

# МУНИЦИПАЛЬНОЕ ИМУЩЕСТВО: ЭКОНОМИКА, ПРАВО, УПРАВЛЕНИЕ

Тема номера:

Развитие межмуниципального  
сотрудничества

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**

РЕЦЕНЗИИ КНИЖНЫЕ НОВИНКИ  
КОНФЕРЕНЦИИ И ИНЫЕ МЕРОПРИЯТИЯ

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

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

№ 02 / 2017

# МУНИЦИПАЛЬНОЕ ИМУЩЕСТВО: экономика, право, управление

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

№ 2 / 2017

## ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ ВЛАСТИ, БИЗНЕСА И ОБЩЕСТВА

- Орлов А.В., Кабанова И.Е.** Развитие межмуниципального сотрудничества: формы, проблемы правового регулирования и имущественной ответственности ..... 3
- Васильев С.А.** Вопросы соотношения отдельных институтов гражданского общества с иными субъектами конституционно-правовых отношений на муниципальном уровне ..... 8
- Макарцев А.А., Шерстобоев О.Н.** Декларирование имущества и доходов в антикоррупционном и избирательном законодательстве: проблемы соотношения и дальнейшего развития ..... 12

## ЗЕМЛЕПОЛЬЗОВАНИЕ И ГРАДОСТРОИТЕЛЬНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ

- Самодурова Е.В.** Особенности применения форм непосредственного осуществления местного самоуправления при решении вопросов в области градостроительной деятельности и землепользования ..... 16

## ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ

- Ларичев А.А.** Муниципальное имущество в англосаксонском праве: проблемы теоретической модели и ее практической реализации (на примере Канады) ..... 21
- Исупова С.С.** Неналоговые источники финансирования муниципалитетов в Германии ..... 24

## ВИЗИТНАЯ КАРТОЧКА: НАУЧНЫЕ, ЭКСПЕРТНО-АНАЛИТИЧЕСКИ ЦЕНТРЫ В СФЕРЕ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

- Лексин В.Н., Швецов А.Н.** Местное самоуправление и муниципальное развитие как объекты системного анализа и регулирования. Исследования и проекты Института системного анализа РАН ..... 28
- Пузанов А.С.** Информационная карта Фонда «Институт экономики города» ..... 32
- Шугрина Е.С.** Поддержка и сопровождение органов местного самоуправления: экспертно-аналитическая деятельность РАНХиГС ..... 35
- Максимов А.Н.** Научно-практическое направление анализа местного самоуправления в Фонде Кудрина по поддержке гражданских инициатив ..... 38
- Газизова Л.И.** Муниципальная власть глазами региональных политологов ..... 40
- Мальковец Н.В.** Экспертно-аналитическая группа местного самоуправления под руководством Бабуна Роальда Владимировича ..... 43
- Ялгонская Н.С., Елисеенко И.В.** Институт практиков или комплексное развитие местного самоуправления в Красноярском крае ..... 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, доцент, заведующая кафедрой конституционного права России и зарубежных стран юридического факультета 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, профессор (Москва);

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

**Кидяев Виктор Борисович**, президент общероссийского конгресса муниципальных образований (ОКМО), член комитета Государственной Думы по аграрным вопросам, первый заместитель руководителя фракции «Единая Россия»;

**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, главный научный сотрудник Федерального исследовательского центра «Информатика и управление» Российской академии наук (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 Федерального исследовательского центра «Информатика и управление» Российской академии наук;

**Шомина Елена Сергеевна**, доктор политических наук, профессор кафедры местного самоуправления факультета социальных наук и Высшей школы урбанистики имени А.А. Высоковского Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики»

Учредитель: Издательская группа «Юрист»  
Адрес редакции / издателя:  
115035, г. Москва,  
Космодамианская наб., д. 26/55, стр. 7  
E-mail: avlor@lawinfo.ru  
Центр редакционной подписки:  
(495) 617-18-88 (многоканальный)  
Подписной индекс: АРПИ — 93650.

Формат 60x90/8. Печать офсетная.  
Бумага офсетная № 1. Физ. печ. л. 6,0.  
Тираж 1000 экз. Цена свободная.  
Номер подписан в печать 01.02.2017.  
Номер вышел в свет 02.03.2017.  
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

№ 2 / 2017

## INTERACTION BETWEEN THE AUTHORITIES, BUSINESS AND SOCIETY

- Orlov A.V., Kabanova I.E.** Development of Inter-Municipal Cooperation: Forms and Issues of Statutory Regulation and Property Liability ..... 3
- Vasilyev S.A.** Issues of Correlation of Separate Civil Society Institutes with Other Subjects of Constitutional and Legal Aspects on a Municipal Level ..... 8
- Makartsev A.A., Sherstoboev O.N.** Property and Income Declaring in Anti-Corruption and Electoral Legislation: Correlation and Further Development Issues ..... 12

## LAND USE AND URBAN DEVELOPMENT

- Samodurova E.V.** Peculiarities of Application of Direct Local Self-Government Forms at Solution of Urban Development and Land Use Issues ..... 16

## FOREIGN EXPERIENCE

- Larichev A.A.** Municipal Property in Common Law: Issues of the Theoretical Model and its Practical Implementation (on the Example of Canada) ..... 21
- Isupova S.S.** Non-Tax Financing Sources of Municipalities in Germany ..... 24

## LANDMARK: SCIENTIFIC, EXPERT AND ANALYTICAL CENTRES IN THE LOCAL SELF-GOVERNMENT SPHERE

- Leksin V.N., Shvetsov A.N.** Local Self-Government and Municipal Development as Objects of System Analysis and Regulation. Research and Projects of the Institute for System Analysis of the Russian Academy of Sciences ..... 28
- Puzanov A.S.** Information Map of the Institute for Urban Economics ..... 32
- Shugrina E.S.** Assistance and Support of the Local Self-Government Authorities: Expert and Analytical Activity of RANEPА ..... 35
- Maksimov A.N.** Scientific and Practical Analysis of Local Self-Government at the Kudrin Civil Initiatives Committee ..... 38
- Gazizova L.I.** Municipal Power as Viewed by the Regional Political Analysts ..... 40
- Malkovets N.V.** Expert and Analytical Group of Local Self-Government under the Supervision of Roald Vladimirovich Babun .... 43
- Yaltonskaya N.S., Eliseenko I.V.** Institute of Practitioners or Complex Development of Local Self-Government in the Krasnoyarsk Region ..... 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 RANEPА) (Moscow)

### Editorial Board:

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

**Byalkina Tatiana M.**, Doctor of Law, Assistant Professor, Head of the Department of the Constitutional Law in Russia and Abroad of the Law Faculty 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, Professor (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 RANEPА (Moscow);

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

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

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

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

**Shomina Elena S.**, Doctor of Political Science, Professor of the Department of Local self-government of the Social Sciences Faculty of Vysokovsky Graduate School of Urbanism of the National Research University Higher School of Economics (Moscow).

Founder: "Yurist" Publishing Group  
Address of the Editorial Staff/Publisher:  
115035, city of Moscow  
Kosmodamiyanskaya nab., 26/55, building 7  
E-mail: avlor@lawinfo.ru  
Center of the reduction subscription:  
(495) 617-18-88 (multichannel)  
Subscription Code: United catalogue — 93650

Format 60x90/8. Offset printing.  
Offset paper No. 1. Physical printing sheet 6,0  
Circulation 1000 copies. Free price  
Edition approved for printing 01.02.2017.  
Edition printed 02.03.2017  
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.

## Развитие межмуниципального сотрудничества: формы, проблемы правового регулирования и имущественной ответственности

**Орлов Андрей Викторович**, заместитель директора ВШГУ Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (РАНХиГС)  
[orlov-av@ganepa.ru]  
119571, г. Москва, проспект Вернадского, 82, стр. 1

**Кабанова Ирина Евгеньевна**, ведущий научный сотрудник Центра поддержки и сопровождения органов местного самоуправления ВШГУ Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (РАНХиГС)  
[kabanova-ie@ganepa.ru]  
119571, г. Москва, проспект Вернадского, 82, стр. 1

*В статье анализируются законодательные коллизии, препятствующие развитию межмуниципального сотрудничества, и предлагаются способы их преодоления. Отмечается, что для повышения эффективности межмуниципального сотрудничества необходим комплексный подход к изменению гражданского, корпоративного, конкурентного законодательства.*

**Ключевые слова:** межмуниципальное сотрудничество, межмуниципальные юридические лица, управление территорией.

### Development of Inter-Municipal Cooperation: Forms and Issues of Statutory Regulation and Property Liability

**Orlov Andrey V.**, Deputy Director of the Higher School of Public Administration of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (RANEPA)

**Kabanova Irina E.**, Leading Research Scientist of the Center for Support and Maintenance of Local Self-Government Authorities of the Higher School of Public Administration (HSPA) of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (RANEPA)

*The article examines the legal conflicts that hinder the development of inter-municipal cooperation, and suggests ways to overcome them. It is noted that there is a great need of improvement of the civil, corporate and competition law on the base of integrated approach for the efficiency of inter-municipal cooperation.*

**Key words:** inter-municipal cooperation, inter-municipal legal entities, management of the territory.

Успешное социально-экономическое развитие субъектов РФ и муниципальных образований невозможно без создания четких законодательных механизмов межмуниципального и межрегионального сотрудничества. Межмуниципальное сотрудничество является весьма важной и относительно малоисследованной функцией местного самоуправления, назначение которой состоит в достижении целей социального и экономического развития муниципальных образований путем межтерриториальной интеграции и кооперации.

Потребность в кооперации и интеграции возникает, когда муниципальное образование либо испытывает дефицит ресурсов для собственного развития, либо стремится усилить и расширить имеющиеся конкурентные преимущества, а также в связи с необходимостью повышения качества и расширением видов предоставляемых населению муниципальных услуг; для использования «эффекта масштаба» (в отдельных случаях незначительное количество услуг или потребителей услуг приводит к отказу в их предоставлении, так как делает их оказание экономически невыгодным); для преодоления сложной кадровой ситуации в муниципальных образованиях<sup>1</sup>.

Возможность осуществления межмуниципального сотрудничества предусмотрена в Европейской хартии местного самоуправления 1985 г., ратифицированной Российской Федерацией Федеральным законом от 11 апреля 1998 г. № 55-ФЗ «О ратификации Европейской хартии местного самоуправления»<sup>2</sup>. Нормы Европейской хартии были восприняты российским законодательством. В частности, речь идет о праве местных органов самоуправления на ассоциацию в широком смысле этого понятия как права на сотрудничество для осуществления задач, представляющих общий интерес. Так, в Федеральном законе от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»<sup>3</sup> (далее — Закон № 131-ФЗ) вопросам межмуниципального сотрудничества посвящены нормы ст. 8, 66–69, однако не раскрывается само содержание понятия «межмуниципальное сотрудничество».

Главными целями межмуниципального сотрудничества, вытекающими из положений Закона № 131-ФЗ, являются:

- объединение финансовых средств, материальных и иных ресурсов муниципальных образований для совместного решения вопросов местного значения;

<sup>1</sup> См.: Булгакова К.Р. К вопросу о субъектах, предоставляющих муниципальные услуги во Французской Республике и Российской Федерации // Административное и муниципальное право. 2016. № 7. С. 562–570.

<sup>2</sup> См.: Собрание законодательства РФ. 1998. № 36. Ст. 4466.

