происходит не столько под влиянием содержания новых задач, сколько в русле малоподвижной укорененной политической культуры, являющейся сердцевиной структуры государственной власти, в рамках устойчивых архетипов мышления политических элит и бюрократии, закрепивших исторически сложившиеся в разных странах неоднородные представления о порядке и рациональности, вокруг которых и формируются современные стратегии и политики (*Доббин Ф. Формирование промышленной политики: Соединенные Штаты, Великобритания и Франция в период становления железнодорожной отрасли* / авториз. пер. с англ. Е.Б. Головяничиной, под науч. ред. В.В. Радаева; Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». М. : Изд. дом Высшей школы экономики, 2013).

¹¹ В этом, в частности, убеждает характеризующая актуальное проблемное поле реформы местного самоуправления информация, представленная в подготовленном в 2015 г. группой экспертов Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации новейшем аналитическом материале (Доклад о состоянии местного самоуправления в Российской Федерации / под ред. Е.С. Шугриной. 2-е изд. перераб. и доп. М. : Изд-во «Проспект», 2015).

О некоторых требованиях к имуществу, передаваемому в публичную собственность в случае его бесхозяйности

Баженова Ольга Ивановна, доцент кафедры конституционного и муниципального права, МГУ им. М.В. Ломоносова
[bz@lokip.ru]
119991, Россия, ГСП-1, г. Москва, Ленинские горы, д. 1, строение 13

В статье рассматриваются общие требования к имуществу, которое может быть обращено в публичную собственность в случае утраты (фактической либо потенциальной) правовой связи с собственником. Материал является продолжением темы, начатой в предыдущих номерах журнала¹.

Ключевые слова: вещи, имущественные права, исключительные права на результаты интеллектуальной деятельности, выморочное имущество, бесхозяйные вещи, несостоятельность (банкротство).

On Some Requirements to the Property Subject to Transfer into the Public Ownership in Case of its Ownerlessness

Bazhenova, Olga I., Assistant Professor of the Constitutional and Municipal Law Department, Lomonosov MSU
[bz@lokip.ru]
119991, Russia, GSP - 1, Moscow, Leninskiye Gory, 1, bld.13

In continuation of the general requirements to the property, which can be turned into public property in case of loss (actual or potential) started in the previous issue of discussing the problem of overcoming ownerless in the article are considered the legal relationship with the owner.

Key words: things, property rights, exclusive rights to results of intellectual activity, escheat, ownerless things, bankruptcy.

Обращение в публичную (государственную и муниципальную) собственность имущества — общая мера, используемая в современном гражданском законодательстве в целях решения проблемы бесхозяйности. В одних случаях она применяется в целях исправления ставшего фактическим состояния бесхозяйности, в других — в целях предотвращения бесхозяйности, когда вероятность утраты вещью своего хозяина (собственника) предсказуема (смерть физического лица, ликвидация юридического лица (в случае признания его несостоятельным)).

Общность основания данной — публично-правовой по происхождению — меры, а также общность решаемых посредством ее использования задач позволяют говорить о необходимости разработки общих принципов передачи бесхозяйного (фактически либо потенциально) имущества в публичную собственность. Причем в каждом из рассматриваемых вопросов, которые могут стать при соответствующей разработке общими принципами, присутствует как частноправовая, так и публично-правовая составляющие, и каждый раз это проявляется по-разному.

Первый вопрос, требующий общей постановки, — вопрос об имуществе, которое может быть передано в публичную собственность в целях преодоления проблемы бесхозяйности. На наш взгляд, к такому имуществу необходимо предъявить два требования, каждое из которых заслуживает отдельного рассмотрения.

Первое требование: в публичную собственность могут быть обращены исключительно вещи, т.е. материальные, физически осязаемые объекты. Объяснение тому достаточно простое — применительно именно к вещам данная мера выступает наиболее эффективным правовым средством достижения целей, значимых как для участников гражданского оборота, так и для общества в целом.

Таким путем и решается вопрос для случаев *приобретения права муниципальной собственности на*

бесхозяйные вещи в порядке ст. 225 ГК РФ: данная статья охватывает своим регулированием исключительно вещи, что следует не только из ее содержания, но и наименования.

В то же время для случаев приобретения права публичной собственности на выморочное имущество, имущество должника, оставшееся после завершения расчетов с кредиторами, пределы применения данной меры являются более широкими. Помимо вещей, которые могут утратить правовую связь с собственником, она применяется к иному имуществу, прежде всего к имущественным правам, а также к исключительным правам на результаты интеллектуальной деятельности.

Унификация мер правового реагирования на утрату правовой связи между различными объектами гражданских прав и их собственниками — это, с одной стороны, результат все более широкой постановки вопроса об использовании вещно-правовой конструкции (конструкции права собственности) к иным, помимо вещей, объектам гражданских прав. С другой стороны, такая унификация обеспечивает единый подход к решению схожих вопросов в рамках каждого из затрагиваемых гражданско-правовых институтов (наследование, банкротство). Однако унифицированный подход приводит к упрощению многих проблем, связанных в том числе с недостаточным учетом ее публичной составляющей. В конечном счете это оказывает негативное влияние и на сам гражданский оборот. Остановимся на этом подробнее, обратившись сначала к институту *приобретения права публичной собственности на выморочное имущество*.

Специальные установления по вопросу о составе выморочного имущества в законе (ст. 1151 ГК РФ) отсутствуют. Состав выморочного имущества определяется на основании общих правил о составе наследства (ст. 1112 ГК РФ) и включает в себя принадлежавшие наследодателю на день открытия наследства вещи,

¹ См.: Баженова О.И. Отдельные публично-правовые аспекты решения проблемы бесхозяйности в современном праве // Муниципальное имущество: право, экономика, управление. 2016. № 1. С. 17–22.

иное имущество, в том числе имущественные права и обязанности. Единственное изъятие предусмотрено в отношении исключительных прав на произведение, объекты смежных прав, топологию интегральных микросхем: при отсутствии наследников (по завещанию и закону (в пределах установленных ст. 1142–1145, ст. 1148 ГК РФ очередей)) такое право прекращается, а произведение переходит в общественное достояние (ч. 2 ст. 1283 ГК РФ).

Применение к ситуации выморочности общего правила о переходе наследства как единого целого, представленного совокупностью прав и обязанностей наследодателя (наследственной массы), создает условия для столь необходимой правовой определенности, обеспечивает защиту прав и интересов кредиторов наследодателя. В то же время применение к правам и обязанностям, входящим в наследственную массу, ставшую выморочным имуществом, общей меры по их обращению в публичную собственность, необоснованно расширяет пределы публично-властного вмешательства в гражданский оборот.

В этом контексте достаточно спорным является законодательное решение вопроса о судьбе прав, связанных с участием наследодателя в уставном (складочном) капитале (паевом фонде) коммерческих корпоративных организаций, в случае отсутствия наследников. Речь идет о включении рассматриваемых прав в состав выморочного имущества и их переходе к государству с особенностями, предусмотренными ст. 1176 ГК РФ.

Переход к государству права на долю участия полного товарища в хозяйственном товариществе либо пай в производственном кооперативе противоречит природе указанных юридических лиц. Как полагают цивилисты, вместо доли (пая) государство во всяком случае приобретает право на получение денежной компенсации². Приобретение же государством в порядке выморочности прав, связанных с участием наследодателя в уставном капитале хозяйственных обществ, влечет весьма неблагоприятные последствия для экономики, и прежде всего неизбежно влечет изменение положения организации на соответствующем товарном рынке, влияя тем самым на состояние конкуренции на нем. Вхождение — всегда непредсказуемое — государства в состав участников (акционеров) хозяйственного общества может существенно повлиять и на корпоративные отношения, подтолкнуть к изменениям в положении участников (акционеров) общества по отношению друг к другу, к изменениям в механизме управления. В целях недопущения подобных негативных проявлений предлагается не включать государство в состав участников (акционеров), ограничившись выплатой ему денежной компенсации (А.Г. Кравчук³), либо передавать акции государству, предоставив обществу или акционерам преимущественное право их выкупа (А. Горина, В. Таглина⁴).

Передача государству в порядке выморочности прав, связанных с участием наследодателя в уставном (складочном) капитале (паевом фонде) коммерческих корпоративных организаций, принципиально недопустима. Но и получение государством денежных средств в результате выплаты денежной компенсации либо выкупа акций (долей) обществом вместо предоставления в порядке выморочности прав участия в корпоративной организации, не адекватно складывающимся отношениям. В таком случае наблюдается подмена целей института приобретения права собственности на выморочное имущество, о которых неоднократно нами упоминалось.

При отсутствии наследников, на наш взгляд, права, связанные с участием наследодателя в уставном (складочном) капитале хозяйственных товариществ (обществ), (паевом фонде) производственных кооперативов, не подлежат переходу ни к государству в лице Федерации или субъекта Федерации, ни к муниципальным образованиям. Для определения судьбы данных прав может быть использован один из предлагаемых в цивилистической литературе вариантов (расширение круга приобретателей выморочного имущества за счет юридических лиц (Е.В. Кожевина⁵), передача акций (долей) самой организации с последующей их реализацией по цене не ниже рыночной (С.А. Солдатенко⁶) и т.д.). Каждый из этих вариантов исключает потребность в использовании каких-либо публично-правовых мер, предоставляя гражданскому сообществу самостоятельно урегулировать проблему, тем самым обеспечив и большую экономическую эффективность по сравнению с передачей прав в составе выморочного имущества к государству.

Отдельного упоминания заслуживает и законодательное решение вопроса о судьбе исключительных прав на результаты интеллектуальной деятельности. Остается непонятным избирательный подход законодателя к определению такой судьбы. По каким причинам на исключительные права на изобретение, полезную модель или промышленный образец (ч. 1 ст. 1364 ГК РФ), селекционные достижения (ч. 1 ст. 1425 ГК РФ) не распространен режим общественного достояния, применяемый при определении судьбы исключительных прав на произведение, объекты смежных прав, топологию интегральных микросхем, оставшихся без наследников.

Очевидно, что из двух правовых средств (инструментов, мер) — приобретение права публичной собственности на выморочное имущество и переход в общественное достояние — последняя, при условии дательной правовой разработки, является более эффективной. Она максимально гарантирует общественное служение объектов исключительных прав, перешедших в общественное достояние, предоставляет всем членам общества равные возможности пользования такими объектами. Роль государства в таком случае заключается не в извлечении преимуществ обла-

² См., напр.: *Хаскельберг Б.А., Ровный В.В.* Особенности правового режима отдельных видов имущества в составе выморочного наследства (на примере исключительного права) // *Наследственное право.* 2013. № 2. С. 42–43.

³ *Кравчук А.Г.* Правовая судьба наследственного имущества : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Волгоград, 2004.

⁴ *Горина А., Таглина В.* Право государства на выморочные акции // *Акционерный вестник.* 2010. № 1.

⁵ *Кожевина Е.В.* Наследственное правопреемство : дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2005. С. 14.

⁶ *Солдатенко С.А.* Особенности наследования имущества, вовлеченного в коммерческий оборот : дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2009.

дания исключительными правами, а в организации их упорядоченного и рационального использования в обществе, обеспечении их защиты и сохранности.

Необоснованная законодательная унификация мер по решению проблемы предотвращения бесхозяйности наблюдается не только в отношении выморочного имущества, но и в отношении *имущества, оставшегося после расчетов должника, признанного банкротом, с кредиторами*.

По смыслу ст. 131, ч. 1 ст. 148 Закона о банкротстве передаче в публичную (государственную и муниципальную) собственность подлежат любые виды имущества, составляющие конкурсную массу, в том числе вещи, имущественные права.

Как показывает практика, ликвидность прав, связанных с участием должника в коммерческих корпоративных организациях, обеспечивает их переход к новым правообладателям в рамках одной из предложенных законом процедур (торги, принятие кредиторами в счет погашения требований к должнику либо принятие участником (акционером)). Иначе обстоит дело с имущественными правами, составляющими дебиторскую задолженность юридического лица, признанного банкротом. Зачастую такая задолженность оказывается неликвидной в силу нереальности либо значительной сложности ее взыскания. Не «нашедшая» нового владельца по результатам указанных процедур, она передается муниципальному образованию.

Передача муниципалитету нереальной к взысканию дебиторской задолженности получает беспрекословную поддержку у судов⁷. Однако приводимые судебными инстанциями доводы заставляют сомневаться в обоснованности такой практики.

Так, обязывая городской округ г. Пермь, в лице администрации, к принятию в муниципальную собственность дебиторской задолженности ООО «Управление и Право» в размере 101 млн 977 тыс. 273 руб. 03 коп., суд отметил, что из смысла норм права, целью передачи имущества органу местного самоуправления является определение лица, ответственного за его содержание, обеспечение безопасности эксплуатации либо владения во избежание причинения вреда неограниченному кругу лиц вследствие оставления имущества после завершения конкурсного производства в качестве бесхозяйного⁸. Какая из обозначенных целей достигается посредством передачи муниципалитету дебиторской задолженности? На этот вопрос суд ответа не дает.

Но в то же время в другом случае суд, обязав городской округ г. Шахты Ростовской области принять на свой баланс дебиторскую задолженность МУП «Промстоки» в размере 3 млн 261 тыс. 793 руб. 28 коп., отчетливо заявил, что «иной правовой подход может привести к тому, что имущество должника, не реализованное в ходе конкурсного производства, окажется фактически бесхозным и *будет препятствием для завершения конкурсного производства*»⁹.

Именно в этом — в создании формальных условий для юридического оформления завершения процедуры банкротства — и кроется, на наш взгляд, основная цель передачи дебиторской задолженности в публичную (муниципальную) собственность. Такая передача прикрывает бездеятельность конкурсного управляющего, не предпринимавшего необходимых и достаточных мер к взысканию задолженности, либо его нежелание принимать на себя риски по списанию задолженности, нереальной к взысканию. С экономической же точки зрения применение данной меры носит абсолютный бессодержательный характер. Не возникает в данной ситуации и никаких иных негативных общественных последствий, которые бы требовали принятия особых мер со стороны публичной власти.

Принятие дебиторской задолженности не может вменяться в обязанность муниципальным образованиям. В случае безнадежности к взысканию она подлежит списанию самим должником, от имени которого действует конкурсный управляющий. Возможно, альтернативой такому списанию может стать передача задолженности уполномоченным на то органам либо организациям в сфере коллекторской деятельности. Хотя такое предложение, безусловно, требует отдельного тщательного обсуждения.

Таким образом, обращение в публичную собственность фактически либо потенциально бесхозяйных вещей — публично-правовая мера, применяемая в отношении вещей, т.е. материально осязаемых объектов, которые утратили либо могут утратить правовую связь с собственником. Ее использование (при соблюдении предпосылок и условий, о которых речь пойдет далее) позволяет более эффективно по сравнению с иными мерами правового реагирования достичь одновременного достижения целей социального служения, общественной безопасности и правовой определенности правового (прежде всего гражданско-правового) оборота.

В случае утраты правовой связи с собственником иное, помимо вещей, имущество, в том числе имущественные права, исключительные права на результаты интеллектуальной деятельности, требует применения иных мер регулирования, во всяком случае отвечающих критерию публичной (общественной) эффективности и не допускающих излишнего публично-правового вмешательства в гражданский оборот.

Второе требование касается принадлежности вещи, утратившей (могущей утратить) правовую связь с собственником, до момента утраты. На наш взгляд, в публичную собственность в качестве бесхозяйной (как потенциально, так и фактически (!)) может быть обращена вещь, находившаяся ранее в частной собственности. Вещи, находящиеся в публичной собственности, не могут утратить правовой связи с собственником. Такие вещи должны во всяком случае «знать» своего собственника (хозяина), что исключает вероятность возникновения самой ситуации бесхозяйности.

⁷ См., например: постановление Второго арбитражного апелляционного суда от 6 июля 2011 г. по делу № А29-10338/2009, определение ФАС Волго-Вятского округа от 24 октября 2011 г. по делу № А29-10338/2009, постановление ФАС СКО от 1 марта 2012 г. по делу № А53-26632/2009, постановление Семнадцатого арбитражного апелляционного суда от 20 ноября 2013 г. № 17АП-11258/2010-ГК по делу № А50-28105/2009, постановление Первого арбитражного апелляционного суда от 30 июля 2015 г. по делу № А79-4759/2009.

⁸ Постановление Семнадцатого арбитражного апелляционного суда от 19 января 2016 г. № 17АП-9803/2012-ГК по делу № А50-6601/2011.

⁹ Постановление Шестого арбитражного апелляционного суда от 24 ноября 2011 г. № 15АП-12725/2011.

Для случаев приобретения права собственности на выморочное имущество данное положение не имеет особого значения. Коль скоро право распоряжения имуществом на случай смерти принадлежит исключительно физическим лицам, а институт выморочности находится в прямой связи с институтом наследования, выступая его логическим продолжением, то и выморочное имущество во всех без исключения случаях поступает в публичную собственность из частной (собственности наследодателя — физического лица).

В то же время применительно к институту приобретения права публичной собственности на *имущество, оставшееся после расчетов должника, признанного банкротом, с кредиторами*, рассматриваемое требование имеет большое значение.

Поскольку институт банкротства применим ко всем без исключения коммерческим организациям (ч. 1. ст. 65 ГК РФ), то ко всем применима и мера по обращению в публичную собственность вещей, «не нашедших» нового собственника в рамках предложенных законом процедур, в том числе при отсутствии заявлений учредителей (участников) должника либо собственника имущества должника — унитарного предприятия о правах на указанное имущество. Однако отсутствие заявления учредителя, собственника имущества, закрепленного за унитарным предприятием лишь на ограниченном вещном праве, свидетельствует об отказе собственника от данного имущества, что в данном случае равнозначно отказу от права собственности на него. Это нарушает вытекающий из ст. 236 ГК РФ запрет на отказ публичного собственника от принадлежащего ему имущества.

Предоставленная публично-правовым образованиям возможность отказа от принятия оставшегося после расчетов с кредиторами имущества, закрепленного за унитарным предприятием-банкротом, широко используется на практике. Это позволяет публично-правовому образованию — собственнику имущества предприятия самоустраниться от решения вопроса о дальнейшей судьбе оставшихся после банкротства вещей.

Желание использовать такую возможность муниципальным образованием — собственником имущества, закрепленного за унитарным предприятием-банкротом, в большинстве случаев лишено практического смысла: отказавшись от получения имущества в качестве собственника — учредителя унитарного предприятия, оно вынуждено его «принять» в муниципальную собственность в порядке ст. 148 Закона о банкротстве¹⁰.

Но применительно к муниципальным районам — учредителям, собственникам имущества предприятий, ситуация иная: отказываясь от принятия ликвидационного остатка, они надеются на его передачу тем муниципальным образованиям (поселениям), на территории которых такой остаток находится. Судебная

практика по данному вопросу пока противоречива. Так, арбитражный суд Республики Мордовия принял отказ Рузаевского муниципального района от не реализованного в ходе конкурсного производства имущества должника — унитарного предприятия, учредителем которого район являлся. Суд обязал принять указанное имущество (оборудование, машины и механизмы — 30 наименований, транспортные средства — 3 единицы, товарно-материальные ценности — 690 наименований) Рузаевское сельское поселение, на территории которого это имущество находится¹¹.

В то же время арбитражный суд Московской области обязал передать в муниципальную собственность Каширского муниципального района неостребованное имущество МУП «Коммунальная служба» (контейнерные площадки (2 шт.), дорожки — тротуары, асфальт, а/дорога ж/п к 70-квартирному дому; дорожка-аллея, дорога ж/п к 60-квартирному дому п. Зендиково, баня, трансформаторная подстанция 19 Ожерельевская), т.к. имущество МУП расположено на территории Каширского муниципального района. К тому же изначально имущество передавалось МУП из казны Каширского района. Кроме того, согласно закону Московской области о разграничении имущества все трансформаторные подстанции остались в собственности Каширского муниципального района, что свидетельствует о необоснованности его отказа в принятии ЗТП 19, Ожерельевская. Суд отклонил доводы муниципального района о том, что имущество должно быть передано сельским поселениям Каширского муниципального района по месту нахождения такого имущества¹².

Не менее активно от принятия ликвидационного остатка отказываются и Российская Федерация, субъекты Российской Федерации — учредители государственных унитарных предприятий, собственники закрепляемого за ними имущества. Это снимает с них ответственность за судьбу оставшегося имущества и перекладывает ее на плечи муниципалитетов.

В одних случаях речь идет о неликвидных малоценных объектах. К примеру, в 2015 г. суд обязал городской округ г. Владивосток, Артемовский городской округ принять малоценное имущество на сумму 985 422 руб. и 57 426 руб. соответственно¹³. В других — в муниципальную собственность передаются высококачественные объекты: государство утратило к ним «интерес». Причем некоторые из таких объектов представляют серьезную общественную опасность в случае своей заброшенности. Так, в 2015 г. арбитражный суд обязал Селивановский район принять в собственность здание — тепловой пункт, оставшееся после банкротства государственного предприятия «Владимироблтеплоэнерго»¹⁴, в 2011 г. по решению суда в собственность г. Новокузнецка перешло нереализованное на торгах имущество должника — государственного предприятия «Шахта Байдаевская» — со-

¹⁰ См., например: постановление ФАС Центрального округа от 30 мая 2011 г. по делу № А14-5752/2005/30/76.

¹¹ Постановление Первого арбитражного апелляционного суда от 9 апреля 2013 г. по делу № А39-1390/2010.

¹² Постановление Десятого арбитражного апелляционного суда от 26.09.2012 по делу № А41-К2-7480/07.

¹³ Постановление Пятого арбитражного апелляционного суда от 21 апреля 2016 г. № 05АП-1880/2016 по делу № А51-9651/2013, постановление Пятого арбитражного апелляционного суда от 18 апреля 2016 г. № 05АП-2241/2016 по делу № А51-9651/2013. См. также постановление ФАС Северо-Западного округа от 25 ноября 2009 г. по делу № А13-3754/2005.