<sup>3</sup> См.: Собрание законодательства РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

- организация взаимодействия органов местного самоуправления муниципальных образований для решения вопросов местного значения;
- выражение и защита общих интересов муниципальных образований;
- содействие развитию местного самоуправления;
- формирование условий стабильного развития экономики муниципальных образований в интересах повышения жизненного уровня населения.

На основании норм законодательства о местном самоуправлении можно выделить три формы межмуниципального сотрудничества: ассоциативное (образование объединений муниципальных образований, советов муниципальных образований и т.п.), договорное (заключение в рамках межмуниципального взаимодействия договоров о сотрудничестве, гражданско-правовых договоров, опосредующих главным образом приобретение товаров, выполнение работ и оказания услуг в интересах муниципального образования) и хозяйственное (создание межмуниципальных хозяйственных обществ и иных юридических лиц).

Следует признать, что в настоящее время развитие межмуниципальной кооперации сдерживается противоречивостью федерального законодательства, регулирующего формы, принципы и порядок сотрудничества и взаимодействия муниципальных образований. Кроме того, некоторые формы кооперации и интеграции муниципальных образований в России на законодательном уровне не получили всесторонней проработки и системного закрепления либо просто не урегулированы (вопросы создания и функционирования агломераций, вопросы о составе учредителей межмуниципальных хозяйственных обществ, порядке формирования их уставного капитала, способах контроля за осуществлением ими своей уставной деятельности).

Вопросы участия Российской Федерации, субъектов РФ и муниципальных образований в хозяйственных обществах регулируются ст. 124, 125 Гражданского кодекса Российской Федерации (ГК РФ). Согласно ст. 124 ГК РФ все они выступают в отношениях, регулируемых гражданским законодательством, на равных началах с иными участниками этих отношений — гражданами и юридическими лицами. К таким публично-правовым образованиям применяются нормы, определяющие участие юридических лиц в отношениях, регулируемых гражданским законодательством (если иное не вытекает из закона или особенностей данного субъекта).

В то же время в конкурентном законодательстве (ст. 15 Федерального закона от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции»<sup>4</sup>) установлен запрет совмещения функций федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов РФ, иных органов власти, органов местного самоуправления и функций хозяйствующих субъектов за исключением случаев, установленных федеральными законами, указами Президента РФ, постановлениями Правительства РФ.

Следовательно, непосредственно действовать как хозяйствующие субъекты муниципальные образования не могут, поэтому предпочтительной формой участия в хозяйственном обороте для них является создание межмуниципальных хозяйственных обществ в форме закрытых акционерных обществ и обществ с ограниченной ответственностью (ст. 68 Закона № 131-ФЗ). Вместе с тем необходимо отметить, что как в теории, так и на практике вызывает затруднения определение статуса указанных обществ, порядка их создания и состава участников.

В абзаце 2 п. 5 ст. 66 ГК РФ прямо указывается на то, что участниками хозяйственных обществ могут быть публично-правовые образования, однако органы местного самоуправления не вправе участвовать от своего имени в хозяйственных товариществах и обществах (п. 6 ст. 66 ГК РФ). Следовательно, хотя это четко не сформулировано в Законе № 131-ФЗ, учредителями и участниками межмуниципальных хозяйственных обществ могут быть исключительно муниципальные образования, а не органы местного самоуправления.

Существует пробел законодательства и в вопросе определения круга субъектов, имеющих право быть участниками межмуниципальных хозяйственных обществ, а именно: могут ли быть таковыми только муниципальные образования либо также и иные лица (физические и юридические). Нормы Закона № 131-ФЗ не содержат прямых запретов относительно включения в состав учредителей указанных обществ, кроме муниципальных образований и иных лиц.

Если же рассматривать межмуниципальные хозяйственные общества как особую организационно-правовую форму с ограниченным составом учредителей, в качестве которых могут выступать только представительные органы муниципалитетов, то организация и деятельность таких обществ не согласуется с нормами ГК РФ, Федерального закона от 26 декабря 1995 г. № 208-ФЗ «Об акционерных обществах»<sup>5</sup> и Федерального закона от 8 февраля 1998 г. № 14-ФЗ «Об обществах с ограниченной ответственностью»<sup>6</sup>. В этих нормативных актах не предусмотрены ограничения и требования относительно состава учредителей обществ, а главное — не установлены понятие межмуниципальных хозяйственных обществ и особенности их статуса. Необходимо также учитывать, что вышеуказанные нормы Закона № 131-ФЗ не согласуются с нормами Закона об акционерных обществах, предусматривающими, что акционерные общества, учредителями которых выступают муниципальные образования, могут быть только открытыми (за исключением обществ, образованных в процессе приватизации муниципальных унитарных предприятий).

Муниципальные образования могут создавать ассоциации (союзы) муниципальных образований, в том числе советы муниципальных образований субъектов РФ, для которых нет нормативных ограничений по созданию хозяйственных обществ и некоммерческих организаций. Образованные для содействия решению

<sup>4</sup> См.: Собрание законодательства РФ. 2006. № 31 (часть I). Ст. 3434.

<sup>5</sup> См.: Собрание законодательства РФ. 1996. № 1. Ст. 1.

<sup>6</sup> См.: Собрание законодательства РФ. 1998. № 7. Ст. 785.



вопросов местного значения региональными советами и иными объединениями муниципальных образований хозяйственные общества и некоммерческие организации могут осуществлять целевую деятельность как в масштабе всего субъекта РФ, так и в регионе деятельности отдельных муниципальных образований.

В литературе отмечается наличие законодательной коллизии, поскольку Закон № 131-ФЗ и организацию, и деятельность советов муниципальных образований субъектов РФ относит к регулированию Федерального закона «О некоммерческих организациях»<sup>7</sup> применительно к ассоциациям, и членство муниципальных образований в региональном совете добровольно, тогда как в соответствии с ч. 1 ст. 8 и ч. 1 ст. 66 Закона № 131-ФЗ наличие совета муниципальных образований в субъекте РФ обязательно. Поэтому важно, чтобы совет муниципальных образований субъекта РФ был законом субъекта РФ наделен эффективными полномочиями по представлению общих интересов муниципальных образований (и их видов) данного субъекта РФ, мог быть реальным партнером во взаимодействии с органами государственной власти субъекта РФ и этим интересен своим членам<sup>8</sup>.

Пожалуй, главной законодательной коллизией, препятствующей развитию межмуниципального хозяйственного сотрудничества, являются предписанные ГК РФ ограничения относительно возможности внесения муниципального имущества в уставный капитал учреждаемых ими хозяйствующих субъектов.

При создании муниципальными образованиями межмуниципального хозяйственного общества муниципальное имущество, которое вносится ими в качестве вклада в уставный капитал, становится имуществом корпорации — созданного межмуниципального хозяйственного общества, т.е. переходит из муниципальной собственности в частную. Из положений ГК РФ следует, что имущество, находящееся в муниципальной собственности, может быть передано его собственником в собственность граждан и юридических лиц (в том числе межмуниципальных хозяйственных обществ) только в порядке, установленном Федеральным законом от 21 декабря 2001 г. № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества»<sup>9</sup>, который предусматривает такие способы приватизации, как преобразование муниципального унитарного предприятия в открытое акционерное общество, а также внесение государственного и муниципального имущества в качестве вклада в уставный капитал открытого акционерного общества. Способы приватизации муниципального имущества путем создания закрытого акционерного общества или общества с ограниченной ответственностью законодательство не содержит.

В таких условиях альтернативной формой вклада муниципальных образований в уставный капитал хозяйственных обществ могло бы быть предоставление

права безвозмездного пользования муниципальным имуществом. Однако и тут Закон о защите конкуренции допускает заключение договоров аренды, договоров безвозмездного пользования, иных договоров о переходе прав владения и (или) пользования в отношении государственного и муниципального имущества либо по результатам проведения конкурса или аукциона на право заключения таких договоров, либо в случае предоставления указанного имущества в виде государственной или муниципальной помощи. Но выполнение данного требования может привести к тому, что такой конкурс или аукцион выиграют третьи лица, вследствие чего создаваемое межмуниципальное хозяйственное общество не будет наделено соответствующим имуществом.

Таким образом, формирование уставного капитала межмуниципальных хозяйственных обществ возможно в основном только за счет средств местных бюджетов. Эта возможность может быть реализована органами местного самоуправления путем предоставления бюджетных инвестиций (ст. 69, 80 БК РФ).

Предлагаемые в Законе № 131-ФЗ формы межмуниципального сотрудничества в виде хозяйственных обществ, фондов и автономных некоммерческих организаций нельзя рассматривать как наиболее оптимальные организационно-правовые формы для осуществления межмуниципального сотрудничества. Основным недостатком данных видов юридических лиц является то, что муниципальное образование утрачивает право собственности на имущество, передаваемое этим организациям. Особенности статуса юридических лиц названных организационно-правовых форм также ограничивают механизмы контроля со стороны органов местного самоуправления за их функционированием.

Наряду с уже существующими способами реализации межмуниципального хозяйственного сотрудничества полезным могло бы оказаться создание межмуниципальных учреждений и предприятий, создаваемых муниципальными учреждениями и предприятиями в порядке, определенном ст. 6 Федерального закона от 14 ноября 2002 г. № 161-ФЗ «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях»<sup>10</sup>.

Данные организации создаются и действуют на основе лишь одной формы собственности — муниципальной. Основную деятельность таких предприятий и учреждений можно ориентировать на удовлетворение социальных потребностей населения муниципальных территорий.

Имущество унитарного предприятия, передаваемое им собственником, является неделимым, не переходит в собственность третьих лиц. При этом собственник имущества муниципального предприятия и учреждения имеет ряд существенных полномочий по управлению данными организациями и осуществлению контроля за их деятельностью.

<sup>7</sup> См.: Собрание законодательства РФ. 1996. № 3. Ст. 145.

<sup>8</sup> См.: Комментарий к статье 66 // Комментарий к Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (постатейный) / под ред. И.В. Бабичева, Е.С. Шугриной. 2-е изд., перераб. и доп. М.: НОРМА: ИНФРА-М, 2015.

<sup>9</sup> См.: Собрание законодательства РФ. 2002. № 4. Ст. 251.

<sup>10</sup> См.: Собрание законодательства РФ. 2002. № 48. Ст. 4746.

В отличие от справедливо отмечаемой в литературе невозможности непосредственного создания муниципальными образованиями межмуниципального унитарного предприятия, поскольку такое предприятие имеет «неделимый фонд», могущий принадлежать только одному собственнику<sup>11</sup>, предложенная конструкция подразумевает опосредованное участие двух и более муниципальных образований в создании межмуниципального предприятия, в котором в соответствии с законом допускается участие юридических лиц, муниципальными унитарными предприятиями с согласия собственников их имущества.

Вместе с тем определение такого рода вопросов выходит за пределы предмета правового регулирования Закона № ФЗ-131. В связи с этим следует рассмотреть вопрос о внесении изменений в законодательные акты, предусматривающие возможность создания межмуниципальных предприятий и учреждений, уточнение статуса, порядка организации и деятельности межмуниципальных некоммерческих организаций и хозяйственных обществ, а также расширение возможностей органов местного самоуправления по формированию уставного капитала некоммерческих организаций и хозяйственных обществ.

Вопрос ответственности по долгам межмуниципальных хозяйственных обществ в случае их реорганизации также не урегулирован в законодательстве, и хотя не является столь острым ввиду малочисленности данных объединений, однако и он представляет определенный практический интерес.

При реорганизации межмуниципальных хозяйственных обществ учредители юридического лица или орган, принявший решение о реорганизации юридического лица, обязаны письменно за 30 дней со дня принятия решения о реорганизации уведомить об этом всех кредиторов реорганизуемого юридического лица. В противном случае государственная регистрация реорганизованного юридического лица не будет произведена. В соответствии с ГК РФ для государственной регистрации реорганизуемое юридическое лицо представляет передаточный акт и разделительный баланс, содержащие сведения по всем обязательствам реорганизованного предприятия в отношении всех его кредиторов и должников, в том числе и обязательства, оспариваемые сторонами.

Кредиторы могут потребовать досрочного исполнения обязательств, по которым юридическое лицо является должником, а также возмещения убытков, что потребует дополнительных финансовых средств соответствующих бюджетов для досрочного погашения задолженности реорганизуемых межмуниципальных организаций. Еще более проблемной указанная ситуация может стать в случае, когда муниципальные образо-

вания не признают данные долги и не включают их в передаточный акт.

В законодательстве необходимо предусмотреть, что гражданско-правовая ответственность по обязательствам межмуниципальных хозяйственных обществ и межмуниципальных унитарных предприятий должна возлагаться на сами хозяйствующие субъекты, однако субсидиарной гражданско-правовой ответственности подлежат муниципальные образования-учредители в тех случаях, когда это необходимо для обеспечения интересов кредиторов и при отсутствии причинно-следственной связи между невозможностью удовлетворить требования кредитора и деятельностью самих публичных субъектов. При наличии такой связи гражданско-правовая ответственность за неисполнение обязательства хозяйствующего субъекта должна возлагаться на муниципальные образования-учредители.

Следует признать, что в настоящее время хозяйственное межмуниципальное сотрудничество в значительной мере вытеснено такой формой взаимодействия муниципальных образований, как заключение соглашений между муниципальными районами и поселениями о передаче полномочий по решению вопросов местного значения<sup>12</sup>.

С сожалением можно также констатировать, что и потенциал советов муниципальных образований субъектов РФ пока реализован не полностью. В частности, действующее законодательство дает возможность создавать на их базе различные формы хозяйственной кооперации в целях предоставления услуг муниципалитетам в решении вопросов местного значения. Это особенно актуально в условиях оптимизации бюджетных расходов. Данная деятельность могла бы осуществляться как самими советами муниципальных образований субъектов РФ, действующими в организационно-правовой форме ассоциации, так и некоммерческими организациями, учредителями которых в свою очередь могут выступить указанные ассоциации. (Но тут же мы столкнемся с вопросами владения и распоряжения имуществом, о чем говорилось выше).

В законодательстве точно внедряются модели управления территориями с особым статусом (на примере свободного порта Владивосток и инновационного центра «Сколково»), основанные на передаче публично-властных функций и полномочий органов государственной власти и органов местного самоуправления управляющей компании (Федеральный закон от 28 сентября 2010 г. № 244-ФЗ «Об инновационном центре «Сколково»<sup>13</sup>) либо наблюдательному совету (Федеральный закон от 13 июля 2015 г. № 212-ФЗ «О свободном порте Владивосток»<sup>14</sup>).

Данный подход обладает рядом плюсов и мог бы быть применен в других ситуациях, например, как од-

<sup>11</sup> См.: Маркварт Э., Агапова Е.В., Вобленко С.В. Управление хозяйственной деятельностью муниципальных образований : учебн. пособие. М. : Проспект, 2015. С. 220.

<sup>12</sup> См.: Вопросы развития межмуниципального хозяйственного сотрудничества, осуществляющегося в целях выражения общих интересов муниципальных образований, объединения их финансовых, материальных и иных ресурсов для эффективного решения вопросов местного значения. Заседание 10 декабря 2009 г. // Материалы заседаний Совета по местному самоуправлению при Председателе Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации пятого созыва / Издание Государственной Думы. М., 2011 (на правах рукописи).

<sup>13</sup> См.: Собрание законодательства РФ. 2010. № 40. Ст. 4970.

<sup>14</sup> См.: Собрание законодательства РФ. 2015. № 29 (часть I). Ст. 4338.

на из форм управления агломерацией. Однако принятие решения о тиражировании этого опыта требует дополнительного анализа, прежде всего в части анализа рисков, связанных с передачей властных полномочий частным организациям.

В качестве альтернативной модели управления территорией может быть рассмотрен вариант с созданием управляющих компаний, состав учредителей которых ограничен соответствующими муниципальными образованиями и субъектами РФ. В современных условиях межмуниципальное сотрудничество муниципальных образований, в том числе и муниципальных образований, находящихся в зоне агломерирования, имеет весьма ограниченный потенциал для развития, поскольку даже в случае образования заинтересованными муниципалитетами совместного координационного органа у них отсутствует право передачи властных полномочий данному органу.

Желательно, чтобы межмуниципальные объединения получили возможность осуществлять полномочия органов местного самоуправления, передача

которых будет происходить на основании решения муниципальных образований, создающих данные муниципальные объединения. При этом муниципальные образования должны придерживаться конструкции образования полномочий, состоящей из таких элементов, как «предмет ведения — полномочие — финансирование — ответственность», либо если речь идет об оказании межмуниципальными объединениями публичных услуг цепочка удлиняется и выглядит следующим образом: «предмет ведения — полномочие — услуга — проверяемый результат — финансирование — ответственность».

При условии устранения несогласованности указанных положений законодательства о местном самоуправлении с нормами гражданского законодательства и специальной правовой регламентации можно рассчитывать на успешное развитие такой формы межмуниципального сотрудничества, как создание межмуниципальных юридических лиц, что представляется важным для эффективной реализации государственной политики регионального развития.

### Литература

1. Булгакова К.Р. К вопросу о субъектах, предоставляющих муниципальные услуги во Французской Республике и Российской Федерации / К.Р. Булгакова // Административное и муниципальное право. 2016. № 7.
2. Комментарий к Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (постатейный) / под ред. И.В. Бабичева, Е.С. Шугриной. 2-е изд., перераб. и доп. М.: НОРМА: ИНФРА-М, 2015.
3. Маркварт Э., Агапова Е.В., Вобленко С.В. Управление хозяйственной деятельностью муниципальных образований: учебн. пособие. М.: Проспект, 2015.



## Вопросы соотношения отдельных институтов гражданского общества с иными субъектами конституционно-правовых отношений на муниципальном уровне

**Васильев Станислав Александрович**, старший преподаватель кафедры конституционного и муниципального права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), кандидат юридических наук [mnogoslov@mail.ru]  
123995, Россия, г. Москва, Садовая-Кудринская ул., д. 9

*В современных российских условиях большое значение начинают получать институты гражданского общества. Порой мнимые, иногда малоэффективные, но посредством них люди имеют возможность решать свои повседневные проблемы. В данной работе проанализированы лишь отдельные аспекты функционирования таковых на уровне муниципальных образований, что, с точки зрения автора, подчас гораздо проще выполнимо, реально и эффективно на практике для решения вопросов местного значения. Обращается внимание читателей на необходимость активизации населения с точки зрения их активного включения в работу по самостоятельному улучшению жизни в местах проживания. В статье проводится сопоставление органов местного самоуправления с институтами гражданского общества с позиции оценки эффективности их работы и принесения реальной пользы жителям муниципалитета. Кроме того, обращено внимание на некоторые теоретические и нормативные правовые проблемы в указанной сфере.*

**Ключевые слова:** гражданское общество, взаимодействие, муниципальные образования, инициатива населения, институты, общественные палаты.

### Issues of Correlation of Separate Civil Society Institutes with Other Subjects of Constitutional and Legal Aspects on a Municipal Level

**Vasilyev Stanislav A.**, Senior Lecturer of the Department of Constitutional and Municipal Law of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Candidate of Legal Sciences

*In modern Russian conditions start to get important institutions of civil society. Sometimes the imaginary, sometimes ineffective, but through them, people are able to solve their everyday problems. In this paper we analyzed only certain aspects of the functioning of those at the municipal level, from the point of view of the author's often much easier feasible realistically and effectively in practice to address issues of local importance. The attention of readers to the need to enhance the population in terms of their active involvement in the work of self-improvement of life in neighborhoods. The article compares local government and civil society institutions from the perspective of evaluating the effectiveness of their work and bringing real benefits to residents of the municipality. In addition, it is drawn attention to some of the theoretical and normative issues in this area.*

**Key words:** civil society, interaction, municipalities, public initiative, institutions, society chambers.

В последние годы государственная власть в Российской Федерации все больше и больше осуществляется с оглядкой на реальные проблемы общества. Несмотря на жесткую вертикаль власти и централизованную координацию осуществления публичного управления, правительственные и представительные структуры создают многообразие форм выражения общественного мнения и донесения его до субъектов, принимающих значимые общественные решения.

Данная работа не случайно начата с оценки взаимоотношений гражданского общества именно с государственными структурами, так как в последнее время множество ученых, занимающихся вопросами муниципального права, открыто констатируют постепенное встраивание органов местного самоуправления в вертикаль государственной власти<sup>1</sup>.

Указанное обстоятельство можно оценивать по-разному, но в любом случае очень важно, каким образом осуществляется сотрудничество институтов гражданского общества с официальной публичной

властью, поскольку именно на этом уровне решаются очень многие реальные проблемы рядовых граждан.

В этой связи также необходимо отметить, что основное внимание средств массовой информации, иных общественных институтов, как и ученых, обращено на соотношения общества и государства на федеральном уровне, чуть менее на региональном. На местном же уровне вопросы организации указанных взаимоотношений редко удостоиваются того внимания, которого заслуживают.

Вместе с тем при условии фактического ослабления местного самоуправления с точки зрения осуществления им властных функций повседневные проблемы городов и поселений можно было бы решать при помощи институтов гражданского общества — силами инициативной общественности, которая готова реально работать, а не профессиональными политиками и чиновниками разного масштаба, основной целью деятельности которых является своевременное освоение бюджетных средств в тех сферах, которое так или иначе определяет государ-

<sup>1</sup> Выступления В.В. Таболина, В.И. Васильева, Р.В. Бабуна в рамках Экспертного круглого стола по обсуждению доклада «О состоянии местного самоуправления в Российской Федерации» 2 ноября 2016 г. в Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Правительстве Российской Федерации (более подробно см.: <http://131fz.ranepa.ru/post/274>).

ство путем распределения поручений руководителям высшего ранга.

Институтами гражданского общества на местном уровне являются различные организации, созданные людьми вне зависимости от того, зарегистрированы они государством или нет, а также иные формы самостоятельной деятельности граждан, как закрепленные в нормативном правовом регулировании, так и реализуемые в инициативном порядке. Исходя из множества определений гражданского общества следует, что его элементами могут быть не только некоммерческие организации, как это принято считать, но и частно-правовые институты. Например, законодательство предусматривает возможность создания коммерческих организаций в рамках межмуниципального сотрудничества органов местного самоуправления<sup>2</sup>. Помимо этого на уровне муниципального образования может работать любая иная коммерческая организация, которая будет приносить реальную пользу муниципалитету. Причем эта польза может быть гораздо более значима, чем деятельность органов местного самоуправления.