¹⁴ Постановление Первого арбитражного апелляционного суда от 3 февраля 2015 г. по делу № А11-6311/2009.

оружения комплекса осевого ствола. Отсутствие у муниципалитета возможности осуществлять мероприятия, предусмотренные правилами безопасности в угольных шахтах, не было принято во внимание¹⁵.

На наш взгляд, не реализованное в ходе конкурсного производства имущество, не принятое кредиторами в счет погашения задолженности, учредитель унитарного предприятия (он же — собственник имущества предприятия) обязан сохранить в своей собственности в силу вытекающего из ст. 236 ГК РФ запрета публично-му собственнику отказываться от права собственности на принадлежащее ему имущество. Сказанное устраняет саму вероятность возникновения бесхозяйности в отношении имущества унитарного предприятия, признанного банкротом.

Впрочем, по мере сокращения количества унитарных предприятий эта проблема постепенно отходит на второй план. Ее место занимает иная проблема — каков порядок определения судьбы невостребованного на торгах и кредиторами имущества хозяйственных обществ — банкротов, участником (акционером) которых являются публично-правовые образования либо уполномоченные выступать от их имени и в их интересах организации? Не стоит забывать, что многие из этих обществ созданы в результате приватизации унитарных предприятий, а в качестве вклада в их уставный капитал было внесено имущество, ранее закреплявшееся за такими предприятиями, позволяющее предприятию (обществу) осуществлять деятельность в соответствии с уставными целями (в том числе важнейшие объекты социальной, транспортной и т.п. инфраструктуры). Действительно ли для определения судьбы невостребованного имущества следует использовать общие правила ст. 148 Закона о банкротстве, уравнивающие права и обязанности всех участников (акционеров) хозяйственных обществ? Ведь зачастую и в этих случаях государство — участник (акционер) общества — отказывается от имущества в стремлении снять с себя ответственность за его судьбу, избавиться от расходов на его содержание. К примеру, в 2015 г. Государственная корпорация «Ростех» — единственный акционер АО «Ижевский машиностроительный завод» — отказалась от принятия принадлежащего акционерному обществу северного коллектора. Арбитражный суд принял такой отказ и обязал передать имущество городскому округу г. Ижевск¹⁶.

Огромное значение требование о недопустимости обращения в публичную собственность тех вещей, которые находились (должны находиться) в публичной же собственности, приобретает в случаях *признания права собственности на бесхозяйные вещи* (ст. 225 ГК РФ).

Как известно, для приобретения права собственности на бесхозяйную вещь в порядке ст. 225 ГК РФ, в том числе обращения ее в публичную (муниципальную) собственность, фигура предыдущего собственника безразлична. Напомним, приобретение права соб-

ственности на бесхозяйные вещи является первичным основанием возникновения права собственности.

Действительно, такие предусмотренные ст. 225 ГК РФ основания бесхозяйности как отсутствие у вещи собственника либо неизвестность собственника вещи, сами по себе исключают знание о предыдущем собственнике. Единственное основание, предполагающее наличие сведений о предыдущем собственнике, — отказ собственника от права собственности на вещь. Соответственно, на первый взгляд, бесхозяйности вещей, принадлежащих публично-правовым образованиям, формально препятствует лишь последнее из указанных оснований в силу вытекающего из ст. 236 ГК РФ запрета на отказ от права публичной собственности. Вместе с тем теоретически находящиеся в публичной собственности вещи не могут стать бесхозяйными и по двум иным, перечисленным выше, основаниям. Этому, с одной стороны, препятствует порядок учета публичного имущества, а с другой — публичность реализации правомочий собственника, позволяющие во всякий момент выявить принадлежность вещи публичному образованию (если оно ему действительно принадлежит (должно принадлежать)). Повторимся, публичное имущество (и движимое, и недвижимое), коль скоро оно подлежит особому учету, «всегда знает своего хозяина». Другими словами, порядок учета и осуществления права публичной собственности исключает вероятность возникновения ситуации бесхозяйности вещей, находящихся в публичной собственности, по основаниям, предусмотренным ст. 225 ГК РФ.

Обратное, т.е. допускаемое односторонним прочтением ст. 225 ГК РФ как позволяющей игнорировать сведения о предыдущем собственнике, в том числе сведения о том, что вещь, именуемая бесхозяйной и обрабатываемая в публичную (муниципальную) собственность, находится в публичной же (государственной либо муниципальной) собственности, поощряет «хозяйственное разгильдяйство» самих публичных собственников. Это в значительной — сугубо отрицательной — мере сказывается и на состоянии самого гражданского оборота.

Достаточно напомнить, что современной практикой до сих пор приходится сталкиваться с проблемой определения судьбы имущества, не принятого вовремя публичной властью в собственность в процессе разгосударствления собственности советского государства¹⁷. Причем к институту бесхозяйности пытаются обратиться, отстаивая «свои интересы», как муниципальные образования, так и государство.

Муниципальные образования в одних случаях пытаются использовать институт бесхозяйности с целью «любой ценой» вернуть объекты, утраченные в ходе разгосударствления государственной собственности в 1990-е годы. Поддержки со стороны суда такие попытки не получают. Так, арбитражный суд отказал в удовлетворении требования городского округа г. Вологодск о признании права муниципальной собственности на сети водопровода и канализации. Доводы

¹⁵ Постановление ФАС Западно-Сибирского округа от 15 сентября 2011 г. по делу № А27-20673/2005.

¹⁶ Постановление Семнадцатого арбитражного апелляционного суда от 13 мая 2015 г. № 17АП-3463/2012 по делу № А71-6486/2011.

¹⁷ См., например: постановления ФАС Северо-Западного округа от 10 августа 2007 г. по делу № А05-4930/2006, от 22 мая 2008 г. по делу № А05-10314/2007, от 13 сентября 2010 г. по делу № А05-15459/2009; постановление ФАС Центрального округа от 27 августа 2012 г. по делу № А62-5189/2011.

представителя муниципалитета о том, что право муниципальной собственности на спорные объекты является ранее возникшим в силу прямого указания закона (приложение № 3 к Постановлению ВС РФ 3020-1); спорные сети приняты муниципалитетом на учет в качестве бесхозяйного объекта недвижимого имущества, отклонены. Как отмечено судом, «постановка спорных сооружений на учет в качестве бесхозяйных опровергает довод администрации о том, что собственником данного имущества в силу прямого указания закона является муниципальное образование»¹⁸.

В других случаях (и чаще всего) бесхозяйный «статус» вещи выступает одним из аргументов муниципалитета для снятия с себя бремени содержания имущества, своевременно не принятого в муниципальную собственность. И в этом случае суды отказываются поддержать муниципальные образования. Так, арбитражный суд удовлетворил требования ОАО «Пятый арсенал» о взыскании с муниципального образования г. Алатырь (Чувашская Республика) задолженности, составляющей сумму тепловых потерь в тепловых сетях, принадлежащих г. Алатырь. Как отмечено в решении суда, на основании п. 2 постановления ВС РФ № 3020-1 объекты инженерной инфраструктуры городов независимо от того, на чьем балансе они находятся, передаются в муниципальную собственность городов. То обстоятельство, что спорные объекты теплосетевого хозяйства числились как бесхозяйные, не свидетельствует о том, что они действительно являлись таковыми. Администрация г. Алатырь могла и должна была принять меры по своевременному включению в состав муниципальной собственности спорных тепловых сетей. Бездействие органов муниципального образования, выразившееся в длительном непринятии объектов рассматриваемого теплосетевого хозяйства в муниципальную собственность, не может являться основанием для освобождения ответчика от обязанности нести расходы, связанные с эксплуатацией спорного теплосетевого хозяйства¹⁹.

Как сказано ранее, институт бесхозяйности нередко используется и государством. Основная цель — понудить муниципальные образования к принятию в качестве бесхозяйных тех вещей, которые должны находиться в государственной собственности. Это позволяет переложить на муниципалитеты бремя содержания и ответственности за состояние данных объектов.

В одних случаях суды поддерживают муниципальные образования, призывая тем самым государство к надлежащему исполнению своих полномочий в отношении государственного имущества. Так, суд отказал в удовлетворении требований прокурора Мантуровского района Курской области о возложении обязанности

на Засеймский, Сеймский и Куськинский сельсоветы поставить на учет в качестве бесхозяйных памятники истории и культуры (братские могилы воинов Советской Армии, погибших в период Великой Отечественной войны, памятник погибшим танкистам 96 танковой бригады им. Челябинского комсомола — танк «Т-34»). Как указал суд, в соответствии с постановлением ВС РФ № 3020-1 памятники истории и культуры местного значения, как не указанные в Приложениях, подлежат передаче в государственную собственность субъекта Российской Федерации, а до оформления такой передачи являются федеральной собственностью. Неоформление соответствующими государственными органами соответствующих прав не может свидетельствовать о выбытии соответствующих объектов из государственной собственности и служить основанием для их признания бесхозяйными²⁰.

В других случаях, напротив, суды обязывают муниципальные образования к постановке на учет в качестве бесхозяйных. В Ульяновской области суд обязал городской округ г. Ульяновск принять меры по постановке на учет в качестве бесхозяйного объекта культурного наследия регионального значения — «Братской могилы воинов, погибших при освобождении Симбирска от белочехов, 1918 г.»²¹ в Ленинградской — бесхозяйного объекта культурного наследия федерального значения — памятника «Якорь», входящего в ансамбль «Зеленый пояс славы Ленинграда»²². Доводы муниципальных образований о том, что в соответствии с постановлением ВС РФ № 3020-1 спорные объекты являются государственной собственностью, во внимание приняты не были. Для принятия решения суду оказалось достаточно отсутствия сведений о них в реестрах федерального и регионального и муниципального имущества.

Еще раз подчеркнем, непостановка на учет объекта публичной собственности, брошенность объектов, принадлежащих публично-правовому образованию, отсутствие должного ухода за ними свидетельствуют не о бесхозяйности таких объектов, а о безответственном отношении публичного собственника к осуществлению своих правомочий. Такое безответственное отношение не только не позволяет использовать институт бесхозяйности, но и требует постановки вопроса о возложении на публично-правовое образование ответственности, прежде всего гражданско-правовой, за ущерб, причиненный третьим лицам в результате бездействия публичного собственника.

Таким образом, обращение в публичную (государственную и муниципальную) собственность фактически либо потенциально бесхозяйных вещей, т.е. вещей, которые утратили либо могут утратить правовую связь с собственником, применяется в отношении тех

¹⁸ Постановление ФАС Северо-Кавказского округа от 29 февраля 2012 г. по делу № А53-3870/2011.

¹⁹ Постановление Первого арбитражного апелляционного суда от 13 апреля 2012 г. по делу № А79-6243/2011. См. также: Постановление Арбитражного суда Поволжского округа от 22 декабря 2015 г. № Ф06-2151/2015 по делу № А06-10514/2014, постановление Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 7 октября 2015 г. № Ф01-2938/2015 по делу № А82-11641/2014 (тепловые сети), постановление Арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 26 января 2015 г. № Ф04-13169/2014 по делу № А03-23742/2013 (артезианский водозабор), постановление ФАС Волго-Вятского округа от 15 марта 2012 г. по делу № А11-5446/2010; постановление ФАС Северо-Западного округа от 4 июля 2011 г. по делу № А05-15459/2009.

²⁰ Кассационное определение Курского областного суда от 2 июня 2011 г. по делу № 33-1476/2011. См. также: постановление Президиума Сахалинского областного суда от 8 октября 2010 г. по делу № 44Г-31/2010.

²¹ Апелляционное определение Ульяновского областного суда от 3 марта 2015 г. по делу № 33-745/2015.

²² Определение Ленинградского областного суда от 24 октября 2013 г. № 33-4982/2013.

из них, которые ранее находились в частной собственности. Вещи, принадлежащие публичному собственнику, не могут (не должны) утрачивать с ним правовую связь.

Предотвращению возникновения ситуации бесхозяйности в отношении принадлежащих (при-

надлежащих) публично-правовым образованиям вещей способствует ограниченность объема правомочий публичного собственника (запрет отказа от права собственности на вещи), а также обязанность его добросовестного и ответственного поведения.

Литература

1. Горина А., Таглина В. Право государства на выморочные акции // Акционерный вестник. 2010. № 1.
2. Кожевина Е.В. Наследственное правопреемство : дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2005.
3. Кравчук А.Г. Правовая судьба наследственного имущества : дис. ... канд. юрид. наук. Волгоград, 2004.
4. Стражевич Ю.Н., Слепко Г.Е. Наследственное преемство и авторские права: соотношение и особенности правового регулирования // Судья. 2014. № 3.
5. Солдатенко С.А. Особенности наследования имущества, вовлеченного в коммерческий оборот : дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2009.
6. Хаскельберг Б.А., Ровный В.В. Особенности правового режима отдельных видов имущества в составе выморочного наследства (на примере исключительного права) // Наследственное право. 2013. № 2. С. 42–43.

Совершенствование муниципальной политики в сфере управления имуществом на примере города Курска

Чернышев Алексей Игоревич, кандидат исторических наук, доцент кафедры государственного управления и конституционного права Курского института социального образования (филиала) РГСУ
[alexchernn@mail.ru]

305029, Россия, г. Курск, ул. Карла Маркса, д. 53

В данной статье анализируются актуальные вопросы управления муниципальным имуществом на примере города Курска; предлагаются меры по совершенствованию системы управления имуществом муниципального образования.

Ключевые слова: муниципальное имущество, право собственности, муниципальное образование, местная администрация.

Perfection of the Municipal Policy in the Field of Property Management by Example of the City of Kursk

Tchernyshev Aleksey I., Candidate of Historical Sciences, Assistant Professor of the State Administration and Constitutional Law Department at the Kursk Institute of Social Education (Branch) of the RSSU
[alexchernn@mail.ru]

305029, Russia, Kursk, ul. Karla Marksa, 53

The article deals with topical issues of municipal property management on the example of the city of Kursk; proposes measures for improvement of the system of management of property of the municipality.

Key words: municipal property, right of ownership, the municipality, the local administration.

Муниципальная собственность выполняет ряд социально-экономических функций, основной из которых является формирование и развитие экономической основы местного самоуправления для максимально полного удовлетворения потребностей населения. Наличие муниципальной собственности — одно из условий успешного существования муниципального образования¹.

Муниципальное имущество является материальной основой исполнения функций, возложенных на органы местного самоуправления Конституцией, законодательством Российской Федерации и субъектов Федерации. Собственником муниципального имущества является муниципальное образование как юридическое лицо и субъект гражданского права. От его имени функции собственника исполняют представи-

тельные и исполнительные органы местного самоуправления, уполномоченные на то нормативно-правовыми актами².

Как всякий ответственный собственник муниципальное образование город Курск обязан формировать свою имущественную политику, чтобы обеспечить:

- использование муниципального имущества как инструмента экономического развития территории;
- использование имущества по целевому назначению с извлечением максимального социального и коммерческого эффекта;
- поддержание имущественного комплекса в работоспособном состоянии;
- эффективную реализацию муниципального имущества, по тем или иным причинам не приносящего социального или коммерческого эффекта;

¹ Шматова Е.С. Роль муниципальной собственности в социально-экономическом развитии муниципального образования // Государственная власть и местное самоуправление. 2013. №10 С. 26.

² Чердакова Л.А. Имущество муниципальных образований как необходимое условие эффективного осуществления права муниципальной собственности // Государственная власть и местное самоуправление. 2014. № 4. С. 49.

— приобретение имущества, необходимого для решения социальных задач с учетом принципа разумной достаточности³.

По состоянию на 1 января 2014 года балансовая стоимость имущества муниципальной собственности города Курска составила около 15 млрд руб., в том числе имущества, закрепленного за муниципальными унитарными предприятиями на праве хозяйственного ведения, — 6,3 млрд руб.; имущества, закрепленного за муниципальными учреждениями на праве оперативного управления, — 5,1 млрд руб.; имущества, находящегося в казне, — 3,6 млрд рублей. Муниципальное образование «Город Курск» является учредителем 222 муниципальных учреждений, 18 муниципальных унитарных предприятий, 14 хозяйствующих субъектов.

В реестре имущества муниципальной собственности города Курска значится 8 338 объектов жилищного фонда, 3998 объектов нежилого фонда, 13 917 объектов движимого имущества. Кроме того, в собственности города находится 948 земельных и лесных участков общей площадью 18 875 гектар.

Передача муниципального имущества различным организациям для использования на условиях договора аренды является одним из важнейших видов непосредственной хозяйственной деятельности муниципалитетов — надежным источником пополнения местного бюджета и действенным инструментом экономического развития территории. Наиболее распространена аренда муниципального недвижимого имущества: зданий, помещений, земельных участков. Значительно реже заключаются договоры аренды движимого имущества, и уж совсем редко — аренда действующих муниципальных предприятий⁴.

Не являясь монополистом на рынке недвижимости, но обладая существенно большим, чем у любого другого собственника на данной территории, объемом ликвидного имущества, муниципалитет способен диктовать свои условия рынку: сдерживать рост и разброс цен, задавать уровень стабильности договоров, снижать уровень произвола в отношении арендаторов со стороны частных владельцев недвижимости и т.д.

Будучи разновидностью органов публичной власти, органы местного самоуправления обязаны:

- регламентировать свою деятельность нормативно-правовыми актами;
- действовать в интересах населения муниципального образования;
- обеспечивать открытость и прозрачность своей деятельности.

Отсюда вытекает необходимость разработки нормативно-правового акта о порядке передачи в аренду имущества, находящегося в собственности муниципального образования «город Курск», утверждения

его представительным органом власти и доведения его до сведения всех заинтересованных лиц через средства массовой информации. В документе должна быть регламентирована методика расчета арендной платы, учитывающая качество сдаваемых в аренду земельных участков и помещений, их местонахождение, наличие инфраструктуры и прочие существенные показатели.

Для арендаторов умеренные цены, стабильность и предсказуемость условий аренды, открытые конкурсы на право аренды, выявляющие истинную стоимость объектов аренды, имеют особое значение. Именно благодаря этим факторам предприниматели охотнее арендуют муниципальную недвижимость, чем такую же частную⁵.

Серьезной проблемой является неудовлетворительное состояние недвижимости, находящейся в собственности города. Кроме текущего ремонта арендаторам приходится заботиться о кровле, системе отопления, фасадах, т.е. осуществлять капитальные вложения в муниципальную собственность. Для того чтобы их заинтересовать, можно предложить следующую систему стимулов:

- 1) освобождение от арендной платы в объеме 10–3 % от сметной стоимости произведенных работ;
- 2) возможность возмещения стоимости произведенных затрат при расторжении договора аренды.

Освобождение от арендной платы на весь период ремонта нецелесообразно: существенны потери бюджета, арендатор теряет стимул к сокращению затрат и сроков ремонта, сметная стоимость ремонта чаще всего не соответствует его рыночной стоимости.

Механизм аренды в отношении движимого имущества также имеет свои преимущества. Практически все муниципалитеты большую часть своего движимого имущества передают в хозяйственное ведение муниципальным предприятиям. Кроме увеличения доходов, такой способ отношений с муниципальными предприятиями отводит от муниципального имущества угрозу ареста и распродажи за долги, облегчает процесс демонаполизации жилищно-коммунального хозяйства.

Кроме аренды, Гражданский кодекс РФ предоставляет муниципалитетам еще немало способов управления имуществом без его отчуждения⁶. Очень интересные результаты дает передача имущества в доверительное управление коммерческим организациям. Серьезные перспективы может открыть еще не освоенный механизм коммерческой концессии⁷.

Таким образом, решение проблемы эффективной системы управления муниципальным имуществом города Курска должно осуществляться по следующим направлениям:

1. Обеспечение надлежащего учета муниципального имущества города Курска и ведение его реестра,

³ Устав города Курска: Решение Курского городского Собрания от 12 апреля 2007 г. № 332-3-РС // СПС «КонсультантПлюс».

⁴ Соломаха Д.В. Разграничение полномочий органов местного самоуправления при реализации полномочий собственника муниципального имущества // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2014. № 3. С. 24–26.

⁵ Мельникова М.Н. О возможности и направлениях трансформации системы управления муниципальной собственностью в результате принятия в состав Российской Федерации Республики Крым // Государственная власть и местное самоуправление. 2014. № 6. С. 55.

⁶ Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) : Федеральный закон от 30.11.1994 № 51-ФЗ (ред. от 02.11.2013) // СПС «КонсультантПлюс».

⁷ Чернышев А.И. Современные способы управления муниципальной собственностью // Переустройство современной России: инновационные методы решения социально-экономических задач : материалы Всероссийской научно-практической конференции. Курск, 2011. С. 144.

включающего многоаспектное описание соответствующих объектов учета. Такой реестр практически невозможно вести, не создав специальную компьютерную базу данных по учету муниципального имущества. Данная программа должна автоматизировать технологические процессы ведения учета муниципального имущества, пополнения данных сведениями балансодержателей муниципального имущества, а также структурных подразделений администрации г. Курска.

Ведение реестра муниципальной собственности требует унификации программ учета основных фондов в муниципальных учреждениях и предприятиях с тем, чтобы данные учета могли заноситься в базу данных муниципалитета непосредственно с электронных носителей. Желательно подключение систем учета всех муниципальных учреждений и предприятий к единой муниципальной информационной / сети.

2. Обеспечение оптимальности управленческих решений по распоряжению муниципальным имуществом города Курска (соблюдение взвешенного баланса социальных и инвестиционных целей), в том числе при его отчуждении, закреплении в хозяйственном ведении или оперативном управлении, передаче в пользование или доверительное управление, внесении в качестве вклада при создании хозяйственных обществ, использовании в качестве обеспечения кредитных обязательств.