В современном нормативном правовом регулировании и доктрине к институтам гражданского общества относят различного рода государственно-общественные формирования: общественные палаты разного уровня, общественные советы при самых разных органах публичной власти. Причем государство, средства массовой информации и отдельные ученые в целом позиционируют их в качестве лидирующих передовых институтов<sup>3</sup>. Однако, оценив процедуру их создания, финансирования, численного состава и организации деятельности, приходится констатировать сильную зависимость от органов публичной власти, что противоречит самой идее гражданского общества<sup>4</sup>.

По мнению автора, именно гражданское общество должно создавать государство или любую иную публичную власть над людьми, включая власть муниципальную, а не наоборот. В то же время в отечественной доктрине бытует мнение о том, что институтом гражданского общества может быть лишь то, что определено нормативно<sup>5</sup>.

С такой позицией сложно согласиться, поскольку жизнь не стоит на месте и развивается куда быстрее,

чем правовое регулирование, появляются новые формы, с помощью которых граждане реализуют свои инициативы, некоторые из которых в случае необходимости доносят до сведения органов публичной власти. Исходя из этого институты гражданского общества не должны испытывать на себе воздействие государства или даже муниципалитета, а напротив — сами должны опосредованно участвовать в принятии управленческих решений<sup>6</sup>.

Помимо этого вполне логично, если любой новый институт гражданского общества возникает в нем самом, а не создается государством путем принятия нормативного правового акта. В последние годы как научная общественность, так и государство само выступает за свое очень ограниченное вмешательство в дела гражданского общества. Возможно как нормативное, так и доктринальное стремление к максимальной самостоятельности рассматриваемых субъектов правоотношений в большей степени позволит достигать общественности тех результатов, ради которых они работают.

Современные институты гражданского общества действительно нуждаются в большей самостоятельности. Возможно, целесообразно в нормативном правовом регулировании предоставить им самим решать организационные вопросы без участия публичной власти относительно их создания, функционирования, упразднения и т.д. Законодательством же можно только порекомендовать предусмотреть отдельные правовые механизмы осуществления совместной деятельности, поддержки и пр. Тогда бы институты гражданского общества на муниципальном уровне смогли бы выступать в качестве действительных и реальных участников улучшения жизни людей в городах и селах, поскольку созданы они в инициативном порядке, а не по принуждению органов власти ввиду реализации нормативных предписаний.

Отдельно следует остановиться на том, что местное самоуправление, исходя из нормы ч. 2 ст. 1 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»<sup>7</sup>, должно являться частью гражданского общества, но исходя из повседневной практики и российской действительности фактически таковым не является. Вместе с тем

<sup>2</sup> Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации см.: Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ (ред. от 28 декабря 2016 г.) // Собрание законодательства РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

<sup>3</sup> См.: Федеральный закон от 4 апреля 2005 г. № 32-ФЗ (ред. от 28 декабря 2016 г.) «Об Общественной палате Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2005. № 15. Ст. 1277; Решение Собрании депутатов Миасского городского округа Челябинской области от 26 сентября 2014 г. № 14 «Об утверждении Положения «Об Общественной палате Миасского городского округа» // Официальный сайт Общественной палаты Миасского городского округа Челябинской области. URL: [http://опмго.рф/?page\\_id=66](http://опмго.рф/?page_id=66). (дата обращения: 16.01.2017); Решение Думы Новоуральского городского округа от 6 февраля 2013 г. № 5 «Об утверждении Положения «Об общественной палате Новоуральского городского округа» // Нейва. 2013. № 14. С. 4, и др.

<sup>4</sup> См.: Гегель. Сочинения. Т. III. М.: Академия наук СССР, 1956. С. 309–315.

<sup>5</sup> См.: Цельев А.В. Милиция как институт гражданского общества: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Киев, 1998. С. 4; Вавилов Н.С. Правовое регулирование деятельности институтов гражданского общества на муниципальном уровне: дис. ... канд. юрид. наук. Казань, 2017. С. 28.

<sup>6</sup> См.: Усватов И.С. К вопросу о структуре гражданского общества: определение понятия института гражданского общества // Проблемы в российском законодательстве. 2009. № 4. С. 83; Грудцына А.Ю. Государственно-правовой механизм формирования и поддержки институтов гражданского общества в России: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2009. С. 15.

<sup>7</sup> Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ (ред. от 28 декабря 2016 г.) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

необходимо отметить, что оно тесно взаимосвязано с гражданским обществом<sup>8</sup>.

Возникновение данной нормы обуславливает история зарождения и развития местного самоуправления, как, с одной стороны, естественного состояния жизнедеятельности людей на одной территории, по природе им свойственное, существовавшее еще до появления государства<sup>9</sup>. С другой стороны с усилением государственной власти местное самоуправление было одним из самых передовых демократических достижений<sup>10</sup>. Точнее сказать, не само муниципальное управление собственными силами граждан, а государственное допущение этого.

С такой точки зрения, рассматривая эволюцию самоорганизующихся объединений в России, принято считать, что прообразом местного самоуправления было вече<sup>11</sup>. Хотя, рассуждая логически, оно не могло быть по всей Руси ввиду многообразия жизни и быта отдельных народов<sup>12</sup>, которые ее населяли, поэтому судить на примере Новгорода или Пскова о всем остальном государстве не представляется обоснованным. К тому же с появлением государства на Руси возникает и феодальная раздробленность, что фактически приводит к одновременному существованию множества государств, в каждом из которых организация решения общественных вопросов могла реализовываться по-разному.

На догосударственном этапе развития все вопросы местного значения решались общественностью лишь с учетом мнения населения. Если общественность не соглашалась с действовавшей властью, то мог возникнуть конфликт, приводящий к кровопролитию<sup>13</sup>. Поэтому России свойственно общинное единение и преодоление возникающих проблем сообща<sup>14</sup>.

Исходя из вышеизложенного можно судить, что вопросы самоорганизации жителей (при условии их безусловного существования) тех или иных русских

территорий могли осуществляться по-разному<sup>15</sup>, хотя этот вопрос, безусловно, требует отдельной самостоятельной и глубокой историко-теоретической проработки.

И тем не менее, не только в России, но и за рубежом граждане, объединившись в те или иные формирования, решают вопросы местного значения. И для этого, как уже подчеркивалось выше, целесообразнее использовать именно институты гражданского общества, а не органы местного самоуправления по ряду причин.

Во-первых, органы местного самоуправления перегружены собственными полномочиями и теми полномочиями, которые им делегировало государство при весьма условном финансовом обеспечении. Во-вторых, очевидно, необходимо стремиться к предоставлению большей свободы как местному самоуправлению, так и гражданскому обществу, поэтому они должны действовать самостоятельно и обособленно друг от друга, лишь в редких случаях прибегая к продуктивному взаимодействию.

В современных работах многих ученых большое внимание обращается на ущемление местного самоуправления со стороны государства. И все смотрят с надеждой на все то же государство, ожидая от него изменения политики по развитию местного самоуправления. С нашей точки зрения, необходимо перестать требовать чего-то от публичной власти, пусть и при самых убедительных аргументах, а начать работать, прибегая к тем механизмам, которые допускает реализовать действующее нормативное правовое регулирование, активнее привлекая население к общественной деятельности в муниципалитетах<sup>16</sup>. Используя институты гражданского общества на местном уровне можно сделать гораздо больше для местного сообщества, если не сводить всю активность к простой и привычной для многих критике деятельности публичной власти.

<sup>8</sup> См.: Вавилов Н.С. Субъектный состав гражданского общества на местном уровне // Мир юридической науки. 2015. №. 11. С. 47.

<sup>9</sup> См.: Муниципальное право : учебник для бакалавров / отв. ред. В.И. Фадеев. М. : Проспект, 2013. С. 33.

<sup>10</sup> См.: Вильсон В. Государство. Прошлое и настоящее конституционных учреждений / пер. под ред. А.С. Яценко. М. : Издание В.М. Саблина, 1905. С. 249; Антонова Н.А. Общественные палаты муниципальных образований и их роль в развитии местного самоуправления // Проблемы реализации общественного контроля на уровне местного самоуправления : сб. матер. Междунар. научн.-практ. конф., 26–27 сентября 2016 г. / Юридический ф-т Мар. гос. ун-та; отв. ред. проф. Т.Н. Михеева. Йошкар-Ола : ООО «ВЕРТОЛА», 2016. С. 15–16.

<sup>11</sup> См.: Муниципальное право России : учебник / С.А. Авакьян, В.А. Аютцер, Н.А. Пешин и др.; отв. ред. С.А. Авакьян. М. : Проспект, 2009. С. 82–83.

<sup>12</sup> См.: Худяков И.А. Древняя Русь (Исторические очерки древнерусской жизни до Петра Великого). СПб., 1867. С. 11.

<sup>13</sup> См.: История России с древнейших времен до конца XX века : учебн. пособие для студентов вузов. М. : Дрофа, 2004. С. 16.

<sup>14</sup> См.: Худяков И.А. Древняя Русь (Исторические очерки древнерусской жизни до Петра Великого). СПб., 1867. С. 10.

<sup>15</sup> См.: Таболин В.В. Правовая теория современного российского города : монография. М. : Юрист, 2012. С. 24.

<sup>16</sup> Шугрина Е.С. Тенденции развития местного самоуправления: ключевые события 2015–2016 гг. и их влияние на состояние местного самоуправления // Доклад о состоянии местного самоуправления в Российской Федерации : Современные вызовы и перспективы развития / под ред. Е.С. Шугриной. М. : Проспект, 2016. С. 5.

## Литература

1. Антонова Н.А. Общественные палаты муниципальных образований и их роль в развитии местного самоуправления // Проблемы реализации общественного контроля на уровне местного самоуправления : сб. материалов Международной научно-практической конференции, 26–27 сентября 2016 г. / юридический ф-т Мар. гос. ун-та; отв. ред. проф. Т.Н. Михеева / Н.А. Антонова. — Йошкар-Ола : ООО «ВЕРТОЛА», 2016. С. 15–19.



2. Вавилов Н.С. Правовое регулирование деятельности институтов гражданского общества на муниципальном уровне : дис. ... канд. юрид. наук / Н.С. Вавилов. Казань, 2017. 191 с.
3. Вавилов Н.С. Субъектный состав гражданского общества на местном уровне / Н.С. Вавилов // Мир юридической науки. 2015. № 11. С. 42–47.
4. Вильсон В. Государство. Прошлое и настоящее конституционных учреждений / пер. под ред. А.С. Яценко / В. Вильсон. М. : Издание В.М. Саблина, 1905. 569 с.
5. Гегель. Сочинения. Т. III / Гегель. М. : Академия наук СССР, 1956. 371 с.
6. Грудцына А.Ю. Государственно-правовой механизм формирования и поддержки институтов гражданского общества в России : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук / А.Ю. Грудцына. М., 2009. 54 с.
7. История России с древнейших времен до конца XX века : учебн. пособие для студентов вузов. М. : Дрофа, 2004. 656 с.
8. Муниципальное право : учебник для бакалавров / отв. ред. В.И. Фадеев. М. : Проспект, 2013. 336 с.
9. Муниципальное право России : учебник / отв. ред. С.А. Авакьян. М. : Проспект, 2009. 544 с.
10. Таболин В.В. Правовая теория современного российского города : монография В.В. Таболин. М. : Юрист, 2012. 390 с.
11. Усватов И.С. К вопросу о структуре гражданского общества: определение понятия института гражданского общества / И.С. Усватов // Пробелы в российском законодательстве. 2009. № 4. С. 82–84.
12. Худяков И.А. Древняя Русь (Исторические очерки древнерусской жизни до Петра Великого) / И.А. Худяков. СПб., 1867. 263 с.
13. Цельев А.В. Милиция как институт гражданского общества : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / А.В. Цельев. Киев, 1998. 18 с.
14. Шугрина Е.С. Тенденции развития местного самоуправления: ключевые события 2015–2016 гг. и их влияние на состояние местного самоуправления // Доклад о состоянии местного самоуправления в Российской Федерации: Современные вызовы и перспективы развития / под ред. Е.С. Шугриной. М. : Проспект, 2016. С. 4–14.

## Декларирование имущества и доходов в антикоррупционном и избирательном законодательстве: проблемы соотношения и дальнейшего развития

**Макарцев Андрей Алексеевич**, декан факультета государственного сектора Новосибирского государственного университета экономики и управления, кандидат юридических наук, доцент  
[makarzew@mail.ru]  
630099, Россия, г. Новосибирск, ул. Ломоносова, 56

**Шерстобоев Олег Николаевич**, заведующий кафедрой административного, финансового и корпоративного права Новосибирского государственного университета экономики и управления, кандидат юридических наук  
[sherson@yandex.ru]  
630099, Россия, г. Новосибирск, ул. Ломоносова, 56

*В статье проводится анализ антикоррупционных финансовых обязанностей и ограничений кандидатов и выборных должностных лиц, закрепленных в российском законодательстве. Такие меры важны с точки зрения легитимации власти, поскольку избиратели могут увидеть, какими финансовыми возможностями располагают кандидаты.*

**Ключевые слова:** выборы, кандидаты, антикоррупционные обязанности, ограничения.

### Property and Income Declaring in Anti-Corruption and Electoral Legislation: Correlation and Further Development Issues

**Makartsev Andrey A.**, Dean of the Faculty of State Sector of the Novosibirsk State University of Economics and Management, Candidate of Legal Sciences, Assistant Professor

**Sherstoboev Oleg N.**, Head of the Department of Administrative, Financial and Corporate Law of the Novosibirsk State University of Economics and Management, Candidate of Legal Sciences

*In article there are study of anti-corruption and financial duties and restrictions of candidates of election and elected officials under Russian laws. It is important for legitimation of power after the elections. Because people have seen what opportunities of finance were available for candidates.*

**Key words:** election, candidates of election, anti-corruption and financial duties, restrictions.

Коррупция давно вышла за пределы, определенные национальными границами, ее опасность признается на международном универсальном уровне, а власти государства все чаще используют общие для всех, опирающиеся на международные стандарты, средства предупреждения коррупционных правонарушений<sup>1</sup>. Определяющее значение в процессе реализации в России антикоррупционной политики имеет ратификация в 2006 г. Конвенции ООН о противодействии коррупции (принята в г. Нью-Йорке 31.10.2003 Резолюцией 58/4 на 51-м пленарном заседании 58-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН)<sup>2</sup>. Согласно ч. 2 ст. 7 этого договора государства-участники принимают обязательства, направленные на определение критериев отбора кандидатов на выборные должности. Особое внимание уделяется прозрачности в финансировании избирательных кампаний, провозглашается стремление «укреплять такие системы, какие способствуют прозрачности и предупреждают возникновение коллизии интересов». Одним из средств реализации этих принципов является декларирование имущества, под

которым в п. «d» ст. 2 Конвенции понимаются «любые активы, будь то материальные или нематериальные, движимые или недвижимые, выраженные в вещах или в правах, а также юридические документы или акты, подтверждающие право собственности на такие активы или интерес в них». Норма ч. 5 ст. 8 Конвенции гласит, что следует «устанавливать меры и системы, обязывающие публичных должностных лиц представлять соответствующим органам декларации, среди прочего, о внеслужебной деятельности, занятиях, инвестициях, активах и о существенных дарах или выгодах, в связи с которыми может возникать коллизия интересов в отношении их функций в качестве публичных должностных лиц».

В развитие Конвенции ООН принимается Федеральный закон «О противодействии коррупции»<sup>3</sup>, уточняющий положения для должностных лиц публичного сектора о финансово-экономической прозрачности. Избирательное законодательство в части определения статуса кандидатов развивается параллельно с антикоррупционным. Отчасти это происхо-

<sup>1</sup> См.: Лисаускайте В.В., Филатова У.Б., Шорников Д.В. Международные механизмы борьбы с коррупцией как способ обеспечения устойчивого развития современного государства // Российская юстиция. 2015. № 4. С. 60–63.

<sup>2</sup> См.: Федеральный закон от 8 марта 2006 г. № 40-ФЗ «О ратификации Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции» // Собрание законодательства РФ. 2006. № 12. Ст. 1231.

<sup>3</sup> См.: Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» // Собрание законодательства РФ. 2008. № 52 (Ч. 1). Ст. 6228.

дит независимо, а отчасти в русле последнего. Так, ст. 8 Федерального закона «О противодействии коррупции» устанавливает обязанность предоставления сведений о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей. Из сферы регулирования данной нормы выводятся общественные отношения, связанные с избранием на государственные и муниципальные должности, а также нахождением на них<sup>4</sup>. Пробел восполняется специальными нормами, закрепляющими статусы выборных лиц. Например, ст. 10 Федерального закона «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» закрепляет аналогичную обязанность в отношении российских парламентариев<sup>5</sup>. Для депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации она определяется в п. 3.1 ст. 12 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»<sup>6</sup>. В соответствии с п. 7.1 ст. 40 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»<sup>7</sup> полный комплект антикоррупционных запретов и ограничений был распространен и на лиц, занимающих муниципальные должности. Наконец все избираемые на публичные должности субъекты с 2009 г. должны были руководствоваться Указом Президента Российской Федерации от 18.05.2009 № 558<sup>8</sup>.

Получается, что в течение ряда лет обязанность выборных лиц информировать о доходах и имуще-

стве неоднократно дублировалась в различных нормативных правовых актах<sup>9</sup>. В 2011 г. законодатель консолидировал все аналогичные нормы в Законе «О противодействии коррупции», дополнив его ст. 12.1<sup>10</sup>. В соответствии с ч. 4 этой статьи лица, замещающие государственные должности Российской Федерации, государственные должности субъектов Российской Федерации, муниципальные должности, замещаемые на постоянной основе, обязаны представлять сведения о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруга (супругов) и несовершеннолетних детей в порядке, установленном нормативными правовыми актами Российской Федерации. С этого момента безоговорочно статусы лиц, замещающих публичные должности, и публичных служащих сравнялись. При этом кандидаты, претендующие на замещение выборных должностей, обязывались раскрывать сведения о доходах и имуществе изначально на основании п. 3 ст. 33 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»<sup>11</sup>. Главное отличие антикоррупционной нормы от избирательной заключается в неопределенности вопроса о круге субъектов, информация об имуществе и доходах которых подлежит раскрытию.

Получается, что, находясь на выборной должности, субъект сообщает информацию о себе, супруге, несовершеннолетних детей. Выдвигаясь кандидатами на такие должности, они обязываются предоставлять сведения о размере и об источниках доходов, об имуществе, принадлежащем на праве собственности (в том числе совместной), о вкладах в банках, ценных бумагах.

<sup>4</sup> В соответствии с ч. 1 ст. 8 Федерального закона «О противодействии коррупции» обязанность предоставлять сведения о доходах и имуществе распространяется на следующих субъектов: граждане, претендующие на замещение должностей государственной службы; граждане, претендующие на замещение должностей членов совета директоров Центрального банка Российской Федерации, должностей в Центральном банке Российской Федерации, включенных в перечень, утвержденный советом директоров Центрального банка Российской Федерации; граждане, претендующие на замещение должностей муниципальной службы, включенных в перечень, установленные нормативными правовыми актами Российской Федерации; граждане, претендующие на замещение должностей, включенных в перечень, установленные нормативными правовыми актами Российской Федерации, в государственных корпорациях, публично-правовых компаниях, Пенсионном фонде Российской Федерации, Фонде социального страхования Российской Федерации, Федеральном фонде обязательного медицинского страхования, иных организациях, создаваемых Российской Федерацией на основании федеральных законов; граждане, претендующие на замещение отдельных должностей, включенных в перечень, установленные федеральными государственными органами, на основании трудового договора в организациях, создаваемых для выполнения задач, поставленных перед федеральными государственными органами; граждане, претендующие на замещение должностей руководителей государственных (муниципальных) учреждений; лица, замещающие должности государственной службы, включенные в перечень, установленные нормативными правовыми актами Российской Федерации; лица, замещающие вышеназванные должности.

<sup>5</sup> См.: Федеральный закон от 8 мая 1994 г. № 3-ФЗ «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 1994. № 2. Ст. 74.

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

<sup>7</sup> См.: Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

<sup>8</sup> См.: Указ Президента РФ от 18 мая 2009 г. № 558 «О представлении гражданами, претендующими на замещение государственных должностей Российской Федерации, и лицами, замещающими государственные должности Российской Федерации, сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера» // Собрание законодательства РФ. 2009. № 21. Ст. 2543.

<sup>9</sup> Определенные коллизии норм, определяющих антикоррупционные обязанности, имелись в законодательстве о противодействии коррупции. См.: Чаннов С.Е. Предоставление сведений о доходах государственных и муниципальных служащих и членов их семей как антикоррупционный механизм // Российская юстиция. 2009. № 4. С. 6.

<sup>10</sup> См.: Федеральный закон от 21 октября 2011 г. № 329-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием государственного управления в области противодействия коррупции» // Собрание законодательства РФ. 2011. № 48. Ст. 6730.

<sup>11</sup> См. Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2002. № 24. Ст. 2253.



И только дополнительным федеральным законом может быть предусмотрена необходимость представления сведений о размере и об источниках доходов и имуществе супруга кандидата. Отметим, что дети вообще в избирательном законодательстве не фигурируют. По каким-то причинам исключение делается только для кандидатов на должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), которых в общем порядке обязывают «предоставлять сведения о размере и об источниках доходов и имуществе своих супруга (супруги) и несовершеннолетних детей в порядке, предусмотренном законом».

Напрашивается вопрос: почему законодатель так не последователен? Чем кандидаты на должность глав субъектов Российской Федерации отличаются от иных кандидатов на замещение выборных должностей? Ведь основная концепция Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» как раз и заключается в уравнивании избирательных процедур и статусов независимо от уровня выборов. Исключения могут иметь место, но они требуют тщательного обоснования, позволяющего на сущностном уровне различать отдельные избирательные конструкции. В рассматриваемом случае таких отличий не просматривается. Раскрытие сведений всеми кандидатами преследует одинаковую цель, заключающуюся в представлении избирателям имущественных возможностей лица, за которого им предстоит проголосовать. Кроме того, сведения о доходах и имуществе могут пролить свет на финансовое обеспечение избирательных кампаний кандидатов. Если они финансируются из собственных средств, а доходов на это явно не хватает, то может возникнуть вопрос об источнике средств.