Литература

1. Мельникова М.Н. О возможности и направлениях трансформации системы управления муниципальной собственностью в результате принятия в состав Российской Федерации Республики Крым // Государственная власть и местное самоуправление. 2014. № 6. С. 55–59.
2. Соломаха Д.В. Разграничение полномочий органов местного самоуправления при реализации полномочий собственника муниципального имущества // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2014. № 3. С. 24–26.
3. Чердакова Л.А. Имущество муниципальных образований как необходимое условие эффективного осуществления права муниципальной собственности // Государственная власть и местное самоуправление. 2014. № 4. С. 46–49.
4. Чернышев А.И. Современные способы управления муниципальной собственностью // Переустройство современной России: инновационные методы решения социально-экономических задач : материалы Всероссийской научно-практической конференции. Курск : Мечта, 2011. С. 140–145.
5. Шматова Е.С. Роль муниципальной собственности в социально-экономическом развитии муниципального образования // Государственная власть и местное самоуправление. 2013. № 10. С. 26–29.

3. Обеспечение надлежащего содержания и эффективного использования муниципального имущества г. Курска, включая меры по повышению его инвестиционной привлекательности.

4. Создание эффективного контроля за сохранностью и использованием по назначению муниципального имущества города Курска.

Нормотворческая деятельность органов местного самоуправления в сфере регулирования отношений по управлению и распоряжению муниципальным имуществом должна базироваться на действующем федеральном законодательстве, регулирующем отношения собственности. В своей деятельности органы местного самоуправления должны опираться при этом на конституционную норму, закрепляющую их право на самостоятельное управление муниципальной собственностью (ст. 132 Конституции РФ)⁸.

Сейчас муниципальные образования идут, как правило, по пути принятия отдельных нормативных актов по отдельным направлениям деятельности по управлению и распоряжению муниципальным имуществом. Уже накоплен определенный опыт применения на практике таких нормативно-правовых актов. Представляется, что этот опыт может быть использован для разработки комплексного нормативно-правового акта, в котором будут урегулированы практически все аспекты деятельности по управлению и распоряжению муниципальным имуществом (продажа, аренда и т.д.) города Курска.

⁸ Конституция Российской Федерации: официальный текст. М. : Статут, 2009. С. 123.

Проблемы и особенности применения самообложения граждан

Левина Вера Владимировна, кандидат экономических наук, доцент кафедры финансов и менеджмента Тульского государственного университета, член Европейского клуба экспертов местного самоуправления [vvl2004@mail.ru]
300012, Россия, г. Тула, ул. Ф. Энгельса, 155

В статье рассмотрены проблемы, связанные с применением самообложения граждан. Выявлены основные особенности данного механизма, связанные с правовыми аспектами самообложения, ролью указанных средств в местных бюджетах, а также влиянием самообложения на вовлечение жителей в управление развитием территорий. Установлено, что средства, собранные в порядке самообложения, не могут быть преобладающим источником средств местных бюджетов. Однако самообложение граждан может быть эффективным для решения конкретных проблем при условии консолидации средств бюджетов различных уровней.

Ключевые слова: самообложение, муниципальный бюджет, трансферты, неналоговые доходы.

Issues and Specifics of Application of the Citizen's Self-Assessment

Levina, Vera V., Candidate of Economic Sciences, Assistant Professor of the Finance and Management Department, Tula State University, Member of the European Club of Experts in Local Self-Government [vvl2004@mail.ru]
300012, Russia, Tula, ul. F. Engelsa, 155

The article deals with the problems associated with the use of self-taxation of citizens. The basic features of the mechanism related to the legal aspects of self-taxation, the role of these funds in local budgets, as well as the influence of self-taxation to involve residents in the development of management areas. It was established that the funds collected by way of self-taxation can not be the dominant source of municipal budgets. However, self-taxation of citizens can be effective to solve specific problems, provided the consolidation of the budgets of different levels.

Key words: self-taxation, municipal budget, grants, non-tax revenues.

Доходы бюджетов, полученные в качестве средств самообложения граждан, характеризуются существенными особенностями, связанными с субъектом инициативы сбора указанных средств, регулярностью платежей, направлениями их использования. Известно, что одной из предпосылок формирования публичных финансов как экономической категории в ее современном понимании, был переход к регулярному взиманию налогов в денежной форме. Исходя из этого, средства самообложения можно рассматривать как более раннюю форму формирования доходов и финансирования расходов государства и территориальных сообществ. Исторически налоги, уплачиваемые гражданами, заменили разовые целевые сборы для решения конкретных задач. Следовательно, рассматривать средства самообложения граждан как дополнительный вид доходов, суммы поступлений которого могут и должны в современных условиях быть соизмеримы с доходами, получаемыми в качестве налоговых платежей, некорректно.

Вместе с тем самообложение может рассматриваться не только с позиции изыскания дополнительных доходов местных бюджетов, но и как инструмент вовлечения граждан в механизмы самоуправления, их участие в развитии инфраструктуры локальных сообществ. В этом контексте большую роль играют не суммы, непосредственно собранные в качестве средств самообложения, а степень проявления гражданской активности, которая может характеризоваться долей жителей, участвующих в соответствующих референдумах и сходах граждан, результатами голосования, дисциплиной внесения платежей, а также заинтересованностью в контроле использования собранных средств. При таком понимании средств самообложения не принципиален размер собираемых средств, большую

роль для оценки эффективности механизма самообложения играет количество жителей, вовлеченных в него.

Однако с позиции органов власти остается существенным и вопрос о фискальном потенциале сборов в порядке самообложения, что, в частности, соответствует позиции Минфина России, выраженной в 2015 г.: «Институт самообложения является эффективным инструментом по расширению доходной части бюджетов органов местного самоуправления в муниципальных образованиях... Минфин считает целесообразным дополнить ст. 56 Закона «Об общих принципах организации местного самоуправления» положением, «предусматривающим возможность установления размера и периодичности платежей граждан в течение финансового года по ряду вопросов, относящихся к компетенции органов местного самоуправления, а также возможность определения территории, на которой проводится голосование о введении самообложения представительным органом муниципалитета». Новелла позволит активнее использовать механизм самообложения в городских округах, где платежеспособная возможность граждан «несоизмеримо выше», чем в сельских поселениях»¹. Однако до настоящего момента указанные изменения не были внесены в правовую базу.

В соответствии со ст. 56 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее — Федеральный закон № 131-ФЗ) под средствами самообложения граждан понимаются разовые платежи граждан, осуществляемые для решения конкретных вопросов местного значения. Размер платежей в порядке самообложения граждан устанавливается в абсолютной величине равным для всех жителей муниципального образования, за исключением отдель-

¹ Макутина М. Минфин предложил пополнять местные бюджеты за счет самообложения граждан [Электронный ресурс]. URL: <http://www.rbc.ru/politics/28/05/2015/55673e119a7947e3094b3e8b>

ных категорий граждан, численность которых не может превышать 30% от общего числа жителей муниципального образования и для которых размер платежа может быть уменьшен. Вопросы введения и использования разовых платежей граждан решаются на местном референдуме (сходе граждан). В п. 3 ст. 41 Бюджетного кодекса РФ указано, что средства самообложения граждан относятся к неналоговым доходам бюджетов. Данный источник доходов не получил в российской практике необходимого распространения, хотя в 2014 г. его использование существенно расширилось. Так, общий объем поступлений в местные бюджеты средств самообложения граждан возрос в 4,5 раза относительно показателя 2013 г. Доля средств самообложения граждан составила в 2014 г. 0,29% от общего объема неналоговых доходов бюджетов всех поселений, что свидетельствует о незначительности данных доходов. При этом следует принять во внимание то обстоятельство, что средства самообложения используются не во всех субъектах РФ. По данным Минфина России самообложение граждан вводилось в 2014 г. в 1454 муниципальных образованиях (34 региона), что составляет 6,4% от общего количества муниципальных образований. Наибольший объем поступлений от самообложения в 2014 г. приходился на такие субъекты федерации как Республика Татарстан (более 70% от общего объема средств), также можно выделить Кировскую область и Пермский край. В указанных субъектах федерации для активизации самообложения применялось софинансирование из региональных бюджетов.

В соответствии с решением правительства Республики Татарстан средства самообложения граждан финансируются из республиканского бюджета в соотношении 1:4. В 2014 г. в 658 муниципальных образованиях были приняты решения по введению самообложения граждан. Общая сумма собранных средств составила около 80 млн руб., из республиканского бюджета поселениям было перечислено соответственно более 300 млн руб. Более 40% указанных поселений приняли решение об использовании средств самообложения для финансирования ремонта и содержания дорог внутри населенных пунктов, в том числе мостов. В случае принятия на референдуме положительного решения в течение определенного срока (равного нескольким месяцам) с жителей собирается разовый платеж. Так, в соответствии с Решением Совета Молькеевского сельского поселения № 44 «а» от 17 ноября 2014 г. «Об утверждении порядка сбора и использования денежных средств самообложения граждан Молькеевского сельского поселения» установлен следующий порядок сбора денежных средств, являющийся стандартным. Исполнительный комитет поселения в течение 20 дней со дня опубликования решения референдума о введении самообложения направляет жителям

поселения извещения и квитанции по уплате разового платежа, в которых указываются реквизиты, сумма платежа и разъяснения о порядке его уплаты. Плательщики обязаны внести платеж в течение месяца со дня получения извещений. Денежные средства, полученные от самообложения граждан, вносятся на расчетный счет Исполнительного комитета Молькеевского сельского поселения и поступают в бюджет муниципального образования «Молькеевское сельское поселение» по коду доходов «Прочие неналоговые доходы». Оплата платежей гражданами производится путем перечисления денежных средств через филиал Сбербанка РФ либо через кассу Исполкома поселения, либо через уполномоченных лиц². После сбора средств соответствующую информацию направляют в финансовый орган субъекта РФ, который осуществляет софинансирование с использованием иных межбюджетных трансфертов в установленной пропорции. В данном случае предоставление межбюджетных трансфертов характеризуется высоким уровнем эффективности, что связано с консолидацией средств для решения вопросов, признанных первоначально значимыми³.

Опыт Татарстана показывает неоднозначное отношение жителей к практике самообложения. Например, в Нижнекамском районе республики состоялся референдум по введению добровольного самообложения. При общей явке более 56% три поселения из 13 проголосовали «против»⁴.

В Кировской области также используется механизм софинансирования средств, полученных в порядке самообложения граждан. Методика распределения трансфертов ориентирована на активизацию работы органов местного самоуправления поселений по введению самообложения граждан. Согласно используемой методике право на получение трансфертов имеют поселения, принявшие на местном референдуме (сходе граждан) решения об использовании самообложения граждан. Объем межбюджетного трансферта для *i*-го поселения определяется по следующей формуле:

$$M_{ti} = C_{Ci} * 1,5,$$

где M_{mi} — объем межбюджетного трансферта *i*-му поселению;

C_{Ci} — объем средств самообложения граждан, поступивших в бюджет *i*-го поселения в отчетном году в соответствии с принятым на местном референдуме решением по введению самообложения граждан, руб.⁵

Таким образом, на каждый рубль, который должен поступить в бюджет поселения, выделяется 1,5 руб. трансфертов.

В 2014 г. средства самообложения были собраны в 26 муниципалитетах Пермского края, который также входит в тройку «лидеров» по использованию меха-

² Решение Совета Молькеевского сельского поселения № 44 «а» от 17 ноября 2014 г. «Об утверждении порядка сбора и использования денежных средств самообложения граждан Молькеевского сельского поселения» [Электронный ресурс]. URL: http://molkeev-kaybici.tatarstan.ru/rus/file/pub_345768.docx

³ Левина В. Оценка эффективности распределения межбюджетных трансфертов на региональном уровне // Финансы. 2015. № 2. С. 14–20.

⁴ Ахметвалиева Г. Что такое самообложение. Жители деревень Татарстана решаются добровольно отдать свои деньги, чтобы получить из бюджета РТ в четыре раза больше [Электронный ресурс]. URL: <https://kazanfirst.ru/feed/55962>

⁵ Постановление администрации Унинского района Кировской области от 07.12.2012 № 764 «О методиках распределения межбюджетных трансфертов из бюджета Унинского района бюджетам поселений» [Электронный ресурс]. URL: http://admuni.ru/budget/open_budfet/mbud/3360-mezhbyudzhethnye-otnosheniya.html

низма самообложения. Объем средств составил суммарно 4,45 млн руб., из регионального бюджета в порядке софинансирования было выделено 22,91 млн руб.

Опыт по распределению трансфертов в целях стимулирования самообложения жителей представляется неоднозначным. Положительно оценивается то обстоятельство, что предлагается поиск дополнительных источников доходов для бюджетов поселений. Однако по своей сути самообложение граждан является механизмом финансирования, который должен инициироваться «снизу», так как именно жители должны быть заинтересованы в финансировании тех или иных расходов за счет дополнительных средств. В случае если самообложение граждан «премируется», вероятно, что инициатива будет исходить не от жителей, а «сверху».

Кроме указанной проблемы инициирования самообложения следует рассмотреть и правовые аспекты применения данной практики.

Одной из спорных ситуаций было принятие решений на референдумах о разовых платежах, внесение которых было запланировано ежегодно в течение нескольких лет. Подобная ситуация была рассмотрена в Апелляционных определениях Курганского областного суда от 25.06.2013 по делу № 33-1734/2013, делу № 33-1733/2013 и делу № 33-1732/2013. В апелляционных определениях были признаны недействующими решения местных референдумов жителей Краснознаменского сельсовета Мишкинского района Курганской области, Гладышевского сельсовета Мишкинского района Курганской области, Островнинского сельсовета Мишкинского района Курганской области о введении сроком на 5 лет ежегодных разовых платежей в порядке самообложения граждан, достигших возраста 18 лет, для решения вопроса местного значения на территории поселения. По мнению суда, в формулировке вопроса, вынесенного на местные референдумы, содержится внутреннее противоречие, а именно вопрос одновременно содержит указание на разовость и периодичность платежей («ежегодных разовых платежей»). Суд пришел к выводу о том, что решение местного референдума также противоречит ч. 7 ст. 12 Федерального закона от 12.06.2002 № 67-ФЗ и ч. 3 ст. 10 Закона Курганской области от 29.12.2003 № 365. Решением, принятым на референдуме, платежам по самообложению граждан придан регулярный и обязательный характер, самообложение граждан фактически явилось постоянным источником пополнения бюджета в течение 5 лет. Кроме того, платежи в порядке самообложения установлены не для решения какой-то конкретной цели (решения конкретного вопроса местного значения), а для обеспечения деятельности муниципального образования для решения вопросов местного значения в общем.

Глава Первомайского сельсовета Мишкинского района Курганской области обратился в Конституционный Суд РФ, оспаривая конституционность статьи 56 Федерального закона № 131-ФЗ. По мнению заявителя, введение на основе оспариваемого законоположения на территории муниципального образования платежей, подлежащих внесению гражданами в порядке самообложения ежегодно в течение нескольких лет, не означает, что такие платежи приобретают налоговый характер; иное понимание оспариваемого законоположения, которого в силу его неопределенности

придерживаются правоприменительные органы, препятствует реализации права граждан на самообложение, что противоречит статье 19 Конституции РФ.

Определением Конституционного Суда РФ от 17 июля 2014 г. № 1649-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Лунтова Сергея Юрьевича на нарушение конституционных прав местного самоуправления статьей 56 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» было установлено, что Конституционный Суд РФ не нашел оснований для принятия данной жалобы к рассмотрению.

В Определении Конституционного Суда РФ указано, что правовое регулирование, закрепленное в ст. 56 Федерального закона № 131-ФЗ, как и предназначение средств самообложения граждан — для решения конкретных вопросов местного значения — призваны разграничить данный вид доходов местных бюджетов с местными налогами. Оспариваемое законоположение, действующее в системе правового регулирования, по сути, предусматривает один из способов осуществления населением местного самоуправления непосредственно, предоставляет ему дополнительные, согласующиеся с природой местного самоуправления правовые возможности для решения конкретных вопросов местного значения и, следовательно, само по себе не может рассматриваться как нарушающее права граждан на осуществление местного самоуправления.

Вопрос о правомерности использования самообложения в сельском поселении Красноусольский сельсовет (Республика Башкортостан) был рассмотрен и Верховным судом Республики Башкортостан (апелляционное определение от 23 июля 2013 г. № 33-8932/2013). Согласно результатам местного референдума на территории сельского поселения Красноусольский сельсовет муниципального района Гафурийский район Республики Башкортостан был введен разовый сбор денежных средств в целях привлечения дополнительных средств населения для осуществления мероприятий по благоустройству и социально-культурному развитию сельского поселения. Решением Совета сельского поселения Красноусольский сельсовет муниципального района Республики Башкортостан «О самообложении граждан сельского поселения Красноусольский сельсовет» было утверждено Положение о разовом сборе денежных средств (самообложение) на территории сельского поселения Красноусольский сельсовет и установлен разовый сбор денежных средств на один двор (дом), квартиру, расположенные на территории поселения Красноусольский сельсовет муниципального района Гафурийский район Республики Башкортостан раз в полугодие. В данном случае также неочевидна разовость платежа, т.к. предполагается внесение платежей раз в полугодие. Кроме того, по нашему мнению, представляется не вполне корректным обложение в расчете на один двор (дом), квартиру, а не в расчете на жителей, т.к. в соответствии со ст. 56 Федерального закона № 131-ФЗ размер платежей в порядке самообложения граждан 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, а в данном случае платежи для граждан не будут равными, а могут существенно отличаться в зависимости от количества проживающих в домах, квартирах.

Таким образом, решения, принимаемые на референдумах о самообложении граждан, могут предполагать только один единовременный платеж. Если предполагается несколько платежей граждан для решения определенного вопроса местного значения, осуществляемых, например, ежегодно, то в отношении каждого из них должен быть проведен соответствующий референдум.

Следует отметить и то обстоятельство, что величина платежей в порядке самообложения неизбежно связана с доходами граждан, а в сельских поселениях они в большинстве своем не велики. Определенные проблемы развития самообложения связаны со значительными издержками на проведение референдумов, которые обязательны для каждого сбора средств в порядке самообложения. При этом объемы средств, собранных в порядке самообложения, могут не превышать 50–100 тыс. рублей. Например, в рассмотренной выше ситуации в Первомайском сельсовете сумма средств состав-

ляла около 30 тыс. руб. в год. Таким образом, затраты бюджетной системы на проведение референдума и дополнительные доходы бюджетов в небольших сельских поселениях соизмеримы.

Объемы средств, привлекаемых в порядке самообложения, не могут (и не должны) становиться преобладающим источником доходов местных бюджетов, заменяющим налоговые поступления. Основное назначение средств самообложения жителей — финансирование решения конкретной проблемы в рамках решения вопроса местного значения, который представляется для жителей первоначально значимым, существенно влияющим на условия жизни населения.

Таким образом, основными особенностями самообложения в современной российской практике являются его обусловленность наличием софинансирования из региональных бюджетов, незначительность объемов средств граждан, которые могут быть собраны, распространение преимущественно в сельских поселениях, где в большей степени сконцентрированы и локализованы местные проблемы и интересы сообществ.

Литература

1. Ахметвалиева Г. Что такое самообложение. Жители деревень Татарстана решаются добровольно отдать свои деньги, чтобы получить из бюджета РТ в четыре раза больше [Электронный ресурс]. URL: <https://kazanfirst.ru/feed/55962>
2. Левина В.В. Оценка эффективности распределения межбюджетных трансфертов на региональном уровне // Финансы. 2015. № 2. С. 14–20.
3. Макутина М. Минфин предложил пополнять местные бюджеты за счет самообложения граждан [Электронный ресурс]. URL: <http://www.rbc.ru/politics/28/05/2015/55673e119a7947e3094b3e8b>

Развитие сферы предоставления государственных и муниципальных услуг в Республике Крым: проектные и модернизационные решения

Малик Елена Николаевна, кандидат политических наук, доцент кафедры политологии и государственной политики Орловского филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации
[malik57-elena@mail.ru]
302028, Россия, г. Орел, Бульвар Победы, д. 5а

В статье автор затронул актуальный для большинства российских граждан вопрос о предоставлении государственных и муниципальных услуг населению через многофункциональные центры «одного окна». Уделяется внимание задачам деятельности МФЦ в Республике Крым. Затронуты основные проблемы, возникающие при оказании социальных услуг жителям. Выявлены основные направления, повышающие эффективность предоставления государственных и муниципальных услуг населению в многофункциональных центрах.

Ключевые слова: многофункциональный центр (МФЦ), принцип «одного окна», государственные и муниципальные услуги, Республика Крым.

Development of Granting the State and Municipal Services in the Republic of Crimea: Design and Modernization Solutions

Malik Elena N., Candidate of Political Sciences, Assistant Professor of the Political Science and State Policy Department, Oryol Branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration under the President of the Russian Federation
[malik57-elena@mail.ru]
302028, Russia, Orel, Bulvar Pobedy, 5a

In the article the author has raised the question, actual for most of the Russian citizens, of providing the state and municipal services to the population through the multipurpose centers of "one window". The attention is paid to problems of activity of MFTs in the Republic of Crimea. The main problems, the social services arising when rendering to inhabitants are touched.

The main directions increasing efficiency of granting the state and municipal servants to the population in the multipurpose centers are revealed.

Key words: multipurpose center (MFTs), principle of "one window", state and municipal services, Republic of Crimea.

Различного рода аспекты совершенствования организации и оказания социальной консультативной помощи населению на уровне каждого конкретного региона приобретают в условиях административной реформы немаловажное значение. В России предоставление услуг населению обеспечивают органы исполнительной власти субъекта Российской Федерации, подведомственные им учреждения, территориальные подразделения федеральных органов исполнительной власти и исполнительные органы государственной власти, юрисдикция которых распространяется на территорию региона, а также органы местного самоуправления и подведомственные им учреждения.

Как показывает практика, многофункциональные центры предоставления государственных и муниципальных услуг признаны населением самым удобным каналом получения комплекса услуг от различных ведомств. В.П. Ляхов указывает на тот факт, что деятельность центров «одного окна» является востребованной гражданами страны и выступает реальным фактором модернизации системы местного самоуправления и муниципального управления в рамках реализации административной реформы¹.

Основной идеей МФЦ является реализация принципа «одного окна», когда гражданин освобождается от необходимости получать справки в других учреждениях, ходить по инстанциям или платить посредникам. От получателя требуется только подать заявле-

ние и получить результат в установленный срок, а всю остальную работу, в том числе межведомственное согласование, должны проводить сотрудники МФЦ и соответствующие государственные и муниципальные органы власти.

Федеральным законом от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» закреплены особенности организации предоставления государственных услуг в МФЦ, функции, права и обязанности МФЦ, требования к соглашениям о взаимодействии, а также обязанности органов, предоставляющих государственные услуги и муниципальные услуги, в том числе их обязанность предоставлять МФЦ необходимые для осуществления государственных услуг сведения и доступ к информационным системам, содержащим такие сведения².

В соответствии с законом государственные органы, органы местного самоуправления обязаны предоставлять государственные или муниципальные услуги в соответствии с административными регламентами; обеспечивать возможность получения заявителем государственной или муниципальной услуги в электронной форме, а также в иных формах по выбору заявителя; предоставлять в иные государственные органы, органы местного самоуправления, организации документы и информацию, необходимые для предоставления государственных и муниципальных услуг, а также получать от них такие документы и информацию.

¹ Ляхов В.П. Региональный опыт реализации МФЦ в России в контексте оптимизации функционирования местного самоуправления и модернизации российского общества // Власть. 2015. № 1. С. 48.

² Федеральный закон от 27.07.2010 № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» (в ред. от 31.12.2014) // СПС «КонсультантПлюс».

Законом определяются конкретные случаи взимания платы за предоставление государственных и муниципальных услуг — либо на основании Налогового кодекса Российской Федерации, либо на основании Перечней платных услуг, утверждаемых Правительством Российской Федерации, законом субъекта Российской Федерации, представительного органа муниципального образования.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 27 сентября 2011 г. № 797 «О взаимодействии между многофункциональными центрами предоставления государственных и муниципальных услуг и федеральными органами исполнительной власти, органами государственных внебюджетных фондов, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления» определены вопросы взаимодействия МФЦ с органами государственной власти, местного самоуправления, заключения соглашений о взаимодействии, а также утверждены перечни услуг, предоставление которых организуется в МФЦ³. Утвержденные перечни включают в себя наиболее массовые и востребованные населением услуги, предоставление которых организуется во всех МФЦ страны. С 1 ноября 2014 года МФЦ обязаны предоставлять 34 государственные услуги, включая информационные услуги — с этой даты МФЦ обязаны выдавать посетителям выписки и справки из информационных систем органов власти, предоставляющих государственные услуги⁴.

Таким образом, опыт создания и функционирования МФЦ показывает, что учреждаемые на территории Российской Федерации центры «одного окна» позволяют гражданам получать самые разные услуги (получение паспорта, регистрация актов гражданского состояния, постановка на налоговый учет и пр.) в одном помещении и не взаимодействовать при этом с чиновниками непосредственно. Данный подход минимизирует моральные, материальные и временные издержки потребителей услуг, в связи с чем популярность МФЦ постоянно растет. Оценить же результативность и эффективность работы МФЦ можно путем использования балльно-рейтинговой оценки, которая включает качественные и количественные показатели. Назначение создания рейтинговой оценки центров «одного окна» включает не только определение эффективности их работы, но и «формирование конкурентных условий для совершенствования МФЦ, внедрения качественных подходов в организации деятельности»⁵.

Сегодня в Республике Крым активно предпринимаются действия по развитию системы предоставления государственных и муниципальных услуг населению на базе многофункциональных центров, с использованием опыта Российской Федерации.

В данном направлении крымское правительство уже предприняло комплекс мер. В частности, разработана соответствующая нормативная правовая база, создан уполномоченный орган — бюджетное учреждение «Многофункциональный центр Республики Крым». Основные цели и задачи деятельности МФЦ:

- упрощение процедур получения гражданами и юридическими лицами государственных и муниципальных услуг путем реализации принципа «одного окна» и перевода услуг в электронный вид;
- сокращение сроков предоставления государственных и муниципальных услуг;
- повышение комфортности получения гражданами и юридическими лицами государственных и муниципальных услуг;
- повышение удовлетворенности получателей государственных и муниципальных услуг их качеством;
- повышение информированности граждан и юридических лиц о порядке, способах и условиях получения государственных и муниципальных услуг;
- противодействие коррупции, ликвидация рынка посреднических услуг при предоставлении государственных и муниципальных услуг;
- повышение эффективности форм межведомственного взаимодействия с различными организациями, участвующими в оказании государственных и муниципальных услуг;
- предоставление возможности физическим и юридическим лицам предоставления одновременно нескольких взаимосвязанных государственных и муниципальных услуг;
- организация информационного обмена данными между органами местного самоуправления, органами исполнительной власти, государственными и муниципальными учреждениями, государственными внебюджетными фондами и иными организациями, участвующими в предоставлении государственных и муниципальных услуг.

20 декабря 2014 года Председатель Правительства РФ Дмитрий Медведев подписал постановление № 1434 «О предоставлении иных межбюджетных трансфертов на создание сети многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг в Республике Крым и г. Севастополе», внесенное Минэкономразвития России⁶.

Постановление предусматривает финансирование создания сети многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг в Республике Крым и г. Севастополе. Совокупный объем финансового обеспечения достижения целевых показателей проекта на территории Крымского федерального округа в 2014 году составляет 200 млн рублей. Первоначальной редакцией документа предусматрива-

³ Постановление Правительства Российской Федерации от 27 сентября 2011 г. № 797 «О взаимодействии между многофункциональными центрами предоставления государственных и муниципальных услуг и федеральными органами исполнительной власти, органами государственных внебюджетных фондов, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления» // Российская газета. 2010. 29 сентября.

⁴ См.: Гончарова Е.А. Региональная практика создания системы предоставления государственных услуг в формате МФЦ // Гражданское общество и правовое государство. 2015. Т. 2. С. 6.

⁵ Мирошенко Н.В., Тихенькая Н.С., Кондакова К.С. Многофункциональные центры предоставления государственных и муниципальных услуг в регионах России: проблемы и перспективы // Вестник государственного и муниципального управления. 2014. № 2–1 (12). С. 108.

⁶ Постановление Правительства Российской Федерации от 20 декабря 2014 г. № 1434 «О предоставлении иных межбюджетных трансфертов на создание сети многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг в Республике Крым и г. Севастополе» // Российская газета. 2014. 25 декабря.

лось финансирование указанных мероприятий в 2015 году в размере 553,2 млн. рублей.

Вместе с тем, в Крымском регионе остается актуальным вопрос качественного предоставления услуг населению в рамках жизненных ситуаций: рождение ребенка, индивидуальное жилищное строительство, смена места жительства, смена фамилии, утрата документов, потеря близкого человека, выход на пенсию.

В администрации Краснодарского края 4 февраля 2015 года состоялось совещание по вопросам предоставления государственных и муниципальных услуг на базе многофункциональных центров в Крымском федеральном округе. В ходе семинара-совещания были рассмотрены вопросы выполнения Указа Президента РФ от 07.05.2012 № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного и муниципального управления»⁷ и перспективы построения системы муниципальных услуг на территории Республики Крым.

В мероприятии также приняли участие представители Минэкономразвития РФ, руководители и заместители многофункциональных центров РФ, руководители IT-подразделений Центров и специалисты их подразделений, крымские работники многофункциональных центров, представители органов власти Республики Крым и Севастополя, работники со стороны муниципальных образований Республики Крым, а также представители территориальных управлений.

По итогам были приняты решения — до конца 2015 года: завершить создание сети МФЦ в регионе, обеспечить показатель среднего времени ожидания в очереди не более 15 минут, привести МФЦ в соответствие правилам организации деятельности многофункциональных центров. Создать в 2016 году в Крыму сеть многофункциональных центров, через которые будет предоставляться большинство государственных и муниципальных услуг.

Государственное бюджетное учреждение РК «Многофункциональный центр предоставления государственных и муниципальных услуг» получило в оперативное управление 37 помещений в городах и районах Крыма. Таким образом, суть проекта по развитию системы МФЦ — создание комфортных и удобных офисов в шаговой доступности, в которых граждане могут получить все необходимые им услуги по принципу «одного окна». Создание МФЦ положительно влияет на уровень удовлетворенности граждан качеством государственных услуг, делает их на практике доступнее, снижает время ожидания в очередях».

Сегодня в планах регионов создание 22 МФЦ и 297 офисов государственных и муниципальных услуг на территории Республики Крым и 7 МФЦ и 2 офи-

сов в г. Севастополе. По данным Минэкономразвития России, согласно утвержденным субъектами Российской Федерации схемам размещения МФЦ и привлекаемых организаций на конец 2015 года на территории России должно функционировать порядка 2 800 центров (более 30 000 окон приема граждан) и более 11 000 офисов государственных и муниципальных услуг, что позволит достичь целевого охвата услугами МФЦ в 90% населения страны. По состоянию на 16 февраля 2015 года в стране создано более 1 800 центров, что обеспечило охват более 62% россиян⁸.

Для достижения целевых показателей по охвату населения услугами МФЦ Крымского федерального округа в регионе необходимо создать 28 МФЦ с количеством окон приема более 300, а также более 300 точек удаленного доступа (офисов), из них для Республики Крым — 21 МФЦ (236 окон) и 324 офисов, для г. Севастополя — 7 МФЦ (69 окон) и 8 офисов.

Хотелось бы отметить еще один позитивный шаг в развитии Крымской сети МФЦ — это начальный этап работы по обучению сотрудников ГУП «МФЦ Республики Крым» оказанию услуг по приему-выдаче документов, представляемых для осуществления государственного кадастрового учета и государственной регистрации прав на недвижимое имущество.

Данная работа начата в рамках исполнения Плана мероприятий «дорожной карты», разработанного в целях повышения качества предоставляемых государственных и муниципальных услуг. Обучение будет проводиться в соответствии с разработанным Планом-графиком проведения обучающих мероприятий, а по его итогам специалисты МФЦ будут сдавать экзамен на готовность работать в режиме «одного окна», соблюдая стандарты качества предоставления государственных услуг.

И, несмотря на то, что процесс развития сети МФЦ в Республике Крым небыстрый, по нашему мнению, российский опыт использования принципа «одного окна» будет во многом полезен и приведет к следующим позитивным направлениям:

- сокращение сроков получения государственных услуг;
- снижение межведомственной волокиты;
- достижение существенного антикоррупционного эффекта за счет отсутствия непосредственного взаимодействия с предоставляющими услуги государственными и муниципальными служащими, исчезновение спроса на деятельность включенных в коррупционные схемы посредников;
- повышение комфортности и удовлетворенности граждан взаимодействием с государственными органами.

Литература

1. Гончарова Е.А. Региональная практика создания системы предоставления государственных услуг в формате МФЦ // Гражданское общество и правовое государство. 2015. Т. 2. С. 5–7.
2. Ляхов В.П. Региональный опыт реализации МФЦ в России в контексте оптимизации функционирования местного самоуправления и модернизации российского общества // Власть. 2015. № 1. С. 44–49.
3. Мироненко Н.В., Тихенькая Н.С., Кондакова К.С. Многофункциональные центры предоставления государственных и муниципальных услуг в регионах России: проблемы и перспективы // Вестник государственного и муниципального управления. 2014. № 2–1 (12). С. 105–109.

⁷ Указ Президента Российской Федерации 7 мая 2012 года № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» // Российская газета. 2012. 9 мая.

⁸ Данные пресс-службы Министерства экономического развития Российской Федерации [Электронный ресурс]. URL: <http://economy.gov.ru>.

Состояние законности в сфере управления и распоряжения государственной и муниципальной собственностью

Хусьяйнова Светлана Геннадьевна, старший научный сотрудник НИИ Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации
[sveta963@mail.ru]
107078, Россия, г. Москва, ул. Новая Басманная, д. 10, стр. 1

Кагамлык Мария Юрьевна, научный сотрудник НИИ Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации
[mkagamlyk@yandex.ru]
107078, Россия, г. Москва, ул. Новая Басманная, д. 10, стр. 1

На основании анализа состояния законности в сфере управления и распоряжения государственной и муниципальной собственностью авторами исследуется комплекс проблем в правовом регулировании. В этой связи авторами предлагается скорректировать законодательную базу указанной сферы.

Ключевые слова: законность, прокурорский надзор, государственная и муниципальная собственность, законодательство.

The Legality Status in the Field of Management and Disposal of the State and Municipal Property

Khusyaynova Svetlana G., Senior Research Scientist of the Scientific Research Institute at the Academy of the Prosecutor General's Office of the Russian Federation
[sveta963@mail.ru]
107078, Russia, Moscow, ul. Novaya Basmannaya, 10, bld. 1

Kagamlyk Maria Yu., Research Scientist of the Scientific Research Institute at the Academy of the Prosecutor General's Office of the Russian Federation
[mkagamlyk@yandex.ru]
107078, Russia, Moscow, ul. Novaya Basmannaya, 10, bld. 1

Based on the analysis of the state of legality in the sphere of management and disposal of state and municipal property the authors explores the complex issues in the legal regulation. In this regard, the authors propose to adjust the legislative framework of the aforementioned sectors.

Key words: legitimacy, public Prosecutor's supervision, state and municipal property, law.

Собственность — это экономическая и политическая основа цивилизованного общества и государства, институтов политической власти и демократии, гарантия достойного существования человека¹.

Одной из наиболее актуальных проблем в экономике нашей страны является обеспечение права государственной собственности, которое нарушается в результате различных противоправных посягательств во всех сферах экономики. Подобные правонарушения создают благоприятную почву для проявлений коррупции, хищения государственного имущества. Прокурорская статистика свидетельствует о неблагоприятном состоянии законности в сфере соблюдения законодательства о государственной и муниципальной собственности, о ее негативной динамике.

Так, в 2011 г. количество выявленных нарушений законов увеличилось по сравнению с 2010 г. на 42,8% и составило 122 032, в 2012 г. — 134 811 (+10,5%). В 2013 г. наблюдалось некоторое снижение показателей, что, в частности, могло быть обусловлено результативностью мер прокурорского реагирования в предыдущие периоды и их профилактической ролью. Но уже в 2014 г. количество выявленных нарушений возросло до 132 100 (+7%).

В ходе надзорных мероприятий в 2015 г. прокурорами субъектов Российской Федерации выявлено свыше 140 тыс. нарушений законодательства о государственной и муниципальной собственности. С целью их устранения внесено свыше 23 тыс. представлений. По инициативе прокуроров к административной и дисциплинарной ответственности привлечено свыше 19 тыс. нарушителей закона, возбуждено 1 615 уголов-

ных дел. Предостережено о недопустимости нарушения закона более 2 тыс. потенциальных нарушителей. В результате рассмотрения протестов прокуроров отменено (изменено) 5 490 незаконных правовых актов. Судами удовлетворено 18 826 исковых заявлений на сумму 413 млн 947 тыс. руб.

Анализ материалов проведенных во всех регионах страны прокурорских проверок показал, что типичными нарушениями в данной сфере являются:

— издание нормативных правовых актов с нарушением требований закона, а также с превышением компетенции территориальными органами Росимущества, органами местного самоуправления. Например, местными администрациями зачастую издаются муниципальные нормативные правовые акты, регламентирующие порядок управления и распоряжения имуществом, находящимся в муниципальной собственности, в то время как п. 5 ч. 10 ст. 35 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» указанные вопросы относит к исключительной компетенции представительного органа муниципального образования;

— в нарушение Федерального закона от 21.12.2001 № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества» (далее — Федеральный закон № 178-ФЗ) имущество отчуждается в отсутствие планов (программ) приватизации; в состав приватизируемого имущества включаются объекты, не подлежащие приватизации;

— отчуждение государственного и муниципального имущества производится минуя установленные ст. 13 Федерального закона № 178-ФЗ способы прива-

¹ Маттеи У, Суханов Е.А. Основные положения права собственности. М., 1999. С. 49.

тизации; ненадлежащим образом осуществляется информационное обеспечение приватизации: не опубликовываются либо опубликовываются не в полном объеме, с несоблюдением установленных сроков планы (программы) приватизации, информационные сообщения о продаже, информации о результатах сделок приватизации; стоимость имущества, подлежащего приватизации занижается;

— нарушения органами управления государственных и муниципальных унитарных предприятий, учреждений положений законов, регламентирующих порядок пользования, распоряжения имуществом, закрепленным на праве хозяйственного ведения, оперативного управления: нецелевое использование имущества; совершение сделок, противоречащих целям и предмету деятельности унитарных предприятий, учреждений; совершение сделок с имуществом, находящимся на праве хозяйственного ведения, оперативного управления, а также иных сделок, без согласия собственника;

— в собственность государства обращаются: конфискованное имущество; движимые бесхозяйные вещи, изъятые федеральными органами исполнительной власти, органами предварительного расследования в соответствии с их компетенцией; вещи, изъятые из незаконного оборота, из противоправного владения лиц, совершивших правонарушения; товары, которые при перемещении через таможенную границу Таможенного союза были помещены под таможенную процедуру отказа в пользу Российской Федерации и другое имущество по установленным законом основаниям (например, имущество, взыскиваемое в доход государства по ряду ничтожных сделок (ст. 169, 179 Гражданского кодекса РФ).

Негативно сказывается на ситуации в данной сфере отсутствие законодательного регулирования порядка осуществления контрольных функций органами Росимущества в отношении правообладателей и иных лиц, в пользовании которых находятся объекты федеральной собственности.

В этой связи требует более детального законодательного регулирования деятельность территориальных органов Росимущества, в том числе в части проведения ими контрольных мероприятий, исполнения функций собственника федерального имущества, а также осуществления процесса продажи арестованного, конфискованного и иного имущества, обращенного в доход государства.

В настоящее время система ведения учета в территориальных подразделениях Росимущества не позволяет отследить «историю» распоряжения федеральным имуществом конкретной организацией, поскольку реестр утраченного имущества ведется без привязки к юридическому лицу, у которого оно было изъято, и последующего правообладателя. Данная практика значительно затрудняет проведение проверочных мероприятий, целью которых является установление наличия или отсутствия фактических полномочий и оснований для распоряжения федеральным имуществом.

Органами Росреестра не обеспечивается реальное устранение нарушений закона и не оказывается существенное влияние на состояние законности в сфере земельных правоотношений, что создает благоприятные условия для нарушения прав и законных интересов граждан и юридических лиц. Органы Росреестра нередко исполняют свои обязанности с превышением должностных полномочий, имеют место факты присвоения бюджетных средств и мошенничества.

Так, в декабре 2012 г. сотрудниками Главного управления экономической безопасности и противодействия коррупции МВД России пресечена противоправная деятельность организованной группы (в состав которой входили должностные лица отдела Росреестра по Раменскому району Московской области) по подозрению в незаконном отчуждении земель Подмосковья, находящихся в федеральной и муниципальной собственности. В результате из федеральной и муниципальной собственности выведено свыше 300 гектаров земли. По предварительной оценке, ущерб государству составил более 1 млрд рублей².

В целях совершенствования законодательства и повышения эффективности прокурорско-надзорной деятельности представляется целесообразным увеличить срок для предъявления требований о признании сделки с недвижимым имуществом ничтожной, так как трехгодичный срок является пресекательным и восстановлению в судебном порядке не подлежит.

Распространенности правонарушений в данной сфере во многом способствуют недостатки законодательства, регулирующего управление и распоряжение государственной и муниципальной собственностью, а именно: недостаточность административной ответственности за его нарушения; недостаточные полномочия органов государственного контроля; недостаточность срока для предъявления требований о признании сделок с недвижимым имуществом ничтожными³.

С 6 августа 2014 года вступил в силу Федеральный закон от 28.06.2014 № 186-ФЗ «О внесении изменений в Арбитражный процессуальный кодекс РФ». Указанным законом прокурор наделен полномочиями на обращение в арбитражный суд с иском об истребовании государственного и муниципального имущества из чужого незаконного владения (ч. 1 ст. 52 АПК РФ), что позволит, на наш взгляд, усовершенствовать механизм защиты права собственности государства или муниципальных образований. Данные полномочия уже успешно реализуются. Например, 30 октября 2014 года Арбитражный суд г. Москвы удовлетворил исковые требования Генеральной прокуратуры Российской Федерации к ОАО «АФК «Система» и другим лицам об истребовании акций ОАО «АНК «Башнефть» в федеральную собственность⁴.

Практика государственного контроля, а также прокурорского надзора свидетельствует о большом распространении нарушений, допускаемых в процессе приватизации государственного имущества, нарушения установленного порядка использования приватизированного государственного имущества, в связи с

² URL: <http://www.mvd.ru/news/show-116794/>

³ Проведено анкетирование в 15 субъектах Российской Федерации. Изучено 413 анкет.

⁴ URL: <http://genproc.gov.ru/30.10.2014>.

чем полагаем возможным согласиться с мнением ряда ученых о целесообразности введения в Уголовный кодекс РФ специальной статьи, которая бы предусматривала ответственность за нарушение законодательства, регулирующего порядок и условия приватизации, в частности нарушение обязательных условий приватизации государственного имущества и его дальнейшего использования⁵.

Необходимо отметить, что допускаемым нарушениям во многом способствует отсутствие в науке и законодательстве единого представления о собственности и праве собственности как общеправовой и гражданско-правовой категории. Причинами такого отсутствия являются, по мнению Ю.Н. Андреева, многогранность и многоаспектность обсуждаемого явления, его постоянный динамизм и изменчивость, совокупность различных методологических, исторических, экономических и правовых подходов к изучению поднятой проблемы, весьма длительный опыт функционирования собственности и права собственности в мире и, наконец, идеологические, политические, нравственные, эстетические, житейские взгляды самих исследователей по вопросу собственнических отношений⁶.