Вызывает интерес проблема соотношения положений антикоррупционного и избирательного законодательства. Представляется, что обязывая публичных должностных лиц ежегодно предоставлять сведения об имуществе и доходах и распространяя действие этого правила на самых близких членов семьи, законодатель хотел упорядочить вопросы, связанные с проверкой финансовых возможностей указанных субъектов. В таком случае контролирующим инстанциям легче выявлять коррупционные схемы. Есть и «дополнительный» эффект обязанности. Она дисциплинирует публичных должностных лиц, заставляет более внимательно относиться к своим тратам, образу жизни. В определенной перспективе результат этого скажется на уровне доверия граждан к представителям власти. В таком качестве отчет о доходах и имуществе по антикоррупционному законодательству пересекается с аналогичным избирательным средством. В обоих случаях речь идет о легитимации власти. В итоге в законодательстве прослеживается единая цель раскрытия информации о доходах и имуществе публичных

должностных лиц. Видимо, указанное обстоятельство и являлось доводом в пользу унификации правовых норм. Кандидату следует также информировать избирателей о доходах и имуществе своих супруга (супруги) и несовершеннолетних детей. И данный принцип должен стать общим, то есть получить закрепление в Федеральном законе «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». Избиратели уже на стадии регистрации кандидатов получают представления о действительных имущественных возможностях кандидата. Наконец, антикоррупционная цель этого положения будет реализовываться уже перед избранием и позволит в дальнейшем сравнивать изменения в имущественном положении избранных лиц.

В 2013 г. перечень обязанностей должных лиц и избираемых лиц был увеличен<sup>12</sup>. В соответствии с п. 1.6 ст. 38 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» при проведении выборов в федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, выборов глав муниципальных районов и глав городских округов кандидат представляет в организующую выборы избирательную комиссию вместе с иными документами, необходимыми для регистрации кандидата, письменное уведомление о том, что он не имеет счетов (вкладов), не хранит наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, не владеет и (или) не пользуется иностранными финансовыми инструментами. Появление этого положения в избирательном законодательстве является следствием принятия Федерального закона от 7 мая 2013 г. № 79-ФЗ «О запрете отдельным категориям лиц открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами», который вводит в отечественное законодательство запрет лицам, принимающим по долгу службы решения, затрагивающие вопросы суверенитета и национальной безопасности Российской Федерации, открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами, определяет категории лиц, в отношении которых устанавливается данный запрет, порядок осуществления проверки соблюдения указанными лицами данного запрета и меры ответственности за его нарушение.

Требование, закрепленное п. 1.6 ст. 38 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» вытекает из антикоррупционно-

<sup>12</sup> Федеральный закон от 7 мая 2013 г. № 102-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О запрете отдельным категориям лиц открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами» // Собрание законодательства РФ. 2013. № 19. Ст. 2329.

го законодательства, и в большей степени связано с институтом правового статуса депутатов и выборных должностных лиц, чем с избирательным правом. При этом необходимо отметить, что запрет открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами нельзя признать в полной мере корректным. Требования, предусмотренные п. 1.6 ст. 38 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», могут ограничить реализацию пассивного избирательного права в случае проведения досрочных выборов, когда у потенциальных кандидатов из-за недостатка времени будет отсутствовать возможность соблюсти запрет открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами.

В соответствии с ч. 3 ст. 55 Конституции Российской Федерации права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства. Очевидно, что конституционной целью запрета является защита основ конституционного строя, все составляющие которого способна расшатать системная коррупция. Она может затронуть и принцип народного суверенитета, нарушить принципы системы разделения властей, приоритета прав и свобод челове-

ка и гражданина и другие важнейшие ценности. Запрет обеспечивает и безопасность государства, лишая публичных должностных лиц экономической связи с зарубежными правопорядками. При этом гражданам России такая связь в дозволенных рамках конституционно гарантирована. Каждый вправе иметь имущество в собственности, владеть, пользоваться и распоряжаться им как единолично, так и совместно с другими лицами (ч. 2 ст. 35). Конечно, такая собственность может быть как в России, так и за ее пределами. Каждый может свободно выезжать за пределы Российской Федерации. Гражданин Российской Федерации имеет право беспрепятственно возвращаться в Российскую Федерацию (ч. 2 ст. 27). Каждый имеет право на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности (ч. 1 ст. 34). Чтобы реализовать данные права в полном объеме, гражданину вполне могут потребоваться иностранные финансовые инструменты. Представляется, что целесообразнее сместить запрет на пользование ими на срок после избрания. В этом случае обременение прав вполне обоснованно распространится на субъектов, которые уже занимают выборные публичные должности.

В этой статье продемонстрированы лишь некоторые особенности правового статуса кандидатов на выборные должности во взаимосвязи с положением лиц, занимающих эти должности. Представляется, что законодательство должно быть более выверенным и унифицированным. Следует привести его в соответствие с антикоррупционными нормами. При этом выводы автора не следует считать окончательными. По всем рассмотренным вопросам необходима обстоятельная научная дискуссия.

## Литература

1. Лисаускайте В.В., Филатова У.Б., Шорников Д.В. Международные механизмы борьбы с коррупцией как способ обеспечения устойчивого развития современного государства / В.В. Лисаускайте [др.] // Российская юстиция. 2015. № 4.
2. Чаннов С.Е. Предоставление сведений о доходах государственных и муниципальных служащих и членов их семей как антикоррупционный механизм / С.Е. Чаннов // Российская юстиция. 2009. № 4.

## Особенности применения форм непосредственного осуществления местного самоуправления при решении вопросов в области градостроительной деятельности и землепользования

Самодурова Екатерина Валерьевна, юрист  
[Samodurova\_EV@mail.ru]  
143960, Россия, Московская обл., г. Реутов, пр. Мира, 57-47

*Существует большое количество форм непосредственной демократии, применяемых на местном уровне. Особую категорию составляют императивные формы — формы осуществления местного самоуправления непосредственно населением (выборы, отзыв, референдум, сходы и др.). В статье рассмотрены некоторые проблемы применения местного референдума и схода граждан, возникающие при решении вопросов в области градостроительной деятельности и землепользования.*

**Ключевые слова:** местное самоуправление, местный референдум, сход граждан, градостроительная деятельность, землепользование, формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления, вопросы местного значения, формы непосредственного народовластия, неправомочный сход.

### Peculiarities of Application of Direct Local Self-Government Forms at Solution of Urban Development and Land Use Issues

Samodurova Ekaterina V., Lawyer

*There exists a large number of direct democracy forms applied on a local level. A specific category comprises the imperative forms — forms of local self-government performed directly by the population (elections, recall, referendum, gatherings, etc.). The article reviews some problems of application of local referendum and gathering of citizens occurring at solution of the urban development and land use issues.*

**Key words:** local self-government, local referendum, gathering of citizens, urban development, land use, forms of local self-government performed directly by the population, local issues, forms of direct rule of the people, illegal gathering.

В последнее время можно все чаще встретить нарушения, связанные с тем, что местными властями не учитывается мнение населения при решении вопросов в области градостроительной деятельности и землепользования. Это связано с тем, что органы местного самоуправления не всегда желают прислушиваться к мнению населения, руководствуются своими интересами, а также не знают в полной мере нормативных правовых актов в части проведения соответствующих процедур выявления и учета мнения населения.

Нарушения прав граждан в области градостроительной деятельности и землепользования встречаются, например, в таких случаях, как точечная застройка, выделение и согласование земельных участков под строительство и добычу полезных ископаемых, установление публичных сервитутов, незаконное строительство, строительство объектов, не отвечающих экологическим требованиям, и т.д. Решать проблемы в этих областях можно разными путями, в том числе можно обращаться сразу в суд, прокуратуру и т.д. Вместе с тем в российском законодательстве уже закреплены разные способы выявления и учета мнения населения, которые могут являться эффективными инструментами взаимодействия населения и власти.

К формам непосредственного осуществления местного самоуправления, предусмотренным в Федеральном законе от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»<sup>1</sup> (далее — Закон о мест-

ном самоуправлении), относятся: местный референдум; муниципальные выборы; голосование по отзыву депутата, члена выборного органа и выборного должностного лица местного самоуправления; голосование по вопросам изменения границ и преобразования муниципального образования; сход граждан. В этих формах население самостоятельно принимает решение, которое является обязательным (императивным) для всех субъектов права, находящихся в границах муниципального образования, в том числе для органов власти<sup>2</sup>.

Анализ федеральных законов, законов субъектов РФ показывает, что из всего многообразия форм осуществления местного самоуправления только при проведении местного референдума и схода граждан могут быть рассмотрены вопросы в области градостроительной деятельности и землепользования. Рассмотрим их более подробно.

#### Особенности организации и проведения местного референдума при решении вопросов градостроительной деятельности и землепользования

На местный референдум могут быть вынесены вопросы местного значения, за исключением вопросов, которые указаны в ст. 12 Закон о местном самоуправлении; Федеральный закон от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федера-

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

<sup>2</sup> Этот вывод можно сделать, исследуя мнения ученых, специализирующихся в сфере конституционного и муниципального права: С.А. Авакьян, В.И. Васильев, В.В. Комарова, В.А. Лютцер, Д.И. Савин, М.С. Савченко, Е.С. Шугрина.



ции» (далее — Закон об участии в референдуме)<sup>3</sup>, в том числе вопросы, касающиеся градостроительства и землепользования. Анализ судебной практики позволяет выделить ряд проблем, возникающих при использовании данной формы.

Первая проблема заключается в самой возможности проведения местного референдума, если вопрос, планируемый к вынесению на местный референдум, уже урегулирован решением органа власти. Эта проблема была затронута Е.С. Шугриной<sup>4</sup> при анализе судебных решений по ситуации вокруг местного референдума, который проводился в Озерковском городском округе Челябинской области 7 октября 2007 г., но так и не состоялся.

Главой Озерского городского округа Челябинской области было вынесено постановление о предоставлении ООО «Энергоинвест-Озерск» в аренду земельного участка для строительства первой очереди торгово-досугового комплекса в районе жилого дома. Во исполнение данного постановления между Комитетом по земельным ресурсам и землеустройству администрации Озерского городского округа Челябинской области и ООО «Энергоинвест-Озерск» был заключен договор аренды. Органы местного самоуправления действовали в соответствии с законодательством в пределах своих полномочий.

Граждане, проживающие на данной территории, образовали инициативную группу по проведению местного референдума. Решением собрания депутатов Озерского городского округа на 7 октября 2007 г. был назначен референдум по вопросу запрещения строительства торгово-досугового комплекса в районе пр-та Карла Маркса, ул. Дзержинского и дворовой территории от жилого дома № 32 по ул. Дзержинского до жилого дома № 1 по пр-ту Карла Маркса в г. Озерске.

Референдум не состоялся, в нем приняли участие 38,88% участников местного референдума, внесенных в списки избирателей. Однако ООО «Энергоинвест-Озерск» обратилось в суд, оспаривая законность вопросов, вынесенных на референдум, и действий представительного органа по назначению референдума.

Определением от 5 октября 2007 г. Озерский городской суд в соответствии со ст. 220, 221 Гражданско-процессуального кодекса РФ прекратил производство по делу, указав, что дело подведомственно Арбитражному суду Челябинской области, поскольку заявитель указал на экономические потери.