Рассмотрим еще одну проблему указанных правоотношений.

Субъекты Российской Федерации по предметам совместного ведения обладают всей полнотой государственной власти, в том числе в отношении своей собственности (ст. 73 Конституции РФ). В соответствии со ст. 132 Конституции РФ органы местного самоуправления самостоятельно управляют муниципальной собственностью, формируют, утверждают и исполняют местный бюджет, устанавливают местные налоги и сборы, осуществляют охрану общественного порядка, а также решают иные вопросы местного значения.

Несмотря на кажущуюся урегулированность правового положения государственных органов в сфере управления и распоряжения государственной и муниципальной собственностью, следует отметить, что единая система правового регулирования указанной сферы отсутствует: нормативные правовые акты разрозненны и не имеют иерархической соподчиненности, начиная с основного закона страны — Конституции РФ.

«В то время как в зарубежных конституциях все больше места занимают нормы, отражающие экономи-

ческую и социальную деятельность государства, статус государственных органов, выполняющих эти функции, Конституция Российской Федерации не содержит даже специальную главу, посвященную экономической системе, не говоря уже о недостаточной регламентации компетенции центральных органов федеральной исполнительной власти и их актов, что самым отрицательным образом влияет на нормотворческую активность ведомств в стремлении «залатать» образовавшиеся бреши»⁷.

Проведенный анализ действующего законодательства свидетельствует о его фрагментарности, недостаточности комплексного кодифицированного правового регулирования вопросов управления федеральной собственностью, в связи с чем в научной литературе ставится вопрос о необходимости принятия специального закона, в котором бы были закреплены основы государственного управления государственным и муниципальным и федеральным имуществом⁸.

По мнению С.В. Масловой⁹, необходима разработка и принятие федерального закона, регулирующего не только сферу управления федеральным имуществом, но весь комплекс вопросов, характеризующих федеральную собственность как экономико-правовое явление, в связи с чем считаем целесообразным принятие федерального закона «О федеральной собственности». Такой закон должен «содержать указание на конкретные механизмы, с помощью которых осуществляется управление государственной собственностью, включая формы и виды договоров о передаче прав на управление имуществом»¹⁰.

Одним из основных принципов закона о федеральной собственности должен быть принцип ее целевого использования в соответствии с полномочиями федеральных органов государственной власти.

Полагаем, что установление в федеральном законе «О федеральной собственности» определения, порядка закрепления и управления объектами, находящимися в исключительной федеральной собственности и составляющими всенародное достояние, имело бы следствием развитие регионального законодательства, регулирующего аналогичные вопросы на уровне субъектов, и упрочение режима законности в сфере управления и использования объектов собственности, составляющих достояние народов Российской Федерации.

Литература

1. Андреев Ю.Н. Собственность и право собственности: цивилистические аспекты: монография // СПС «КонсультантПлюс».
2. Дзыбик Е.К. Государственное управление федеральным имуществом: административно-правовые проблемы: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009.
3. Казарина А.Х. Правовое регулирование лицензирования как специфической формы государственного контроля в экономике // Научная информация по вопросам борьбы с преступностью. Прокурорский надзор за законностью в деятельности органов государственного контроля в экономике. М., 1999.

⁵ Медведева Э.А. Ответственность за незаконную приватизацию государственной и муниципальной собственности в Российской Федерации: проблемы законодательного регулирования // Общество и право. 2010. № 3. С. 34–35.

⁶ Андреев Ю.Н. Собственность и право собственности: цивилистические аспекты: монография // СПС «КонсультантПлюс».

⁷ Казарина А.Х. Правовое регулирование лицензирования как специфической формы государственного контроля в экономике // Научная информация по вопросам борьбы с преступностью. Прокурорский надзор за законностью в деятельности органов государственного контроля в экономике. М., 1999. С. 9, 26.

⁸ См.: Дзыбик Е.К. Государственное управление федеральным имуществом: административно-правовые проблемы: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009. С. 13.

⁹ Маслова С.В. Прокурорский надзор за исполнением законодательства, регулирующего управление и распоряжение федеральной собственностью: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2012. С. 247.

¹⁰ Сафаралиев Г.К. К вопросу об управлении государственной собственностью // Недвижимость и инвестиции. Правовое регулирование. 2001. № 4(9).

4. Маслова С.В. Прокурорский надзор за исполнением законодательства, регулирующего управление и распоряжение федеральной собственностью : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2012.
5. Маттеи У., Суханов Е.А. Основные положения права собственности. М., 1999.
6. Медведева Э.А. Ответственность за незаконную приватизацию государственной и муниципальной собственности в Российской Федерации: проблемы законодательного регулирования // Общество и право. 2010. № 3. С. 34–35.
7. Сафаралиев Г.К. К вопросу об управлении государственной собственностью // Недвижимость и инвестиции. Правовое регулирование. 2001. № 4(9).

Формы реагирования контрольного органа муниципального образования на выявленные нарушения в финансово-хозяйственной деятельности

Васильев Алексей Михайлович, член РАЮН, доктор исторических наук, кандидат юридических наук, профессор кафедры уголовного права, процесса и криминалистики филиала Кубанского государственного университета в г. Тихорецке
[alexey771977@mail.ru]
352120, Россия, Краснодарский край, г. Тихорецк, ул. Октябрьская, д. 24б

Копченко Инна Евгеньевна, кандидат исторических наук, доцент кафедры философии, права и социально-гуманитарных наук, Армавирский государственный педагогический университет
[ikopchenko@mail.ru]
352900, Россия, Краснодарский край, г. Армавир, ул. Розы Люксембург, д. 159

В отличие от социальной сферы, где многие услуги предоставляются муниципальными учреждениями, в сфере экономики, как показывает проведенный нами анализ соответствующих муниципально-правовых актов, муниципальные услуги чаще всего предоставляются самими органами местного самоуправления, а точнее — соответствующими структурными подразделениями местных администраций. Это обусловлено объективным фактором, а именно тем, что сам характер таких услуг предполагает решения преимущественно разрешительного и регистрирующего характера, которые, в свою очередь, позволяют заявителям услуг приложить свои усилия, знания, опыт для создания (а не получения) какого-либо социально-экономического блага (развитие бизнеса, строительство дома, совершение гражданско-правовой сделки и т.д.).

Ключевые слова: муниципальные услуги, государство, бюджет, исполнительная власть, закон.

Forms of Response of the Municipality Control Authority to Violations Revealed in the Financial and Business Activities

Vasilyev, Aleksey M., Member of the Russian Academy of Legal Sciences, Doctor of Historical Sciences, Candidate of Legal Sciences, Professor of the Criminal Law, Procedure and Criminology Department at the Tikhoretsk Branch of the Kuban State University
[alexey771977@mail.ru]
352120, Russia, Krasnodar region, Tikhoretsk, Oktyabrskaya ul., 24B

Kopchenko, Inna E., Candidate of Historical Sciences, Assistant Professor of the Philosophy, Law and Social Humanities Department, Armavir State Pedagogical University
[ikopchenko@mail.ru]
352900, Russia, Krasnodar Krai, Armavir, Rose Luxembourg ul., 159

Unlike the social sector, where many services are provided by municipal institutions, in the economy, as shown by our analysis of the relevant municipal legal acts of municipal services, are often provided by local governments municipal legal acts of municipal services are often provided by local governments — or rather the relevant structural divisions of local administrations. This is due to an objective factor, namely the fact that the very nature of such services involves decisions mainly permissive and registration nature, which, in turn, allow applicants services to contribute their efforts, knowledge expertise to create (and not receipt) of any socio-economic benefits (business development, building a house, committing civil transactions, etc.).

Key words: municipal services, state, budget, executive power, law.

Финансовый контроль на муниципальном уровне играет очень важную роль для возможности эффективной реализации правомочий муниципального образования по образованию, распределению и использованию фондов денежных средств с целью решения своих задач в интересах населения данного муниципалитета.

Лимская декларация руководящих принципов контроля на международном уровне закрепляет принципы организации финансового контроля, в ст. 1 которой говорится, что организация контроля является

обязательным элементом управления общественными финансовыми средствами, так как такое управление влечет за собой ответственность перед обществом. Контроль — не самоцель, а неотъемлемая часть системы регулирования, целью которой является вскрытие отклонений от принятых стандартов и нарушений принципов законности, эффективности и экономии расходования материальных ресурсов на возможно более ранней стадии с тем, чтобы иметь возможность принять корректирующие меры, в отдельных случаях

привлечь виновных к ответственности, получить компенсацию за причиненный ущерб или осуществить мероприятия по пресечению или сокращению таких нарушений в будущем¹.

Лимская декларация указывает на независимость контрольных органов от проверяемых ими организаций и защиту от постороннего влияния, что является залогом объективного и эффективного выполнения возложенных на них задач.

Несмотря на то, что указанная декларация не носит обязательного характера с точки зрения международного права, тем не менее ее нормы признаны эталоном оценки уровня организации финансового контроля². Полагаем, что при организации органов контроля на муниципальном уровне стремление к выполнению подобных принципов должно стать обязательным.

Для современной России в высшей степени важным условием построения сильного и благополучного государства защиты интересов его граждан становится организация надежного контроля за исполнением бюджетов и надлежащим использованием государственного и муниципального имущества. Создание системы государственного и муниципального финансового контроля, отвечающей потребностям государственного и муниципального управления, на современном этапе предполагает реализацию совокупности мер правового, организационного и методологического характера³.

Правовой основой закрепления статуса органа муниципального финансового контроля в муниципальных правовых актах являются прежде всего нормы Конституции РФ. В ч. 1 ст. 130 Конституции РФ установлено, что местное самоуправление в РФ обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью. Согласно ч. 1 ст. 131 Конституции РФ структура органов местного самоуправления определяется населением самостоятельно. В соответствии с положениями ч. 1 ст. 132 Конституции РФ органы местного самоуправления самостоятельно управляют муниципальной собственностью, формируют, утверждают и исполняют местный бюджет, устанавливают местные налоги и сборы, осуществляют охрану общественного порядка, а также решают иные вопросы местного значения.

Конституционные положения находят свое развитие в федеральном законодательстве. Так в соответствии с п. 1 ч. 1 ст. 14, п. 1 ч. 1 ст. 15, п. 1 ч. 1 ст. 16 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» к вопросам местного значения отнесен контроль за исполнением бюджета муниципального образования. Согласно ч. 1 ст. 34 этого же Закона структуру органов местного самоуправления составляют: представительный орган

муниципального образования; глава муниципального образования; местная администрация (исполнительно-распорядительный орган муниципального образования); контрольный орган муниципального образования; иные органы и выборные должностные лица местного самоуправления, предусмотренные уставом муниципального образования и обладающие собственными полномочиями по решению вопросов местного значения.

Статьей 38 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» закреплено, что контрольный орган муниципального образования (контрольно-счетная палата (Муниципальное образование г. Армавир Краснодарского края), ревизионная комиссия («Шенкурский муниципальный район» Архангельской области) и др.) образуется в целях контроля за исполнением местного бюджета, отчета о его исполнении, а также в целях контроля за соблюдением установленного порядка управления и распоряжения имуществом, находящимся в муниципальной собственности (ч. 1)⁴.

Принятие Федерального закона от 07.02.2011 № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» (далее — Федеральный закон № 6-ФЗ) и внесение изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования вопросов деятельности органов внешнего финансового контроля сыграло важную роль в формировании и дальнейшей организации деятельности контрольно-счетных органов муниципальных образований. Вместе с тем, как показывает практика, имеется целый ряд правовых проблем, решение которых необходимо в самое ближайшее время.

В большинстве муниципальных правовых актов о контрольном органе включены нормы о формах реагирования контрольного органа на выявленные нарушения.

Во многих муниципальных правовых актах к таким формам по аналогии со ст. Федерального закона от 11 января 1995 г. № 4 «О Счетной палате Российской Федерации» отнесены представления и предписания (например, п. 17, 18 Положения о Контрольно-счетной палате г. Курска; ст. 25, 26 Положения о Контрольно-счетной палате г. Новосибирска; ст. 17 Положения о контрольно-счетной палате муниципального образования город Армавир и т.д.).

Представления направляются по результатам проведенных контрольных мероприятий органами местного самоуправления руководителям проверяемых предприятий учреждений и организаций для принятия мер по устранению выявленных нарушений возмещению причиненного ущерба и привлечению к ответственности должностных лиц, виновных в допущенных нарушениях.

¹ Лимская декларация руководящих принципов контроля : принята IX Конгрессом Международной организации высших контрольных органов в 1977 г. // URL: http://www.ksp.mos.ru/ru/docs/declaration/lima_declaration/

² Арбатская Ю.В., Васильева Н.В. Контрольный орган муниципального образования. Иркутск : Институт законодательства и правовой информации имени М.М. Сперанского, 2010. С. 3.

³ Перов В.И. Неурегулированные проблемы в организации и деятельности муниципальных контрольно-счетных органов и предложения по их решению // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Государственное и муниципальное управление. 2014. № 4. С. 56.

⁴ Васильев А.М. Мошкин С.В. Участие органов местного самоуправления в создании многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг // Государственная власть и местное самоуправление. 2013. № 5. С. 21–25.

При выявлении на проверяемых объектах нарушений в финансово-хозяйственной или иной деятельности, наносящих вред муниципальному образованию реальный ущерб и требующих в связи с этим безотлагательного пресечения, а также в случаях умышленного или систематического несоблюдения порядка и сроков рассмотрения представлений палаты создания препятствий для проведения контрольных мероприятий включая непредставление документов в сроки и объеме, установленные нормативными актами органов местного самоуправления, руководству проверяемых организаций, независимо от форм собственности направляются обязательные для исполнения предписания.

К числу наиболее часто встречающихся нарушений, выявляемых органами муниципального финансового контроля, можно отнести следующие:

1) общие вопросы исполнения бюджета по расходам, такие как недоведение (несвоевременное доведение) до учреждений уведомлений о бюджетных ассигнованиях лимитах бюджетных обязательств и т.д.

2) адресность и целевой характер использования бюджетных средств, а именно использование бюджетных средств на цели, не соответствующие условиям их получения;

3) эффективность использования бюджетных средств, в части неостребованности оборудования, инвентаря и иных материальных ценностей, приобретенных за счет бюджетных средств; приобретение товаров, работ услуг для государственных (муниципальных) нужд по ценам, превышающим среднерыночные, и т.д.

4) размещение и исполнение государственных муниципальных заказов, в частности, несоблюдение сроков публикации в официальном печатном издании и размещения на официальном сайте информации о размещении заказов; несоответствие сведений, содержащихся в конкурсной (аукционной) документации сведениям, указанным в извещении о проведении торгов; нарушение порядка отбора участников торгов, запроса котировок, необоснованный допуск или отказ в допуске участника размещения заказа к участию в торгах, запросе котировок и т.д.

5) использование бюджетных средств, выделяемых на проведение ремонтных и строительно-монтажных работ: финансирование капитальных вложений при отсутствии утвержденной проектно-сметной документации; проведение под видом текущего (капитального) ремонта работ по реконструкции объекта и т.д.⁵

Это далеко не полный перечень выявляемых правонарушений.

При регламентации представлений, как правило, указывается, что представление подписывается руководителем контрольного органа, устанавливается срок для рассмотрения представления соответствующим органом местного самоуправления или проверяемой организацией и подготовки ответа (например,

п. 3 ст. 17 Положения о контрольно-счетной палате муниципального образования город Армавир — в течение одного месяца со дня получения; ст. 21 Положения о контрольно-счетной палате Балакавского муниципального образования (района) — в указанный срок, а если срок не указан — в течение 20 дней со дня получения и т.д.).

В положениях о контрольном органе в муниципальном образовании в части регулирования предписаний контрольного органа, как правило, устанавливается, что предписания подписываются руководителем контрольного органа и исполняются в указанные в нем сроки. При неисполнении или ненадлежащем исполнении предписаний орган, исполняющий бюджет, на основании обращения контрольного органа принимает меры к нарушителю бюджетного законодательства в соответствии с нормами действующего законодательства⁶.

Современное состояние нормативно-правового обеспечения деятельности муниципальных контрольно-счетных органов в части отсутствия законодательной базы по применению мер принуждения к нарушителям законодательства по устранению негативных последствий финансовых нарушений, возмещению причиненного ущерба, возврату незаконно использованных средств не позволяет обеспечить максимальную результативность проведенных контрольных мероприятий⁷.

В соответствии с частью 1 статьи 16 Федерального закона № 6-ФЗ контрольно-счетные органы по результатам проведения контрольных мероприятий вправе вносить в органы государственной власти и государственные органы субъекта Российской Федерации, органы местного самоуправления и муниципальные органы, проверяемые органы и организации и их должностным лицам представления для их рассмотрения и принятия мер по устранению выявленных нарушений и недостатков, предотвращению нанесения материального ущерба субъекту Российской Федерации, муниципальному образованию или возмещению причиненного вреда, по привлечению к ответственности должностных лиц, виновных в допущенных нарушениях, а также мер по пресечению, устранению и предупреждению нарушений.

Согласно части 3 статьи 16 вышеназванного Федерального закона органы государственной власти и государственные органы субъекта Российской Федерации, органы местного самоуправления и муниципальные органы а также организации в течение одного месяца со дня получения представления обязаны уведомить в письменной форме контрольно-счетный орган о принятых по результатам рассмотрения представления решениях и мерах. Вместе с тем Федеральный закон № 6-ФЗ а также иные нормативные правовые акты Российской Федерации не содержат нормы об ответственности за неисполнение представлений контрольно-счетного органа, тогда как кон-

⁵ Валеев А. Профилактика нарушений в бюджетной сфере // Ревизии и проверки финансово-хозяйственной деятельности государственных муниципальных учреждений. 2013. № 9. С. 19.

⁶ Арбатская Ю.В., Васильева Н.В. Контрольный орган муниципального образования. Иркутск : Институт законодательства и правовой информации имени М.М. Сперанского, 2010. С. 19.

⁷ Перов В.И. Неурегулированные проблемы в организации и деятельности муниципальных контрольно-счетных органов и предложения по их решению // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Государственное и муниципальное управление. 2014. № 4. С. 65.

трольно-счетные органы повсеместно сталкиваются с проблемой неисполнения или ненадлежащего исполнения их представлений. В силу действующего законодательства контрольно-счетный орган в случае неисполнения его представления лишен возможности внести предписание, за неисполнение или ненадлежащее исполнение которого согласно части 7 статьи 16 Федерального закона № 6-ФЗ действующим законодательством предусмотрена ответственность.

В этой связи целесообразно внести изменения в действующее законодательство предусматривающее возможность контрольно-счетным органам вносить предписания в случаях неисполнения или ненадлежащего исполнения их представлений, а также установить административную ответственность за неисполнение представлений и предписаний. Федеральным законом от 23.07.2013 № 252-ФЗ внесены изменения в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (статья 28.3) в части установления административной ответственности не только за нецелевое использование средств бюджетов, но и за ряд других нарушений бюджетного законодательства, а также в части наделения уполномоченных должностных лиц контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации правом составлять протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных статьями 5.21 15.1, 15.11, 15.14 – 15.15.16, частью 20 статьи 19.5, статьей 19.6 Кодекса. Должностные лица контрольно-счетных органов муниципальных образований таким правом не наделены. В связи с этим возникает необходимость разработки единого правового акта, предусматривающего механизм действий контрольно-счетных органов муниципальных образований по привлечению к административной ответственности в случае установления фактов нарушений бюджетного законодательства, за которые предусмотрена административная ответственность. Кроме того, необходимо рассмотреть вопрос о выработке единых предложений по внесению изменений в КоАП в части установления ответственности за неэффективное использование средств бюджетов.

Следует также отметить, что в настоящее время Бюджетный кодекс Российской Федерации дополнен статьей 270.2 «Представления и предписания органов государственного (муниципального) финансового контроля», в которой имеется несогласованность

понятий представления и предписания, определенных статьей 16 Федерального закона от 07.02.2011 № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований». Так, под представлением в целях Бюджетного кодекса понимается документ органа государственного муниципального финансового контроля, который должен содержать информацию о выявленных нарушениях бюджетного законодательства РФ и иных нормативных правовых актов, регулирующих бюджетные правоотношения и требования о принятии мер по их устранению, а также устранению причин и условий таких нарушений.

Согласно статье 16 Федерального закона от 07.02.2011 № 6-ФЗ представление вносится для принятия мер по устранению выявленных нарушений и недостатков, предотвращению нанесения материального ущерба субъекту Российской Федерации, муниципальному образованию или возмещению причиненного вреда. Под предписанием в целях Бюджетного кодекса понимается документ органа государственного (муниципального) финансового контроля, содержащий обязательные для исполнения требования об устранении нарушений бюджетного законодательства и иных нормативных правовых актов, регулирующих бюджетные правоотношения и (или) требования о возмещении причиненного такими нарушениями ущерба Российской Федерации, субъекту Российской Федерации, муниципальному образованию.

На основании статьи 16 Федерального закона от 07.02.2011 № 6-ФЗ предписание направляется в случае выявления нарушений, требующих безотлагательных мер по их пресечению и предупреждению а также в случае воспрепятствования проведению должностными лицами контрольно-счетных органов контрольных мероприятий. Таким образом, это является показателем отсутствия однозначного порядка действий контрольно-счетного органа при реализации результатов контрольного мероприятия. Полагаем, что в связи с этим необходимо конкретизировать понятия ущерба и вреда, причиненного муниципальному образованию, определить, каким конкретно документом должно быть предъявлено требование по возмещению ущерба (вреда), а также в каком случае вносится предписание.