В решении Арбитражного суда Челябинской области от 22 января 2008 г. № А76-22392/2007-57-879/29 говорится, что данный вопрос относится к вопросам местного значения, но действующим законодательством его решение отнесено к компетенции органов местного самоуправления, а не населения. Участие граждан при предоставлении земельных участков под строительство и разрешений на строительство регламентировано ст. 29, 31 Земельного кодекса Российской

Федерации и ст. 39, 46 Градостроительного кодекса РФ. Речь идет о разных формах участия населения в решении вопросов местного значения (например, публичные слушания), а не о формах осуществления местного самоуправления. Кроме того, формулировка вопроса не соответствует требованиям п. 5 ст. 12 Федерального закона № 67-ФЗ, поскольку нарушает права и законные интересы ООО «Энергоинвест-Озерск» в сфере предпринимательской деятельности. Требования заявителя ООО «Энергоинвест-Озерск» были удовлетворены.

Постановлением Восемнадцатого арбитражного апелляционного суда от 29 апреля 2008 г. № 18АП-1526/2008 по делу № А76-22392/2007 данное решение было отменено, в удовлетворении требований ООО «Энергоинвест-Озерск» отказано. Суд отметил, что само по себе решение по такому процедурному вопросу, как признание соответствующим требованиям действующего законодательства, не может затрагивать экономических интересов заявителя, поскольку определение судьбы строительства на конкретном участке территории города могло быть решено лишь после проведения местного референдума и признания его состоявшимся. Результаты состоявшегося референдума могли быть оспорены в соответствующем порядке. Однако материалы дела свидетельствуют, что местный референдум признан несостоявшимся, что также исключает нарушение прав и законных интересов заявителя в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности.

Е.С. Шугрина указывает, что «с точки зрения судов получалось, что если вопрос местного значения урегулирован решением органа местного самоуправления, то он не может быть предметом местного референдума. То есть получается, что государственный суверенитет главнее, чем народный суверенитет». При этом она приводит пример, что в отношении государственной власти была сформирована именно такая позиция в постановлении Конституционного Суда РФ от 21 марта 2003 г. №3-П<sup>5</sup>. В результате Е.С. Шугрина задает вопрос: «Можно ли распространить данную правовую позицию на муниципальный уровень?» Следует обратить внимание на то, что вопрос, который выносится на местный референдум, имеет важное значение для населения; мнение населения может существенно расходиться с мнением властей. Поэтому, если население желает самостоятельно решить вопрос, почему бы не дать ему этот шанс. Местный референдум будет дополнительной проверкой для органов власти проводимой ими политики.

Вторая проблема связана с возможностью наложить какой-либо запрет по результатам местного референдума; может ли решение референдума, являясь основанием для отказа в выдаче разрешения на проведение каких-либо работ, даже если в нормативных правовых актах, где имеется исчерпывающий перечень для отказа, нет такого основания, как решение референдума.

<sup>3</sup> См.: Собрание законодательства РФ. 2002. № 24. Ст. 2253.

<sup>4</sup> См.: Шугрина Е.С. Судебная защита местного самоуправления. М.: Норма: ИНФРА-М, 2010; Шугрина Е.С. Вопросы, выносимые на местные референдумы, в материалах судебной практики // Государственное управление. 2010. № 4. С. 87.

<sup>5</sup> См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 21.03.2007 № 3-П «По делу о проверке конституционности ряда положений статей 6 и 15 Федерального конституционного закона «О референдуме Российской Федерации» в связи с жалобой граждан В.И. Лакеева, В.Г. Соловьева и В.Д. Уласа».

В качестве иллюстрации можно привести такой пример. В 2011 г. в Суражском районе Брянской области инициативная группа пыталась зарегистрироваться для проведения местного референдума на территории Суражского района по представленному ею вопросу: «Согласны ли вы со строительством цементного завода на территории Суражского района?» Инициативной группе неоднократно отказывали, в связи с чем она подала в суд с целью обязать избирательную комиссию района их зарегистрировать. На первом судебном заседании суд принял сторону инициативной группы и обязал зарегистрировать инициативную группу для проведения референдума. Впоследствии глава района, председатель территориальной комиссии района и заместитель прокурора района подали апелляционные жалобы<sup>6</sup>. В одной из трех жалоб было указано, что «процедура выдачи разрешений на строительство регулируется ст. 51 Градостроительного кодекса РФ и является исчерпывающей. Данный перечень не предполагает возможности отказа в выдаче разрешения на строительство со ссылкой на результаты референдума». Суд вынес новое решение по делу, не в пользу инициативной группы. В новом решении он указал следующее: «По итогам референдума должны наступить обязательные последствия, предусмотренные ст. 73 Федерального закона от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»<sup>7</sup> (далее — Закон о гарантиях избирательных прав). Положительная или отрицательная оценка необходимости строительства цементного завода таких последствий не может повлечь. Поскольку отрицательное решение референдума по данному вопросу не может служить основанием для отказа в выдаче разрешения на строительство, следовательно, имеет место неопределенность правовых последствий. Часть 2 ст. 51 Градостроительного кодекса предусматривает разрешение на строительство, которое выдает орган местного самоуправления, а не население. До настоящего времени разрешение на строительство не получено. Следовательно, формулировка вопроса не предполагает наступления определенных правовых последствий принятого на референдуме решения, так как процедура выдачи разрешения на строительство регламентирована Федеральным законом. Из этого следует вывод, что данный вопрос не может быть вынесен на референдум, поскольку такой порядок принятия решения о выдаче разрешения на строительство противоречит действующему законодательству. Таким образом, реализация решения референдума по предполагаемому вопросу в случае несогласия населения по данному вопросу на территории сельского поселения при наличии законных прав на земельный участок, на котором предполагается строительство завода, при наличии положительного заключения государственной экспертизы проектной документации, а также при наличии иных разрешений на строительство, предусмотренных действующим законодательством, юридически невозможно».

<sup>6</sup> См.: Апелляционное определение Брянского областного суда от 25.09.2012 по делу № 33-2974/2012.

<sup>7</sup> См.: Собрание законодательства РФ. 2002. № 24. Ст. 2253.

<sup>8</sup> См.: Постановление ФАС Северо-Западного округа от 14.10.2010 по делу № А26-11174/2009.

В данном решении суд пришел к нескольким выводам. Во-первых, по мнению суда, вопрос об оценке самого факта строительства завода не может повлечь за собой наступление обязательных последствий, которые должны быть в соответствии с Законом об основных избирательных правах, и соответственно отрицательное решение референдума не может служить основанием для отказа в выдаче разрешения на строительство. Во-вторых, вопрос в целом не может быть вынесен на референдум, поскольку порядок принятия решения о выдаче разрешения на строительство, а именно голосование на местном референдуме противоречит законодательству, так как в нем установлено, что разрешение на строительство выдает орган местного самоуправления, и поэтому реализация решения референдума юридически невозможна. Исходя из решения данного суда получается, что если в действующем законодательстве уже регламентирована какая-либо процедура, то выносить на референдум вопрос, который идет в разрез данной процедуре — нельзя, так как реализация решения референдума будет юридически невозможной. Таким образом, в судебной практике опять возник вопрос о том, можно ли на референдум выносить вопрос, входящий в компетенцию органа власти.

Очевидно, что решение местного референдума имеет обязательный характер на территории муниципального образования, поэтому любое решение, принятое на местном референдуме, которое подразумевает наступление обязательных последствий, должно быть исполнено вне зависимости от того, регламентирован или нет вынесенный на референдум вопрос в законодательстве. Необходимо добавить, что если для реализации решения необходимо решение органа власти, то оно должно быть принято.

Есть еще решение суда<sup>8</sup>, в котором коммерческая организация оспаривает решение представительного органа муниципального образования о назначении местного референдума по вопросу разработки участка недр, так как, по мнению коммерческой организации, данное решение нарушает права и законные интересы общества в сфере предпринимательской деятельности. Как следует из материалов дела, Совет депутатов принял решение о назначении проведения 11.10.2009 на территории муниципального образования «Лаксденпохское городское поселение» Республики Карелия местного референдума по вопросу возможного размещения (строительства) в границах названного муниципального образования карьеров по добыче щебня на месторождениях Яккима-1 и Яккима-2. Организация, имеющая лицензию на право пользования недрами на данном участке с целью производства щебня, обратилась в арбитражный суд о признании незаконным решения представительного органа района о проведении местного референдума, указывая, что это решение нарушает права и законные интересы общества в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности. При этом организация не указала, какие правовые последствия, предусмотренные Законом о

недрах, могут наступить для него как недропользователя в связи с принятием решения представительного органа о назначении референдума. Также организация не доказала нарушения оспариваемым решением его прав и законных интересов в сфере экономической деятельности, в том числе права пользования недрами, предусмотренного лицензией. Дополнительно суд указал, что организация не представила в материалы дела доказательств того, что решение о назначении референдума может служить основанием для ограничения, прекращения либо создания препятствий в реализации его права пользования недрами. Соответственно и в данном решении организация должна была оспаривать не решение представительного органа, а результаты местного референдума. Суд указал организации, что необходимо сначала дождаться наступления действия, которое может повлечь убытки, а потом уже его оспаривать.

Необходимо отметить, что 11.10.2009 референдум по вопросу размещения карьеров по добыче щебня Яккима-1 и Яккима-2 все же прошел. В нем приняли участие 50,32% горожан. Подавляющее большинство из них, 2 тыс. 685 человек, или 76,85%, высказались против строительства карьеров. Поддержали размещение горнопромышленных объектов 727, или 20,81%, жителей Лахденпохьи. Вместе с тем в настоящее время добыча щебня идет, так как впоследствии выяснилось, что добыча должна была осуществляться на территории другого поселения. В нем были проведены публичные слушания, на которых было принято решение поддержать разработку карьеров Яккима-1 и Яккима-2. Таким образом, на лицо замена императивной формы выявления мнения населения на консультативную.

Еще одна проблема связана с возможностью применения нескольких форм непосредственного народовластия при решении одного вопроса

Порядок проведения слушаний по вопросам проектирования, размещения объектов, хозяйственная и иная деятельность которых может нанести вред окружающей среде, создать угрозу жизни, здоровью и имуществу граждан, регулируется Федеральным законом от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды»<sup>9</sup>, Положением об оценке воздействия намечаемой хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду в РФ<sup>10</sup> (далее — Положение об оценке воздействия на окружающую среду). В указанном Положении об оценке воздействия на окружающую среду указано, что заказчик информирует население о планах по проектированию, размещению объектов, хозяйственная и иная деятельность которых может нанести вред окружающей среде, создать угрозу жизни, здоровью и имуществу граждан; в этом положении прямо указывается на разную форму общественного обсуждения (опрос, слушания, референдум и т.п.) (п. 4. 3. Положения об оценке воздействия на окружающую среду).

При принятии генерального плана в законодательстве установлено, что он принимается с учетом публичных слушаний, которые являются обязательной стадией его принятия. Означает ли это запрет на проведение местного референдума?

Возможно одновременное использование разных форм непосредственного народовластия. К чему должны прислушиваться органы местного самоуправления? К сожалению, вопрос не урегулирован в законодательстве, судебной практики практически нет.

### **Особенности организации и проведения сходов граждан при решении вопросов градостроительной деятельности и землепользования**

Прежде чем приводить результаты анализа актов муниципальных образований, в которых в соответствии Законом о местном самоуправлении возможно проведение сходов граждан, необходимо отметить, что судебной практики в отношении сходов граждан крайне мало, а в отношении вопросов, связанных с градостроительной деятельностью и землепользованием так и вообще нет. Поэтому будут приведены результаты исследования протоколов сходов граждан и проведен их анализ.