Литература

1. Арбатская Ю.В., Васильева Н.В. Контрольный орган муниципального образования. Иркутск : Институт законодательства и правовой информации имени М.М. Сперанского, 2010.
2. Валеев А. Профилактика нарушений в бюджетной сфере // Ревизии и проверки финансово-хозяйственной деятельности государственных муниципальных учреждений. 2013. № 9. С. 19.
3. Васильев А.М. Мошкин С.В. Участие органов местного самоуправления в создании многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг // Государственная власть и местное самоуправление. 2013. № 5. С. 21–25.
4. Васильев А.М. Точилин В.В. Некоторые проблемные аспекты правового положения казенных предприятий в РФ // Теория и практика общественного развития. 2011. № 7. С. 43–44.
5. Перов В.И. Неурегулированные проблемы в организации и деятельности муниципальных контрольно-счетных органов и предложения по их решению // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Государственное и муниципальное управление. 2014. № 4.

Органы местного самоуправления как не субъекты административной ответственности: вопросы правоприменения

Ялтонская Наталья Сергеевна, заместитель директора Института муниципального развития

[poleva@krasimr.ru]

660009, Россия, г. Красноярск, пр. Мира, д. 110

В статье рассматриваются вопросы разграничения статуса органа местного самоуправления как публично-правовой структуры и юридического лица, проявления этого дуализма при проведении проверок органов местного самоуправления, а также последующем привлечении к административной ответственности. В статье обосновывается, что если проверка проводилась в отношении органа местного самоуправления, то нельзя за эти нарушения наказывать юридическое лицо. Ответственность юридического лица должна вытекать из результатов проверки уставной деятельности юридического лица.

Ключевые слова: орган местного самоуправления, властно-распорядительный субъект, юридическое лицо, контрольные мероприятия, административная ответственность, проверки.

Local Authorities as Non-Subjects of Administrative Responsibility: Issues of Law Enforcement

Yaltonskaya Natalia S., Deputy Director of the Institute of Municipal Development

[poleva@krasimr.ru]

660009, Russia, Krasnoyarsk, pr. Mira, 110

The article considers the issues of differentiation of the local authority status as a public-law structure and legal entity, manifestation of this dualism in the course of carrying out checks of local authorities, and subsequent imposition of administrative sanctions. The article proves that, when a check is conducted in relation to a local authority, it is impossible to penalize a legal entity for respective violations. The liability of the legal entity should follow from the results of check of the legal entity authorized activities.

Key words: local authority, power and authority subject, legal entity, control measures, administrative responsibility, checks.

В настоящее время большое внимание уделяется вопросам совершенствования правового регулирования проверок органов местного самоуправления. Несмотря на постоянное стремление законодателя привести нормы, регламентирующие данный процесс, в стройную систему, проблем с ними по-прежнему остается значительное количество. Об одной из них пойдет речь в настоящей статье. В рамках контрольных мероприятий, проводимых в ходе проверок, орган местного самоуправления может выступать в разных качествах — как орган власти (собственно как орган местного самоуправления) либо как юридическое лицо.

В научной литературе и правоприменительной практике исследования двойственности статуса органа местного самоуправления встречаются довольно редко. Вместе с тем хотелось бы более подробно рассмотреть данный вопрос.

С одной стороны, органы местного самоуправления выступают как властно-распорядительные субъекты, являющиеся по своей природе элементом системы публичной власти, которые решают вопросы местного значения.

К признакам органа местного самоуправления как публично-правового субъекта можно отнести:

- орган сформирован путем избрания населением на муниципальных выборах, либо избрания депутатами из своего состава (для главы муниципального образования), либо образования представительным органом;

- орган наделен собственными полномочиями по решению вопросов местного значения;

- не предусмотрено, что формирование органа, назначение его должностных лиц происходит органами и (или) должностными лицами органов государственной

власти, а также отсутствует подчинение органам государственной власти, их должностным лицам;

- орган указан в уставе муниципального образования как входящий в структуру органов местного самоуправления;

- в уставе муниципального образования определены наименование органа, порядок его формирования, собственная компетенция, подотчетность, подконтрольность и другие вопросы организации и деятельности органа, позволяющие ему принимать самостоятельные решения в рамках своей компетенции и участвовать тем самым в решении вопросов местного значения¹.

Таким образом, учитывая данные особенности, следует заключить, что ответственность у органа местного самоуправления как властно-распорядительного субъекта наступает именно за неисполнение полномочий, вытекающих из вопросов местного значения, а также из переданных государственных полномочий.

С другой стороны, органы местного самоуправления в рамках осуществления собственной хозяйственной деятельности могут являться участниками имущественных отношений, в силу прямого указания закона ряд органов местного самоуправления наделяется в этих целях статусом юридического лица.

В соответствии со статьей 48 Гражданского кодекса РФ юридическим лицом признается организация, которая имеет обособленное имущество и отвечает им по своим обязательствам, может от своего имени приобретать и осуществлять гражданские права и нести гражданские обязанности, быть истцом и ответчиком в суде.

Анализируя содержание ст. 48 ГК РФ, российские цивилисты обычно называют² четыре классифици-

¹ Шугрина Е.С. Отдельные аспекты организационных основ местного самоуправления в работах академика О.Е. Кутафина // Государственная власть и местное самоуправление. 2012. № 5. С. 46–48.

² Могилевский С.Д. Общество с ограниченной ответственностью: законодательство и практика его применения. М.: Статут, 2010. 421 с.; Яворская Ю.В. Юридические лица: законодательные новации теории и судебной практики в современной России // Российский судья. 2010. № 3. С. 11–16.

рующих признака юридического лица, что вошло во многие учебники по гражданскому праву: 1) организационное единство (организация); 2) имущественная обособленность (собственность или имущество в хозяйственном ведении или оперативном управлении); 3) самостоятельная имущественная ответственность (по общему правилу юридическое лицо, а не его участники несут ответственность по обязательствам юридического лица); 4) выступление в суде (в гражданском обороте, при заключении сделок, в суде в качестве истца или ответчика) от своего имени.

Иногда называют другие классифицирующие признаки, основываясь на законодательстве или доктрине: 1) юридическое лицо — отдельное от входящих в него участников образование; 2) наличие самостоятельной воли, которая может совпадать (идеальная ситуация, когда, например, все 100% участников голосуют совершенно одинаково при решении вопроса), а может не совпадать с волей отдельных лиц, входящих в организацию (юридическое лицо); 3) наличие имущества, обособленного от имущества участников; 4) самостоятельная ответственность юридического лица по своим обязательствам принадлежащим ему имуществом; 5) возможность совершать сделки от своего имени³.

В силу положений статьи 41 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее — Федеральный закон № 131-ФЗ) органы местного самоуправления наделяются правами юридического лица, являются муниципальными казенными учреждениями, образуемыми для осуществления управленческих функций, и подлежат государственной регистрации в качестве юридических лиц в соответствии с федеральным законом. В этом смысле органам местного самоуправления, как хозяйствующим субъектам присущи общие признаки юридического лица: наличие организованной внутренней структуры; наличие обособленного имущества; участие в гражданском обороте от своего имени и т.д.

Вместе с тем, как правильно отмечают некоторые эксперты, «такой статус предоставляется органам местного самоуправления для осуществления собственной финансово-хозяйственной деятельности, участия в гражданском обороте от своего имени для удовлетворения исключительно собственных материально-технических, организационных и иных потребностей в целях реализации лишь управленческих функций. Поэтому правоспособность таких юридических лиц в сфере гражданских правоотношений носит очень ограниченный характер. Статус юридического лица позволяет органам местного самоуправления иметь в своем ведении обособленное муниципальное имущество, которое закрепляется за ними на праве оперативного управления и служит для обеспечения собственной деятельности. В то же время, приобретая данный статус, органы местного самоуправления становятся самостоятельными субъектами отношений, регулируемых гражданским законодательством, однако участвуют в них как казенные учреждения, а не как ор-

ганы публичной власти и их структурные подразделения. Таким образом, гражданско-правовой статус имеет для органов местного самоуправления производное и вспомогательное значение»⁴.

Разграничение статуса органа местного самоуправления как органа власти и как юридического лица имеет существенное значение при проведении контрольных мероприятий, поскольку чаще всего результатом проверки становится привлечение органа местного самоуправления к ответственности, в этом случае крайне важным является вопрос правильной квалификации субъекта ответственности.

У контрольно-надзорных органов на сегодняшний день существует два механизма проведения проверок органов местного самоуправления, причем они в значительной степени отличаются друг от друга.

Первый механизм вытекает из положений Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» (далее — Федеральный закон № 294-ФЗ). В силу прямого указания статьи 2 Закона данный Федеральный закон № 294-ФЗ регулирует вопросы, связанные с проведением проверок собственно юридических лиц, являющихся хозяйствующими субъектами. Названное означает, что предметом проверок органов местного самоуправления в рамках Федерального закона № 294-ФЗ не может выступать их деятельность как публично-правовых субъектов, связанная с реализацией полномочий по решению вопросов местного значения, а также исполнением отдельных переданных государственных полномочий.

Второй механизм проведения проверок органов местного самоуправления определяется в статье 77 Федерального закона № 131-ФЗ. В рассматриваемом случае речь идет о контроле (надзоре) за исполнением органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов и других правовых актов. То есть положения данной статьи посвящены проверкам органов местного самоуправления именно как субъектов, обладающих властно-распорядительными полномочиями, по решению вопросов местного значения в интересах населения, проживающего в пределах соответствующего муниципального образования.

Таким образом, в отношении органов местного самоуправления может быть осуществлено два вида проверок, которые предполагают совершенно разный механизм, процедуру и последствия. Результатом проверочных мероприятий органов местной самоуправления чаще всего является применение мер ответственности. К сожалению, органы местного самоуправления привлекаются к административной ответственности практически ежедневно, вместе с тем зачастую вменяемые составы административных правонарушений вызывают определенные вопросы с точки зрения надлежащего субъекта ответственности.

³ Чиркин В.Е. Юридическое лицо публичного права. М.: НОРМА, 2007. 352 с.

⁴ Волков В.В. Статус юрлица для органов местной администрации. Вопрос целесообразности // Бюджет. 2013. № 6. С. 87–91.

В Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях в качестве субъектов административной ответственности предусмотрены физические, юридические, а также должностные лица. Органы местного самоуправления как публично-правовые структуры не являются субъектами административной ответственности.

Чаще всего органы местного самоуправления привлекаются к ответственности как юридические лица, но за действия, связанные с реализацией публичных полномочий.

Правоприменительными органами в большинстве случаев не учитываются механизмы, регламентирующие разные формы проверок неидентичных субъектов, не разграничиваются, что приводит к нарушениям.

Таким образом, одним из основных нарушений является то, что при проведении проверок по Федеральному закону № 294-ФЗ органы местного самоуправления за ненадлежащую реализацию своих полномочий привлекаются к ответственности как юридические лица, что не соответствует требованиям действующего законодательства и природе местного самоуправления.

Этот вывод могут подтвердить многочисленные материалы судебной практики, например: Решение Шушенского районного суда № 12-1/2011 от 12 января 2011 г. по делу № 12-1/2011; Постановление Красноярского краевого суда № 91/2011 от 3 марта 2011 г. по делу № 91/2011; Решение Красноярского краевого суда № 7П-173/2011 от 26 мая 2011 г. по делу № 7П-173/2011.

Однако в настоящее время уже имеется практика высших судебных инстанций, в соответствии с которой суд разграничивает субъекты административной ответственности применительно к соответствующим составам.

Так, в Постановлении Верховного Суда РФ от 23.11.2015 № 80-АД15-2 по делу о привлечении юридического лица — администрации Барышского района (Ульяновская область) к административной ответственности по статье 8.2 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях сформулирован важный вывод. По мнению Суда, «из системного толкования ... положений Закона следует, что органы местного самоуправления, с одной стороны, могут выступать как юридические лица, осуществляющие деятельность по обращению с отходами, а с другой стороны, являются органами, осуществляющими организацию деятельности в области обращения с отходами на территориях соответствующих муниципальных образований».

В материалах дела об административном правонарушении не имеется доказательств того, что администрация осуществляет хозяйственную деятельность в области обращения с отходами, по утилизации и переработке бытовых и промышленных отходов.

Такие виды деятельности как сбор, складирование, использование, сжигание, переработка, обезвреживание, транспортировка, захоронение и иное обращение с отходами производства и потребления или иными

опасными веществами не относятся к уставной деятельности администрации.

При этом полномочия администрации по организации утилизации и переработке бытовых и промышленных отходов на территории муниципального образования являются властно-распорядительной функцией данного органа, неисполнение которых не охватывается диспозицией статьи 8.2 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

Следовательно, администрация МО «Барышский район» не является субъектом административного правонарушения, предусмотренного статьей 8.2 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

Изложенное исключает наличие в действиях администрации МО «Барышский район» состава административного правонарушения, предусмотренного статьей 8.2 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

Аналогичные выводы прослеживаются и в региональной судебной практике. В качестве примеров можно привести: Постановление Верхнеколымского районного суда (Республика Саха Якутия) № 5-15/2015 от 24 ноября 2015 г. по делу № 5-15/2015, Постановление Тусовского районного суда г. Астрахани № 12-58/2016 от 3 марта 2016 г. по делу № 12-58/2016, Решение Новосибирского областного суда № 7-923/2015 от 15 декабря 2015 г. по делу № 7-923/2015, Решение Старополтавского районного суда (Волгоградская область) № 12-23/2016 от 17 февраля 2016 г. по делу № 12-23/2016, Решение Завьяловского районного суда (Удмуртская Республика) № 12-337/2015 от 21 декабря 2015 г. по делу № 12-337/2015⁵. В данных судебных решениях говорится о том, что диспозиции соответствующих статей закона, предусматривающие ответственность, не всегда охватывают деятельность органов местного самоуправления как публично-правовых образований, а относятся к юридическим лицам.

Наряду с практикой Верховного Суда РФ и соответствующих региональных судов имеется дело, которое рассматривалось в Конституционном Суде РФ по обращению администрации муниципального образования «Город Новодвинск» о признании некоторых положений Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях противоречащими Конституции Российской Федерации, поскольку они позволяют привлекать органы местного самоуправления к административной ответственности и обращать взыскание на средства местного бюджета во внесудебном порядке (в связи с исполнением постановлений о назначении административного штрафа). Конституционный Суд РФ в рамках данного дела вынес отказное определение. Интересным является особое мнение судьи С.Д. Князева по вопросу отнесения органов местного самоуправления к субъектам административной ответственности⁶.

По мнению судьи, «механическое распространение на них статуса юридического лица, не рассчитанного в соответствии с пунктом 1 статьи 2 Гражданского

⁵ URL: <http://sudact.ru/>

⁶ Определение Конституционного Суда РФ от 24.09.2013 № 1397-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы администрации муниципального образования «Город Новодвинск» на нарушение конституционных прав и свобод частью 1 статьи 1.4, частями 1 и 2 статьи 2.1, статьей 2.10 и частью 1 статьи 17.15 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях».

кодекса Российской Федерации на регулирование публично-властных отношений, выглядит далеко не бесспорным. По крайней мере, в случаях, когда речь идет о нарушениях в публично-правовой сфере (как это и имело место в деле заявителя), использование применительно к органам местного самоуправления конструкции юридического лица, по сути, приводит к тому, что за действия (бездействие), имевшие место со стороны субъекта публичной власти, ответственность возлагается на участника гражданского оборота».

Кроме того, в качестве другого аргумента в пользу ограничения статуса органа местного самоуправления от юридического лица им указывается на следующее. «Что же касается местной администрации как юридического лица, то в силу того, что этот коллективный субъект просто не в состоянии повлиять на действия (бездействие) главы местной администрации, возможность ее привлечения к административной ответственности — с точки зрения конституционных требований необходимости и справедливости любых правоограничений — вызывает большие сомнения».

С изложенной позицией нельзя не согласиться. В случае, если бы Конституционный Суд РФ учел данные доводы, исход дела был бы совершенно иной. Причем положительный результат имел бы существенное значение не только для заявителя, но и для местного самоуправления в целом, поскольку формальное признание органа местного самоуправления субъектом

административной ответственности имеет очень негативное последствие в виде штрафных санкций, которыми подвергаются «ненадлежащие субъекты».

Полагаем, что разрешить данную проблему можно путем внесения соответствующих изменений в КоАП РФ, предусматривая органы местного самоуправления в качестве субъектов административной ответственности.

Кстати, с такой инициативой выступал А.А. Соловьев, который в еще в 2012 году писал о возможности введения в КоАП РФ «отдельной статьи либо группы статей в каждом из соответствующих разделов, в которых устанавливалась бы ответственность государственного и муниципального органа и их должностных лиц за нарушение требований налогового, таможенного, антимонопольного законодательства, а также за вмешательство в предпринимательскую деятельность с превышением установленных федеральным законодательством полномочий»⁷.

Кроме того, сами органы местного самоуправления при участии в административных производствах по обозначенным категориям дел должны очень внимательно анализировать материалы административного дела и во всех случаях, имеющих нарушения в процедуре привлечения к ответственности, оспаривать данные акты. Это в свою очередь позволит избежать огромных штрафов и, как следствие, сохранить бюджетные средства, предназначенные для решения вопросов местного значения.

Литература

1. Волков В.В. Статус юрлица для органов местной администрации. Вопрос целесообразности // Бюджет. 2013. № 6. С. 87–91.
2. Могилевский С.Д. Общество с ограниченной ответственностью: законодательство и практика его применения. М.: Статус, 2010. 421 с.
3. Соловьев А.А. Об административной ответственности должностных лиц органов государственной власти и местного самоуправления // Административное право и процесс. 2012. № 4. С. 59–60.
4. Чиркин В.Е. Юридическое лицо публичного права. М.: НОРМА, 2007. 352 с.
5. Шугрина Е.С. Отдельные аспекты организационных основ местного самоуправления в работах академика О.Е. Кутафина // Государственная власть и местное самоуправление. 2012. № 5. С. 46–48.
6. Яворская Ю.В. Юридические лица: законодательные новации теории и судебной практики в современной России // Российский судья. 2010. № 3. С. 11–16.

⁷ Соловьев А.А. Об административной ответственности должностных лиц органов государственной власти и местного самоуправления // Административное право и процесс. 2012. № 4. С. 59–60.

Органы публичной власти как деликтоспособные субъекты в административных и гражданских правоотношениях

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 на основе анализа доктринальных источников и судебной практики дается характеристика гражданской и административной деликтоспособности публично-правовых образований и органов публичной власти.

Ключевые слова: публично-правовые образования, органы публичной власти, административная ответственность, гражданско-правовая ответственность.

Public Authorities as Delictual Subjects in the Administrative and Civil Law Relations

Kabanova Irina E., Candidate of Legal Sciences, Research Scientist of Kutafin Moscow State Law University (MSAL)

[irina_kabanova@mail.ru]

123995, Russia, Moscow, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, 9

The article is devoted to the issue of civil and administrative capacity of the public entities and governmental bodies, which is analyzed on the basis of theoretical sources and judicial practice.

Key words: public entities, officials, administrative liability, civil liability.

Свобода и ответственность представляют собой неразделимо связанные, универсальные регуляторы поведения¹, поскольку ответственность субъекта предполагает реальную свободу выбора из спектра представляющихся возможностей².

Любое взаимодействие в обществе корректируется возможностью наступления ответственности. Социальная ответственность подразделяется на виды, одному из которых — юридической ответственности — отводится особая роль в системе государственного управления, так как именно правовая ответственность является важной гарантией соблюдения прав и свобод человека и гражданина. С ее помощью решаются задачи обеспечения социальной стабильности, охраны общества от преступных посягательств и других правонарушений, упрочения и обеспечения развития государственности и демократии³.

Правовая ответственность теснейшим образом сопряжена со свободой субъектов и их фактическим равенством, поскольку там, где нет должной свободы, не может быть позитивно решен и вопрос об эффективном функционировании механизма ответственности. Правовое равенство базируется на признании и гарантиях свободы субъектов права, что подразумевает и взаимную ответственность свободных субъектов.

Ответственность также связана с категорией «власть». В литературе отмечается, что «всюду, где действует власть, возникает и ответственность»⁴, ибо власть представляет собой единство права отдавать

распоряжения и силы, принуждающей им подчиняться.

Однако коль скоро властные субъекты обладают полномочиями по привлечению к ответственности, так и сами публично-правовые образования, органы публичной власти и их должностные лица являются ответственными за совершение правонарушений и причинение вреда, поскольку принцип взаимной ответственности субъектов права вытекает из принципа равенства всех перед законом⁵.

Закон, как было провозглашено в ст. 4 Декларации прав человека и гражданина 1793 г., един для всех как в том случае, когда он оказывает покровительство, так и в том случае, когда он карает, следовательно, не должно быть исключений при привлечении к ответственности различных субъектов права, даже если речь идет о субъектах права, наделенных властными полномочиями.

Мера участия субъекта в правовых отношениях определяется предоставленной ему способностью иметь и осуществлять непосредственно или через своих представителей юридические права и обязанности, т.е. его правосубъектностью⁶. Правосубъектность является необходимой составной частью правового режима, являясь юридической предпосылкой всякого правоотношения⁷.

Ответственность — это неотъемлемый элемент правового статуса публичного субъекта, но для разных видов ответственности органов публичной вла-

¹ Лазарев В.М., Федорова В.Г. Принцип правового равенства и юридическая ответственность (проблемы методологии и теории взаимосвязи). Волгоград : Издательство ВГУ, 2005. С. 14.

² Ореховский А.И. Ответственность и ее социальная природа: методологический аспект. Томск : Издательство ТГУ, 1978. С. 30.

³ Завгородняя А.В. Конституционно-правовые основы юридической ответственности государственных должностных лиц и государственных служащих : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Ростов н/Д, 2003. С. 13.

⁴ Россинский Б.В. Размышления о государственном управлении и административной ответственности // Административное право и процесс. 2016. № 5. С. 16.

⁵ См.: Кудрявцев В.Н. Право развитого социализма: Принципы и закономерности // Вопросы философии. 1983. № 12. С. 58.

⁶ См.: Инжиева Б.Б. Участие государства в современном гражданском обороте : монография / под ред. проф. А.Я. Рыженкова. М. : Юстицинформ, 2014. С. 6.

⁷ Егорова М.А. Концепция реализации способов прекращения гражданско-правовых обязательств : дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2013. С. 113.

сти и/или их должностных лиц (гражданско-правовая, конституционно-правовая, муниципально-правовая, дисциплинарная, административно-правовая, уголовно-правовая) характерно наличие у субъектов ответственности различного правового статуса. В одних случаях необходимо наличие статуса должностных лиц, в других — должностных лиц или юридических лиц, в третьих — должностных лиц или органов публичной власти. Например, субъектами уголовной ответственности являются должностные лица, субъектами административной ответственности — юридические лица и должностные лица; субъектами конституционно-правовой и муниципально-правовой ответственности — органы власти и их должностные лица; субъектами дисциплинарной ответственности являются должностные лица, государственные и муниципальные служащие; субъектами гражданско-правовой ответственности являются публично-правовые образования⁸.

Публичные субъекты, являясь участниками разнообразных правоотношений, могут привлекаться к различным видам юридической ответственности, например, к гражданско-правовой и административной.

Институт административной ответственности должностных лиц появился в отечественном законодательстве в Основах законодательства СССР и союзных республик об административных правонарушениях 1980 г.⁹ Позже в российской доктрине стало преобладать мнение о том, что юридическую ответственность публичных субъектов нельзя рассматривать как систему ответственности за допущенные правонарушения, поскольку концепция юридической ответственности должностных лиц должна формироваться исходя из социальной полезности управления, а подход к ее изучению — заключаться в исследовании основных факторов, детерминирующих, с одной стороны, формирование ответственности, с другой — реальное ответственное поведение должностных лиц в процессе их профессиональной деятельности с точки зрения предписанного поведения¹⁰.

Отдельного указания на привлечение к административной ответственности органа публичной власти в КоАП РФ нет, но правоведы предлагают учитывать, что данные субъекты могут быть отнесены к юридическим лицам, а следовательно — привлечены к административной ответственности в соответствии с нормой ст. 2.10 КоАП РФ, предусматривающей административную ответственность юридического лица¹¹.

Субъектом административной ответственности могут быть одновременно и должностное, и юридическое лицо (ч. 3 ст. 2.1 КоАП РФ), а назначение наказания юридическому лицу не освобождает от административной ответственности виновное физическое

лицо. Однако при применении этой нормы возникают вопросы, например: кто должен быть привлечен к ответственности, если правонарушение совершено единоначальным органом (министерством), на кого должно быть наложено наказание, если речь идет о наличии нескольких статусов одновременно: статуса должностного лица и органа власти, как это имеет место в отношении глав муниципальных образований? Судебная и правоприменительная практика демонстрируют различные варианты решения обозначенных вопросов¹².

В соответствии со ст. 26.1 КоАП РФ по делу об административном правонарушении подлежат выяснению, в частности, виновность лица в совершении административного правонарушения, иные обстоятельства, имеющие значение для правильного разрешения дела. Согласно ч. 1 ст. 1.5 КоАП РФ лицо подлежит административной ответственности только за те административные правонарушения, в отношении которых установлена его вина.

Вина — это психическое отношение правонарушителя к последствиям своего неправомерного поведения. В российской правовой доктрине и законодательстве, несмотря на многочисленные предпринимаемые попытки (введение института административной ответственности для юридических лиц¹³, предложения по внесению изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации с целью формирования механизма уголовно-правового противодействия участию юридических лиц в преступной деятельности¹⁴), не выработано единой позиции по вопросу о том, что такое вина коллективного субъекта. Ведь коллективный субъект не обладает ни психикой, ни сознанием, поэтому и традиционная трактовка вины как психического отношения лица к совершаемому им противоправному деянию и его последствиям здесь не подходит. Публично-правовые образования никогда не выступают непосредственными причинителями вреда, равно как и ни одно субъективное право и ни одна обязанность не осуществляется публично-правовым образованием непосредственно¹⁵. Виновным может оказаться должностное лицо (либо сотрудник) органа публичной власти, чьи действия (бездействие) повлекли причинение вреда, но не публично-правовое образование.

В процессе многочисленных дискуссий по вопросу о возможности применения категории «вина» к субъектам права, не являющимся физическими лицами, были выработаны две основные концепции понимания этого правового феномена:

1) объективно-правовая концепция, когда виновность коллективного субъекта, в том числе и публичного, сводится к противоправности;

⁸ См.: Ответственность в системе государственной власти и местного самоуправления и противодействие коррупции / под ред. д-ра юрид. наук, проф. Е.С. Шугриной. М.: Юрлитинформ. 2013. С. 27.

⁹ Ведомости ВС СССР. 1980. № 44. Ст. 909.

¹⁰ См.: Ответственность в системе государственной власти и местного самоуправления и противодействие коррупции / под ред. д-ра юрид. наук, проф. Е.С. Шугриной. М.: Юрлитинформ, 2013. С. 126.

¹¹ Там же. С. 128.

¹² Там же. С. 129–130.

¹³ Например, нормы гл. 14, ст. 19.28 КоАП.

¹⁴ См.: Проект федерального закона «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации в связи с введением института уголовно-правового воздействия в отношении юридических лиц» [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://sledcom.ru/documents/Obsuzhdeniya_zakonoproektov/item/1133 (дата обращения: 10.04.2015).

¹⁵ См.: Камышанский В.Л., Карнушин В.Е. Некоторые особенности правоотношения гражданско-правовой ответственности публичных образований // Научный журнал КубГАУ. 2014. № 10 (07). С. 7.

2) субъективно-правовая концепция, когда виновность коллективного субъекта определяется в зависимости от вины должностных лиц или иных представителей, действия которых повлекли совершение правонарушения¹⁶.

В сфере карательной (уголовно-правовой, административно-правовой) ответственности утвердилось психологическое понимание вины как субъективного отношения нарушителя к своему поведению; в сфере правосоставительной (гражданско-правовой) ответственности вина рассматривается преимущественно с объективных позиций, как несоблюдение неких нормативов требуемого правом поведения.

В соответствии со ст. 3.1 КоАП РФ целью административного наказания при совершении правонарушения органами публичной власти и их должностными лицами является предупреждение совершения новых правонарушений как самим правонарушителем, так и другими лицами. Главной функцией, присущей ответственности рассматриваемой категории субъектов и направленной на обеспечение законности в деятельности органов публичной власти и их должностных лиц при реализации ими предписанных властных полномочий, является стимулирующая функция.

Возможность привлечения к административной ответственности властной стороны административно-правового отношения направлена на укрепление исполнительской дисциплины и повышение ответственности должностных лиц, государственных и муниципальных служащих¹⁷.

В настоящее время в России органы государственной власти и местного самоуправления, наделенные компетенцией действовать от имени публично-правовых образований, нередко одновременно провозглашаются юридическими лицами¹⁸.

Следует отметить, что публично-правовые образования активно вовлекаются в экономические отношения в качестве их непосредственного или опосредованного участника на основании общего дозволения, сделанного в ст. 124 ГК РФ, п. 2 которой гласит, что к ним применяются нормы, определяющие участие юридических лиц в отношениях, регулируемых гражданским законодательством, если иное не вытекает из закона или природы данных субъектов, в результате чего границы между бизнес-сообществом и государством становятся довольно условными¹⁹.

Однако представляется, что органы и структуры публично-правовых образований не могут признаваться самостоятельными субъектами ни в публично-правовых, ни в частноправовых отношениях. В первых субъектом является само публично-правовое обра-

зование, т.к. органы и учреждения не обладают самостоятельной волей, а реализуют волю публично-правовых образований. Что касается частноправовых отношений, то в соответствии с п. 2 ст. 1 ГК РФ субъекты гражданского права приобретают и осуществляют свои гражданские права своей волей и в своем интересе, свободно устанавливая свои права и обязанности на основе договора и определяя любые не противоречащие законодательству условия договора, а согласно п. 1 ст. 2 ГК РФ участие субъекта гражданского правоотношения должно быть основано на автономии воли и имущественной самостоятельности участников. Ни того ни другого у органов публичной власти нет, следовательно, органы публичной власти не обладают главными характеристиками самостоятельного субъекта гражданского права.

Органы публичной власти, совершающие сделки в интересах публично-правового образования и при осуществлении своих властных полномочий, создают права и обязанности по данной сделке у публично-правового образования в целом, независимо от того, обладают ли данные органы власти статусом юридического лица. Более того, наделение их таким статусом не соответствует ни задачам и целям их деятельности, ни их юридической природе²⁰.

В связи с вышесказанным можно отметить, что использование термина «юридическое лицо» для характеристики органа публичной власти либо публично-правового образования приводит к затруднениям и является нежелательным в законодательстве и доктрине.

При привлечении публичных субъектов к гражданско-правовой ответственности реализуется закрепленная в нормах ГК РФ единая модель возникающих деликтных обязательств. За вред, причиненный личности или имуществу гражданина, а также имуществу юридического лица в результате деятельности органов публичной власти, в том числе вызванный неисполнением либо ненадлежащим исполнением обязательств, ответственность возлагается на само публично-правовое образование, поскольку, осуществляя свои публично-правовые функции, публичные субъекты выступают исключительно от имени соответствующего публично-правового образования; следовательно, и вред, причиняемый при этом, должен считаться причиненным самим публично-правовым образованием.

Вред, причиненный в результате деятельности государственных органов, органов местного самоуправления либо должностных лиц этих органов, возмещается за счет казны соответствующего публично-правового образования, а не средств, находящихся

¹⁶ См. подробнее: *Панкова О.В.* Рассмотрение в судах общей юрисдикции дел об административных правонарушениях / под ред. О.А. Егоровой. М.: Статут, 2014. 440 с.

¹⁷ См.: *Липатов Э.Г., Филатова А.В., Чаннов С.Е.* Административная ответственность: учебно-практическое пособие / под ред. С.Е. Чаннова. М.: ВолтерсКлувер, 2010.

¹⁸ Ст. 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».

¹⁹ Государство и бизнес в системе правовых координат: монография / В.Р. Авхадеев, С.Б. Бальхаева, Ю.В. Боброва и др.; отв. ред. А.В. Габов. М.: ИЗиСП, ИНФРА-М, 2014. 320 с.

²⁰ См. подробнее: *Слыщенко В.А.* Участие государства в отношениях, регулируемых гражданским правом: к вопросу о правовом положении государственных органов // Вестник гражданского права. 2010 г. № 6. С. 58–91.

в распоряжении тех или иных органов, и, поскольку орган публичной власти или должностное лицо не является самостоятельным субъектом гражданского права, устанавливается вина не конкретного должностного лица, а того лица, которое и является ответчиком по иску, т.е. Российской Федерации, ее субъектов или муниципальных образований.

В данном контексте примечательно следующее дело из судебной практики²¹. В районный суд поступила жалоба администрации Трусовского района города Астрахани на постановление о назначении административного наказания по ч. 4 ст. 8.13 КоАП РФ. В обоснование жалобы заявителем было указано, что администрация никакой хозяйственной и иной деятельности по сбору, накоплению, использованию, обезвреживанию, транспортированию, размещению отходов производства и потребления в водоохраной зоне не осуществляла и не осуществляет, а ответственность за ненадлежащее исполнение обязанностей по организации сбора и вывоза бытовых отходов и мусора в границах городского округа ч. 4 ст. 8.13 КоАП РФ не установлена.

Полномочия администрации по организации сбора и вывоза бытовых отходов и мусора на территории го-

родского поселения являются властно-распорядительной функцией данного органа, неисполнение которых не охватывается диспозицией ст. 8.14 КоАП РФ.

В связи с тем, что, по мнению суда, органы местного самоуправления могут выступать, с одной стороны, как юридические лица, осуществляющие деятельность по обращению с отходами, а с другой стороны, являются органами, осуществляющими организацию деятельности в области обращения с отходами на территориях соответствующих муниципальных образований, суд принял решение об удовлетворении жалобы администрации и отмене постановления о назначении административного наказания²².

На наш взгляд, разграничение статуса органа местного самоуправления как властного субъекта и статуса органа местного самоуправления как юридического лица ошибочно. Орган местного самоуправления не является субъектом права, он действует от имени соответствующего муниципального образования, которое, в свою очередь, может привлекаться к административной и гражданско-правовой ответственности по правилам, установленным для юридических лиц, не являясь таковым.

Литература

1. Государство и бизнес в системе правовых координат : монография / отв. ред. А.В. Габов. М. : ИЗиСП, ИНФРА-М, 2014.
2. Егорова М.А. Концепция реализации способов прекращения гражданско-правовых обязательств : дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2013.
3. Завгородняя Л.В. Конституционно-правовые основы юридической ответственности государственных должностных лиц и государственных служащих : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Ростов н/Д, 2003.
4. Инжиева Б.Б. Участие государства в современном гражданском обороте : монография / под ред. проф. А.Я. Рыженкова. М. : Юстицинформ, 2014.
5. Камышанский В.П., Карнушин В.Е. Некоторые особенности правоотношения гражданско-правовой ответственности публичных образований // Научный журнал КубГАУ. 2014. № 10 (07).
6. Кудрявцев В.Н. Право развитого социализма: принципы и закономерности // Вопросы философии. 1983. № 12.
7. Лазарев В.М., Федорова В.Г. Принцип правового равенства и юридическая ответственность (проблемы методологии и теории взаимосвязи). Волгоград : Издательство ВГУ, 2005.
8. Липатов Э.Г., Филатова А.В., Чаннов С.Е. Административная ответственность : учебно-практическое пособие / под ред. С.Е. Чаннова. М. : Волтерс Клувер, 2010.
9. Ореховский А.И. Ответственность и ее социальная природа: методологический аспект. Томск : Издательство ТГУ, 1978.
10. Ответственность в системе государственной власти и местного самоуправления и противодействие коррупции / под ред. докт. юрид. наук, проф. Е.С. Шугриной. М. : Юрлитинформ. 2013.
11. Панкова О.В. Рассмотрение в судах общей юрисдикции дел об административных правонарушениях / под ред. О.А. Егоровой. М. : Статут, 2014.
12. Россинский Б.В. Размышления о государственном управлении и административной ответственности // Административное право и процесс. 2016. № 5.
13. Слыщенко В.А. Участие государства в отношениях, регулируемых гражданским правом: к вопросу о правовом положении государственных органов // Вестник гражданского права. 2010. № 6.

²¹ Постановление Трусовского районного суда г. Астрахани по делу № 12-58/2016 от 3 марта 2016 г. по делу № 12-58/2016.

²² Трусовский районный суд г. Астрахани.

Судебный нормоконтроль: некоторые особенности осуществления в сфере местного самоуправления

Соколова Анна Игоревна, преподаватель кафедры конституционного и международного права, Оренбургский институт (филиал) Московского государственного юридического университета им. О.Е. Кутафина (МГЮА) [norma_m@inbox.ru]
460000, Россия, г. Оренбург, ул. Комсомольская, д. 50

Статья посвящена актуальной в настоящее время теме нормоконтроля, исследованы отдельные элементы судебного нормоконтроля в сфере местного самоуправления и предложены собственные варианты решения ряда дискуссионных вопросов: о предметах судебного нормоконтроля, органах, уполномоченных на его осуществление, а также исполнении судебного решения.

Ключевые слова: нормоконтроль, судебный нормоконтроль, конституционный нормоконтроль, предмет нормоконтроля, исполнение судебного решения.

Judicial Regulatory Compliance Control: Several Peculiarities of its Conducting in the Sphere of the Local Self-Government

Sokolova Anna I., Lecturer of the Constitutional and International Law Department, the Orenburg Institute (Branch) of Kutafin University (MSAL) [norma_m@inbox.ru]
460000, Russia, Orenburg, ul. Komsomolskaya, 50

The article is devoted to the current theme of control over legislation, investigated the individual elements of the judicial review at the municipal level and offers solutions to controversial issues: objects of judicial review, subjects, authorized for its implementation, enforcement of judgment.

Key words: control over legislation, judicial review, constitutional review of acts, objects of judicial review, enforcement of judgment.

Судебное оспаривание муниципальных правовых актов является одним из самых эффективных видов нормоконтроля, поскольку в его реализации проявляется система сдержек и противовесов, конституционная основа функционирования демократического государства. Согласно точке зрения Н.В. Витрука, судебные органы, признавая правовые акты противоречащими Конституции РФ или иному закону, выступают в роли негативного законодателя¹. С учетом меняющихся правовых реалий представляется, что данная позиция все больше приближается к истине. В частности, в проекте Федерального закона «О нормативных правовых актах в Российской Федерации»², подготовленном Министерством юстиции Российской Федерации, акты толкования включаются в систему нормативных правовых актов, поскольку предполагается, что нормативный правовой акт может быть направлен на разъяснение правовых норм. Исходя из того, что субъектом правотворчества названы любые органы государственной власти, и из сравнительно небольшой распространенности аутентичного толкования, можно предположить, что основным субъектом, принимающим правовые акты, разъясняющие нормы права, будет суд.

В настоящее время судебные органы являются основной институциональной гарантией обеспечения законности деятельности, в том числе правотворческой, всех органов власти. В нормоконтроле проявляется сущность судебной деятельности с точки зрения про-

водимого контроля в системе сдержек и противовесов. В современной правовой действительности никакой из судов независимо от вида спорного акта и требований, на предмет соответствия которым он проверяется, самостоятельно акт не отменяет, он признается только не соответствующим Конституции Российской Федерации или иному закону. В ряде случаев законодатель не отражает различия между отменой акта и признанием его недействующим или неконституционным, указывая на первое в качестве судебного полномочия³. Однако в основополагающих нормативных правовых актах, регламентирующих процедуру судебного нормоконтроля, четко определена рассматриваемая компетенция суда⁴. Представляется, что, несмотря на то что отмена акта и признание его неконституционным или недействующим влекут за собой одни и те же последствия для акта — утрату его силы, первое является вторжением в компетенцию законодательных органов, а второе — гарантией равенства властных полномочий органов различных ветвей власти. Таким образом, на наш взгляд, судебные органы, реализуя процедуры нормоконтроля, осуществляют сегодня не функцию негативного законодателя, а исполняют роль эффективного контролера, обеспечивают реальное воплощение системы сдержек и противовесов.

На уровне местного самоуправления судебный нормоконтроль осуществляется двумя видами органов: конституционной юстиции и судами общей юрисдикции. В 2014 году судебный контроль за муниципаль-

¹ Витрук Н.В. Правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации: понятие, природа, юридическая сила и значение // Конституционное право: восточно-европейское обозрение. 1999. № 3. С. 99.

² Проект Федерального закона «О нормативных правовых актах в Российской Федерации», подг. Министерством юстиции РФ (не внесен в ГД ФС РФ, текст по состоянию на 26.12.2014). URL: http://regulation.gov.ru/project/21982.html?point=view_project&stage=2&stage_id=15453 (дата обращения: 01.06.2016).

³ См.: Федеральный закон от 6 октября 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. № 40. Ст. 3822. Абз. 1 ч. 1 ст. 48.

⁴ Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 8 марта 2015 г. № 21-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2015. № 10. Ст. 1391. П. 1 ч. 2 ст. 215.

ными актами был изъят из компетенции арбитражных судов⁵. В настоящее время в рамках арбитражного производства может быть осуществлен единственный вид нормоконтроля — за актами федеральных органов исполнительной власти в сфере интеллектуальных прав.

Главной чертой судебного нормоконтроля является то, что он осуществляется в отношении нормативных правовых актов, большая часть смешанных актов органов и должностных лиц местного самоуправления подлежит проверке со стороны суда только в рамках иных видов публичных производств. Представляется, что подобное установление оказывает негативное воздействие на результативность нормоконтрольной и нормотворческой деятельности и нуждается в изменении. Количество правовых актов, имеющих отдельные нормативные положения, значительно, следовательно, отсутствие судебного нормоконтроля за ними создает угрозу стабильности правовой системы Российской Федерации в целом. На муниципальном уровне проблема стоит более остро в силу того, что строгая иерархия и формальная определенность муниципальных правовых актов по характеру их предписаний отсутствуют.

Важно отметить, что существенные изменения в сферу судебного нормоконтроля, не по объему, но по значению — признанию правильности обозначенной нами позиции, уже внесены. Конституционный суд Российской Федерации в Постановлении от 31 марта 2015 года № 6-П указал на необходимость распространения судебного нормоконтроля на смешанные акты, однако только федеральных органов исполнительной власти⁶. В основу решения высшего органа конституционной юстиции государства была положена и практика Европейского суда по правам человека, обсуждение которой отличается особой актуальностью в год двадцатилетия членства России в Совете Европы. С 1970-х годов с разной степенью периодичности и не всегда придерживаясь однозначной позиции, но суд Европейского Союза приходит к точке зрения о том, что независимо от юридической природы и формы акта он может быть отменен, если несет негативные правовые последствия и не соответствует акту, обладающему большей юридической

силой⁷. Законодатель согласился с данной правовой позицией и отразил ее в Федеральном конституционном законе от 15 февраля 2016 года № 2-ФКЗ «О внесении изменений в статью 43.4 Федерального конституционного закона «Об арбитражных судах в Российской Федерации» и статью 2 Федерального конституционного закона «О Верховном Суде Российской Федерации»⁸. Таким образом, в юрисдикции Верховного Суда Российской Федерации находится рассмотрение административных дел об оспаривании актов федеральных органов исполнительной власти и иных федеральных государственных органов, государственных внебюджетных фондов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами. Суд по интеллектуальным правам уполномочен проводить нормоконтроль в отношении актов федеральных органов исполнительной власти в сфере интеллектуальной собственности. В Кодекс административного судопроизводства внесены изменения по включению интерпретационных актов, имеющих нормативное содержание, в предмет нормоконтроля⁹.

Однако даже с учетом последних дополнений в действующее законодательство вне нормоконтроля осталась значительная часть федеральных и региональных правовых актов, не содержащих разъяснения законодательства, но имеющих отдельные нормативные положения, и муниципальных правовых актов, которые соединяют в себе нормы права и индивидуально-правовые предписания, направленные на их реализацию, абсолютное большинство которых при этом не являются интерпретационными.

В рамках конституционного судебного нормоконтроля потенциально существует возможность для включения предписаний смешанного характера в перечень предметов проверочной деятельности, поскольку решение вопроса о компетенции конституционных (уставных) судов находится в исключительном ведении регионов¹⁰. При этом большинство субъектов Российской Федерации устанавливают предметами данного вида нормоконтроля муниципальные правовые акты нормативного характера¹¹, но встречаются и исключения, например, Республика Адыгея¹².

⁵ Федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 186-ФЗ «О внесении изменений в Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации» // Российская газета. 2014. 4 июля (№ 148).

⁶ Постановление Конституционного Суда РФ от 31 марта 2015 г. № 6-П по делу о проверке конституционности пункта 1 части 4 статьи 2 Федерального конституционного закона «О Верховном Суде Российской Федерации» и абзаца третьего подпункта 1 пункта 1 статьи 342 Налогового кодекса Российской Федерации в связи с жалобой открытого акционерного общества «Газпром нефть» // Российская газета. 2015. 13 апреля (№ 77).

⁷ См., напр.: Решение от 31 марта 1971 года по делу *Commission v Council*, 22/70, ECR 263, пункт 42; Решение от 16 июня 1993 года по делу *France v Commission*, C-325/91, ECR I-3283, пункт 9; Постановление Европейского суда по правам человека от 25 февраля 2010 года по делу «Казюлин против Российской Федерации» (жалоба № 31849/05) // СПС «Гарант».

⁸ Собрание законодательства Российской Федерации. 2016. № 7. Ст. 896.

⁹ Федеральный конституционный закон от 15 февраля 2016 г. № 2-ФКЗ «О внесении изменений в статью 43.4 Федерального конституционного закона «Об арбитражных судах в Российской Федерации» и статью 2 Федерального конституционного закона «О Верховном Суде Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2016. № 7. Ст. 896.

¹⁰ См.: Федеральный конституционный закон от 31 декабря 1996 г. № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1997. № 1. Ст. 1. П. 3 ст. 27.

¹¹ Закон Свердловской области от 6 мая 1997 г. № 29-ОЗ «Об уставном суде Свердловской области» // Областная газета. 1997. 13 мая (№ 69). Ч. 2 ст. 4; Закон Санкт-Петербурга от 24 мая 2000 г. № 241-21 «Об уставном суде Санкт-Петербурга» // Вестник Администрации Санкт-Петербурга. 2000. 31 июля (№ 7). П. «а» ст. 3; Конституционный закон Республики Тыва от 4 января 2003 г. № 1300 ВХ-1 «О Конституционном Суде Республики Тыва» // Тувинская правда. 2003. 14 января. П. «б» ст. 3; Конституционный закон Республики Саха (Якутия) от 15 июня 2002 г. 16-з № 363-II «О Конституционном Суде Республики Саха (Якутия) и конституционном судопроизводстве» // Якутские ведомости. 2002. 3 июля (№ 25). Подп. «б» п. 1 ч. 1 ст. 3.

¹² Закон Республики Адыгея от 17 июня 1996 г. № 11 «О Конституционном Суде Республики Адыгея» // Ведомости ГС — Хасэ Республики Адыгея. 1996. 22 мая (№ 6). П. «в» ч. 1 ст. 1.

Таким образом, включение смешанных муниципальных правовых актов в предмет конституционного судебного нормоконтроля востребовано, расширение круга полномочий конституционных и уставных судов субъектов Российской Федерации за счет указания дополнительного предмета проверки — актов, содержащих отдельные нормативные положения, в региональных законах необходимо.

Возможен только последующий судебный нормоконтроль за муниципальными правовыми актами. На уровне местного самоуправления предварительный судебный нормоконтроль, на наш взгляд, не только не может, но и не должен быть применен, поскольку своей высокой эффективностью и обязательностью правовых последствий разрушит тонкую грань самостоятельности местного самоуправления, собственного муниципального нормотворчества. Предварительный нормоконтроль в отношении муниципальных правовых актов может носить только рекомендательный характер, что в рамках судебного нормоконтроля невозможно.

Конституционный Суд Российской Федерации не осуществляет нормоконтроль за муниципальными правовыми актами, важно отметить то, что его решения опосредованно включены в такой критерий нормоконтрольной деятельности, как конституционность. Представляется возможным привести в пример следующую практику высшего органа конституционной юстиции государства в сфере нормоконтроля. Конституционный Суд Российской Федерации в Постановлении от 16 октября 1997 года¹³ предполагает потенциальную противоправность принятия противоречащего действующему законодательству муниципального правового акта. Относительно недавно высший орган конституционной юстиции государства применяет термин «муниципальная ответственность» и предполагает под ним виды ответственности перед населением, в том числе отзыв. В дальнейшем были сделаны указания на то, что основания отзыва не должны допускать расширительную интерпретацию и субъективную оценку деятельности выборного лица местного самоуправления¹⁴. Таким образом, в данных актах Конституционного Суда Российской Федерации отражается уровень муниципального нормотворчества, контроля за ним, а также основные направления для совершенствования правовой политики в рассматриваемой сфере.

Конституционный судебный нормоконтроль в отношении муниципальных правовых актов осуществляется конституционными (уставными) судами субъектов федерации (созданными в 18 регионах, 20% от общего числа) и в абсолютном большинстве судами

общей юрисдикции (в 67 субъектах Российской Федерации). По нашему мнению, основным и единственным органом конституционного судебного нормоконтроля за муниципальными правовыми актами с учетом модели конституционной юстиции, принятой в Российской Федерации, а также федеративного устройства государства может и должен стать конституционный (уставный) суд. Вместе с тем формирование всеми регионами собственных конституционных (уставных) судов без указания федерального законодателя на обязательность их создания невозможно, поскольку основные барьеры для создания региональных судов конституционной юстиции носят субъективный характер: инертность и пассивность представителей власти субъектов Российской Федерации, косность государственного аппарата в регионах, отсутствие необходимой финансовой обеспеченности.

В ряде регионов при закреплении муниципальных правовых актов в качестве предмета конституционного судебного нормоконтроля особенности механизма его реализации в отношении них ни в отдельной статье, ни в отдельной главе не выделены¹⁵. Однако основной акт, на предмет соответствия которому проводится нормоконтроль, определен конкретно — им является региональная конституция (устав). Пробельным, не находящим правового регулирования ни на одном из уровней правовой системы, остается вопрос о возможности установления противоречий муниципальных правовых актов Конституции Российской Федерации. Правовые акты, принимаемые на уровне местного самоуправления, не являются предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации, иные органы не уполномочены проводить проверку их на соответствие федеральной Конституции¹⁶. Однако муниципальные правовые акты являются одним из самых объемных блоков единой правовой системы государства, возглавляемой Конституцией Российской Федерации. В уставах муниципальных образований или иных муниципальных правовых актах могут напрямую отражаться конституционные установления, которые не развиваются в других нормативах. Также возможны ситуации, когда муниципальные правовые акты соответствуют основному закону, а региональные или федеральные правовые акты содержат противоречащие ему предписания, механизм подтверждения соответствия Конституции Российской Федерации муниципальных правовых актов фактически отсутствует. В этой связи предлагается закрепить за Конституционным Судом Российской Федерации полномочия по нормоконтролю за уставами муниципальных образований. Правом проведения данного вида нормоконтроля не представляется возможным наделить реги-

¹³ Постановление Конституционного Суда РФ от 16 октября 1997 г. № 14-П «По делу о проверке конституционности пункта 3 статьи 49 Федерального закона от 28 августа 1995 года «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1997. № 42. Ст. 4902.

¹⁴ Мнение судьи Конституционного Суда Российской Федерации Н.В. Витрука на Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 2 апреля 2002 г. № 7-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Закона Красноярского края «О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления» и Закона Корякского автономного округа «О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления в Корякском автономном округе» // Российская газета. 2002. 10 апреля.

¹⁵ См., напр.: Закон Республики Адыгея от 17 июня 1996 г. № 11 «О Конституционном Суде Республики Адыгея» // Ведомости ГС — Хасэ Республики Адыгея. 1996. 22 мая (№ 6); Конституционный закон Республики Тыва от 4 января 2003 г. № 1300 ВХ-1 «О Конституционном Суде Республики Тыва» // Тувинская правда. 2003. 14 января.

¹⁶ Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 29 ноября 2007 г. № 48 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части» // Российская газета. 2007. 8 декабря (№ 276). Абз. 3 п. 1.

ональные конституционные (уставные) суды, а также суды общей юрисдикции, т.к. это противоречит общей концепции конституционного контроля в Российской Федерации.

Процедурные моменты судопроизводства по делам о нормоконтроле можно считать относительно устоявшимися, хотя и дают определенную почву для рассуждений перечень субъектов, уполномоченных инициировать судебный нормоконтроль, распределение бремени доказывания и другие аспекты, но наиболее дискуссионными, с точки зрения муниципальных правовых актов, как предмета нормоконтроля, являются вопросы исполнения судебного постановления. Суть исполнения решения суда заключается в публикации его в том же официальном источнике, в котором был опубликован спорный муниципальный норматив, либо в официальном источнике опубликования данного вида актов на момент вынесения решения¹⁷. Представляется, что по аналогии права в том случае если в муниципальном образовании отсутствует печатное издание, являющееся источником официального опубликования актов, то судебное решение должно быть доведено до сведения населения данного муниципалитета таким же образом, как и спорный правовой акт, в том числе путем размещения на информационном стенде администрации муниципального образования. Подобное установление приведет к более высокой результативности данного вида нормоконтроля, а также поспособствует увеличению открытости деятельности должностных лиц и органов местного самоуправления, что является важным ус-

ловием ликвидации коррупции. В то же время решения, выносимые в порядке конституционного судебного нормоконтроля, в большинстве регионов (за исключением, например, Республики Адыгея, где акты публикуются в печатных изданиях всех органов, которых касается принятое решение¹⁸) подлежат обязательному опубликованию только в официальных источниках регионального значения (печатных изданиях, публикующих акты конституционного (уставного) суда¹⁹ или нормативные правовые акты субъекта федерации²⁰), но не в источниках опубликования отмененных муниципальных правовых актов. Данное установление затрудняет доведение результатов конституционного судебного нормоконтроля до субъектов муниципального нормотворчества и населения муниципального образования и не способствует увеличению его эффективности.

Дальнейшее совершенствование института судебного нормоконтроля видится в обеспечении баланса защиты публичных интересов муниципальных образований, государства и восстановления нарушенных прав и законных интересов непосредственных субъектов регулируемых правоотношений и предотвращение нарушений их права в будущем. Гарантия судебной защиты против незаконных муниципальных правовых актов является одним из обязательных атрибутов правового государства. Для должной реализации данного конституционного права необходима подробная законодательная регламентация рассматриваемого института, исключающая пробелы и противоречия в регулировании.

Литература

1. Витрук Н.В. Правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации: понятие, природа, юридическая сила и значение // Конституционное право: восточно-европейское обозрение. 1999. № 3. С. 95–102.

¹⁷ Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 8 марта 2015 г. № 21-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2015. № 10. Ст. 1391. П. 2 ч. 4 ст. 215.

¹⁸ Закон Республики Адыгея от 17 июня 1996 г. № 11 «О Конституционном Суде Республики Адыгея» // Ведомости ГС — Хасэ Республики Адыгея. 1996. 22 мая (№ 6). Ст. 76.

¹⁹ Закон Свердловской области от 6 мая 1997 г. № 29-ОЗ «Об уставном суде Свердловской области» // Областная газета. 1997. 13 мая (№ 69). Ст. 76.

²⁰ Об Закон Санкт-Петербурга от 24 мая 2000 г. № 241-21 «Об уставном суде Санкт-Петербурга» // Вестник Администрации Санкт-Петербурга. 2000. 31 июля (№ 7). Ст. 67.

Защита интересов неопределенного круга лиц: органы местного самоуправления vs прокуратура

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, д. 8

В данной статье рассматривается неоднозначность подхода судов к вопросу защиты интересов неопределенного круга лиц органами местного самоуправления и органами прокуратуры.

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

Protection of Interests of the General Public: Local Authorities vs the Public Prosecutor's Office

Aleshkova Natalia P., Candidate of Legal Sciences, Assistant Professor of the State and Municipal Law Department at the Surgut State University, Deputy Head of the Administration of the City of Surgut [aleshkova@admsurgut.ru] 628400, Russia, Surgut, ul. Engelsa, 8

The article considers the equivocal approach of judiciary establishment to protection of public interests by local self-government bodies and prosecution authorities.

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

В судебной практике встречаются примеры использования разных подходов при рассмотрении дел, связанных с защитой интересов неопределенного круга лиц. Так, согласно ст. 45, 46 Гражданского процессуального кодекса РФ с заявлением в защиту неопределенного круга лиц могут обращаться как органы прокуратуры, так и органы местного самоуправления. Кроме того, в соответствии с главой 5 Гражданского кодекса РФ органы местного самоуправления являются законными представителями соответствующего муниципального образования, то есть и носителем интересов его населения. Таким образом, с точки зрения закона органы местного самоуправления всегда действуют в интересах муниципального образования, а значит, и интересов неопределенного круга лиц, пока не доказано иное. Более того, с точки зрения действующего законодательства у органов местного самоуправления не может быть собственных интересов, поскольку они создаются как представители интересов муниципального образования, что и составляет суть их деятельности.

Однако если иски о защите интересов неопределенного круга лиц предъявляются представителями прокуратуры, то суды, как правило, исходят из того, что именно прокуратура выступает в роли защитника чужих законных нарушенных интересов, а органы местного самоуправления воспринимаются как нарушители тех самых законных интересов. При этом суды нередко игнорируют необходимость установления в каждом конкретном случае факта защиты прокуратурой интересов именно неопределенного круга лиц, а не частных интересов отдельных граждан или юридических лиц. А органы местного самоуправления вообще не рассматриваются в качестве защитников интересов неопределенного круга лиц. Такая презумпция наводит на мысль о наличии «двойных стандартов».

В качестве иллюстрации этого можно привести следующие примеры.

1. Предоставление жилых помещений детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей.

Статья 8 Федерального закона от 21.12.1996 № 159-ФЗ «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» устанавливает соответствующую гарантию, которая реализуется в соответствии с законодательством субъекта РФ.

Зачастую органы прокуратуры предъявляют в суд иски к органам местного самоуправления о незамедлительном предоставлении жилых помещений детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей. В подавляющем большинстве случаев такие иски удовлетворяются. Так, только в 2014 году прокуратурой г. Сургута было направлено в суд 55 таких исков, в 2015 — 18.

При рассмотрении подобных дел в расчет не принимается тот факт, что органы местного самоуправления не имеют собственных полномочий в данной сфере, а наделены отдельными государственными полномочиями по предоставлению жилых помещений детям-сиротам и несут ответственность за их реализацию в пределах выделенных средств из бюджета субъекта РФ (ст. 20 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»). Таким образом, органы местного самоуправления могут закупить и предоставить детям-сиротам столько жилых помещений, сколько выделено региональных бюджетных средств на эти цели. Не учитывается и то, что денежные средства выделяются из регионального бюджета по определенному графику, а сам процесс приобретения жилого помещения длительный и осуществляется посредством размещения муниципальной закупки. При этом, как правило, норматив закупочной цены, устанавливаемый субъектом РФ, занижен по отношению к рыночной стоимости и не стимулирует застройщиков на участие в соответствующих муниципальных торгах (торги повторно проводятся до трех раз). В свя-

зи с этим сроки приобретения, а значит и предоставления квартир, могут составлять от нескольких месяцев до нескольких лет.

Обязывая органы местного самоуправления предоставить квартиры, суды, по сути, возлагают на них невыполнимые требования, ведь использовать средства местного бюджета на указанные цели они не вправе.

Кроме того, при вынесении решений о предоставлении жилых помещений конкретным лицам из числа детей-сирот (в интересах которых обратился прокурор), суды не учитывают время наступления права у данного лица (срок ожидания). Существование какой-либо «очереди» в этом случае законом действительно не предусмотрено, однако в связи с этим нарушаются права иных детей-сирот, у которых право на получение жилого помещения возникло ранее и исходя из потребностей которых были рассчитаны и запланированы средства регионального бюджета на очередной финансовый год.

Так, в 2014 году детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, имеющих право на получение жилого помещения, на начало года в Сургуте состояло на учете — 151, средств регионального бюджета было выделено на приобретение 99 квартир (расчет примерный, исходя из норматива закупочной цены)¹. Получается, что прокуратура выступает в защиту вполне конкретных лиц, обратившихся в органы прокуратуры, а интересы жителей муниципального образования представляют именно органы местного самоуправления.

2. Паспортизация дорог².

Суды общей юрисдикции по требованию органов прокуратуры обязывают органы местного самоуправления незамедлительно провести паспортизацию конкретных объектов за счет средств местного бюджета (например, решения Сургутского городского суда, по гражданским делам: от 26.04.2012 № 2-2681/2012, от 15.04.2013 № 2-2761/13³ и др.), не принимая во внимание, что органами муниципальной власти предпринимаются в рамках их полномочий необходимые меры к выполнению требований закона: составляются планы паспортизации на несколько лет вперед (исходя из бюджетных возможностей), планируются бюджетные расходы на соответствующий период, разрабатывается необходимая документация и пр.

При этом следует отметить, что в законодательстве о дорожной деятельности не указано, что паспортизация должна быть произведена незамедлительно и одновременно в отношении всех объектов дорожного строительства, не указаны критерии приоритетности для определения очередности проведения паспорти-

зации. Органы прокуратуры, заявляющие требования о паспортизации конкретного объекта (до которого по плану текущего года очередь еще не дошла), а далее суды, удовлетворяющие такие требования, по сути, вмешиваются во внутреннюю деятельность органов власти, подменяя их собою. Это недопустимо с точки зрения конституционного принципа разделения властей.

Изначально судебная практика по данному вопросу складывалась в пользу органов местного самоуправления. Так, например, в апелляционном определении судебной коллегии по гражданским делам Брянского областного суда от 21.08.2012 констатируется, что возложение судом обязанности на орган местного самоуправления (орган исполнительной власти субъекта РФ) совершить те или иные действия не входит в полномочия суда⁴.

Схожая позиция выражена и в апелляционном определении судебной коллегии по гражданским делам суда Ханты-Мансийского автономного округа — Югры от 15.09.2015 № 33-3944/2015, которым прокурору города было отказано в удовлетворении требований о возложении обязанности на администрацию города провести в установленном законом порядке обследование жилого помещения⁵.

В противовес этому последняя судебная практика Верховного Суда РФ демонстрирует, что суд вправе обязать орган местного самоуправления совершить действия, вытекающие из их полномочий в области муниципального управления. При этом суды ориентированы на то, что требования прокурора не ущемляют самостоятельность органов местного самоуправления в решении вопросов местного значения, направлены на понуждение в судебном порядке исполнить возложенные на них законом обязанности, поэтому не могут расцениваться как вмешательство в их компетенцию в области муниципального управления⁶.

Таким образом, публичные интересы местного сообщества игнорируются, а необходимость исполнения судебных решений заставляет органы местного самоуправления изыскивать дополнительные бюджетные средства на эти цели в ущерб другим (плановым и защищенным) статьям финансирования.

При этом органы местного самоуправления не воспринимаются судами как носители интересов множества граждан — жителей данного муниципального образования. А это, в свою очередь, демотивирует органы местного самоуправления в отстаивании «ничейных» и «ничего не значащих» с точки зрения правосудия интересов.

¹ По данным управления по опеке и попечительству администрации города Сургута.

² Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: Федеральный закон от 08.11.2007 № 257-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2007. № 46. Ст. 5553; Типовая инструкция по техническому учету и паспортизации автомобильных дорог общего пользования: Ведомственные строительные нормы ВСН 1-83 : утв. Минавтодором РСФСР). Текст документа приводится по официальному изданию ГУП ЦПП 1983 г.

³ Материалы дела хранятся в правовом управлении администрации города Сургута.

⁴ Апелляционное определение судебной коллегии по гражданским делам Брянского областного суда от 21.08.2012 // СПС «КонсультантПлюс».

⁵ Апелляционное определение судебной коллегии по гражданским делам суда Ханты-Мансийского автономного округа — Югры от 15.09.2015 № 33-3944/2015 // Официальный сайт суда Ханты-Мансийского автономного округа-Югры [Электронный ресурс]. URL: http://oblsud.hmao.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&srv_num=1&name_op=doc&number=1041764&delo_id=5&new=5&text_number=1&case_id=284411

⁶ Обзор судебной практики Верховного Суда РФ за январь — июль 2014 года : утв. Президиумом Верховного Суда РФ 1 сентября 2014 г. // Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. 2014. № 11.

Вероятно, именно в этом кроется причина принятия судебных решений по искам прокуратуры о предоставлении жилых помещений в отношении конкретных (кстати, совершеннолетних и дееспособных) детей-сирот при игнорировании интересов иных детей-сирот, или решений о паспортизации конкретных социальных объектов или объектов инженерной и транспортной инфраструктуры при игнорировании интересов большей части населения муниципального образования.

Совершенно очевидно, что для решения выявленных проблем необходимы не только «корректировка» судебной практики в сторону действительно равной защиты прав всех субъектов правоотношений (даже если это органы местного самоуправления), а также научная проработка и изучение соотношения понятий «интересы местного самоуправления», «интересы муниципального образования», «интересы органов местного самоуправления» и «интересы неопределенного круга лиц».