В сельском поселении «Село Челны» (Хабаровского муниципального района Хабаровского края) (94 жителя), 21.03.2014 состоялся сход граждан, на котором был утвержден Порядок содержания и ремонта автомобильных дорог местного значения в границах населенных пунктов сельского поселения «Село Челны».

В протоколе схода граждан не указана численность жителей, участвовавших в сходе. В связи с чем остался открытым вопрос о статусе вышеуказанного решения, так как решение схода считается правомочным при участии в нем более половины жителей поселения.

В селе Вырыпаево (Ромодановский муниципальный район Республики Мордовия) (234 жителя) 24.04.2012 состоялся сход граждан. На сходе граждан присутствовали 30 человек. Обсуждалась противопожарная безопасность. Было решено:

— запретить разведение костров вблизи строений, убирать мусор возле каждого своего дома и прилегающей к нему территории;

— возле каждого дома иметь емкость с водой и песок, вспомогательные средства пожаротушения и т.д.

Вместо противопожарной безопасности на рассмотрении могут стоять и вопросы градостроительной деятельности и землепользования, но, к сожалению, протоколы по данным вопросам отсутствуют. Вместе с тем, решение достаточно интересное, хотя в отношении данного протокола возникает ряд вопросов. Во-первых, сход проходил в 2012 году, когда в Законе

<sup>9</sup> См.: Собрание законодательства РФ. 2002. № 2. Ст. 133.

<sup>10</sup> См.: Приказ Госкомэкологии РФ от 16.05.2000 № 372 «Об утверждении Положения об оценке воздействия намечаемой хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду в Российской Федерации»// Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2000. № 31.

<sup>11</sup> См.: <http://khabrayon.ru/resheniya-sxoda-grazhdan/4602-reshenie-sxoda-grazhdan-ot-21032014--5-ob-utverzhdenii-poryadka-soderzhaniya-i-remonta-avtomobilnyx-dorog-mestnogo-znacheniya-v-graniczax-naselennyx-punktov-selskogo-poseleniya-lselo-chelnyr.html>



о местном самоуправлении отсутствовала норма, о возможности проведения схода граждан в поселениях от 100 до 300 человек. Во-вторых, на сходе присутствовали 30 жителей из 234, поэтому возникает вопрос о правомочности схода. В-третьих, в селе Вырыпаево имеется представительный орган муниципального образования — Совет депутатов Ромодановского городского поселения. В-четвертых, в Уставе поселения отсутствует такая форма непосредственного народовластия, как сход граждан. Поэтому возникает закономерный вопрос, является ли указанная выше форма действительно «сходом граждан»? Фактически данная форма похожа на собрание.

Похожая ситуация произошла и в Зеленолугском сельском поселении (Мартыновский район Ростовской области). 11.11.2014 там состоялся сход граждан<sup>12</sup>. На сходе присутствовало порядка 100 человек, при этом общее число жителей сельского поселения более 1500 человек. На сходе заслушали главу администрации Зеленолугского сельского поселения, который ознакомил присутствующих на сходе граждан с наиболее важными нормативными правовыми актами, принятыми в поселении за три квартала 2014 г., разъяснил положения Правил благоустройства на территории Зеленолугского сельского поселения в части, касающейся выжигания сухой растительности, разведения костров в противопожарный период, предупредил об ответственности за повреждение зеленых насаждений, по-

яснил меры административного наказания за эти правонарушения. При этом сход ничего не постановил. На сходе присутствовало менее половины жителей сельского поселения, причем в поселении свыше 1500 человек в соответствии с Законом о местном самоуправлении сходы не проводят. Также в сельском поселении имеется представительный орган муниципального образования — Собрание депутатов Зеленолугского сельского поселения Мартыновского района.

Таким образом, на лицо подмена одной формы другой, неправильный выбор формы непосредственного народовластия при обсуждении какого-либо вопроса. Другой проблемой проведения сходов является несоблюдение порядка оформления решений сходов граждан, а также отсутствие отражения мнения граждан в протоколах сходов граждан. При этом необходимо отметить, что на практике муниципальные власти используют данную форму выявления мнения населения и население в ней участвует. Если говорить об учете мнения населения, то в отношении правомочных сходов граждан мнение населения принимает императивную форму и не просто учитывается, но и облекается в форму соответствующего муниципального правового акта.

Ну а что касается неправомочных сходов, то данную форму выявления и учета мнения населения следует назвать не сходом, а собранием. Такая форма имеет уже иную природу и будет рассмотрена в следующих статьях.

<sup>12</sup> См.: <http://martynov.donland.ru/Default.aspx?pageid=117086>

#### Литература

1. Шугрина Е.С. Судебная защита местного самоуправления / Е.С. Шугрина. М. : Норма : ИНФРА-М, 2010.
2. Шугрина Е.С. Вопросы, выносимые на местные референдумы, в материалах судебной практики / Е.С. Шугрина // Государственное управление. 2010. № 4. С. 87.

## Муниципальное имущество в англосаксонском праве: проблемы теоретической модели и ее практической реализации (на примере Канады)

**Ларичев Александр Алексеевич**, заведующий кафедрой конституционного и муниципального права Карельского филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (РАНХиГС), кандидат юридических наук, доцент  
[alexander.larichev@gmail.com]  
185002, Россия, г. Петрозаводск, ул. Чапаева, д. 6а

*В настоящей статье на примере Канады рассматриваются теоретические основы, правовое регулирование и правоприменительная практика, связанная с формированием и распоряжением муниципальным имуществом в странах англосаксонского (общего) права. Исследуя подходы к решению соответствующих вопросов, автор делает вывод о необходимости в условиях расширения функциональных возможностей муниципальной власти более четкого доктринального определения содержания прав муниципалитетов как собственников, формализации пределов применения теории «двойственного характера собственности» на местном уровне.*

**Ключевые слова:** муниципальное имущество, имущественные права, англосаксонское (общее) право, опыт Канады.

### Municipal Property in Common Law: Issues of the Theoretical Model and its Practical Implementation (on the Example of Canada)

**Larichev Aleksandr A.**, Head of the Department of Constitutional and Municipal Law of the Karelian Branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (RANEPA), Candidate of Legal Sciences, Assistant Professor

*This article, on the example of Canada, examines theoretical foundations, legal regulation and practice, related to the formation and disposal of municipal property in Anglo-Saxon (common) law countries. Exploring approaches to address relevant issues, the author makes a conclusion about the need, in the conditions of expansion of municipal government functionality, for a clearer definition of the doctrinal content of municipalities' rights as property owners, as well as formalization of the limits of the «dual nature of the property» theory application at the local level.*

**Key words:** municipal property, property rights, Anglo-Saxon (common) law, experience of Canada.

В англосаксонском праве имущество подразделяется на реальное (*real*) и персональное (*personal*). Эти понятия в целом соответствуют принятой в романо-германском праве концепции недвижимого и движимого имущества. К реальному имуществу принято относить землю, недра, постройки на земле либо иные, относимые к постоянным, остальное имущество относится к персональному<sup>1</sup>.

Как недвижимое, так и движимое имущество может находиться и в частном, и в публичном владении. Однако последнее представляет собой довольно сложную категорию. В Канаде понятие публичной собственности традиционно ассоциировалось с более широкой категорией «общей собственности». Под общей собственностью, по определению Д.Коула, понимается собственность группы лиц, публичной же собственностью считается такая, которой владеют все граждане, но которая находится под контролем избираемых должностных лиц и профессиональных управленцев<sup>2</sup>.

В основе применяемого в Канаде института «коронного» публичного имущества (*Crown property*) также лежит доктрина доверительной собственности

(*public trust doctrine*), восходящая к эпохе английской Великой хартии вольностей. Исходя из этой доктрины собственность в отношении общего имущества доверена Короне, но не в частных интересах монарха, а в целях обеспечения доверительного управления в интересах граждан<sup>3</sup>.

Согласно Конституционному акту Канады 1867 г.<sup>4</sup> публичная собственность и публичный долг относятся к ведению федерального центра (ч.1А ст.91). С другой стороны, согласно ч.13 ст.92 Акта за провинциями закреплено право регулирования имущественных прав на территории провинции. Исходя из трактовки положений Конституции это означает и регулирование вопросов, связанных с государственным имуществом провинции и муниципальным имуществом<sup>5</sup>.

Муниципальные образования как корпорации наделяются правом приобретать и получать, содержать и пользоваться имуществом на основании статуты провинций. Однако такое имущество должно носить целевой характер, то есть служить обеспечению реализации функций муниципального образования<sup>6</sup>. Например, согласно ч. 2 ст. 4 Акта о муниципалитетах

<sup>1</sup> См.: Bale G., Brierley J. Property Law. URL: <http://www.thecanadianencyclopedia.ca/en/article/property-law/>

<sup>2</sup> См.: Cole D. New Forms of Private Property: Property Rights in Environmental Goods // Property Law and Economics, Encyclopedia of Law and Economics. 2-nd ed. Cheltenham : Edward Elgar, 2010. P. 229.

<sup>3</sup> См.: The Public Trust Doctrine: Implications for Wildlife Management and Conservation in the United States and Canada // The Wildlife Society. Bethesda, MD, 2010. P. 11; См. также: Simmons R.T. Property and the Public Trust Doctrine. PERC Policy Series. No.39. Bozeman, Montana, 2007. 28 p.

<sup>4</sup> См.: Consolidation of Constitution Acts (Canada), 1867 to 1982. URL: <http://laws-lois.justice.gc.ca/eng/const/>

<sup>5</sup> См.: Bale G., Brierley J. Op.cit.

<sup>6</sup> См.: Lamb v. Estevan [1922] 3 WWR 1187, 16 Sask LR 220, 70 DLR 670 (CA).

провинции Нью-Брансуик муниципалитет как корпорация может получать, использовать и реализовывать как недвижимое, так и движимое имущество в любых целях *в рамках своей компетенции*. Аналогичные положения содержатся в большинстве базовых статутах о местном самоуправлении провинций<sup>7</sup>. Надо отметить, что исходя из «целевого подхода» к муниципальному имуществу законодатели провинций и территорий Канады предпочитают не ограничивать его состав списочно<sup>8</sup>.

Использование и оборот муниципального имущества в свою очередь является в настоящее время предметом споров как теоретиков, так и правоприменителей.

Канадский исследователь Й. Роджерс признает наличие отдельных решений судов, определяющих возможность распоряжения муниципалитетами своим имуществом в общем для всех собственников порядке<sup>9</sup>, однако, ссылаясь на другие судебные решения<sup>10</sup>, считает характер всего состава имущественных прав муниципалитетов фидуциарным, а соответственно имущество подлежащим обороту с ограничениями, определяемыми законодательно<sup>11</sup>.

Вместе с тем по свидетельству канадского правоведа С. Хамила в настоящее время в решениях канадских судов наблюдается отход от указанной доктрины в пользу подхода «государство — частный собственник» (*government-as-owner*)<sup>12</sup>.

Этот подход распространяется не только на государственное, но и на иные формы публичного, в частности, муниципальное имущество. Так, например, Суд королевской скамьи провинции Альберта в деле *R. v. S.A.* указал на то, что Корона имеет *те же права, что и частные лица* на владение имуществом и осуществление связанных прав<sup>13</sup>. Выводы были приведены в обоснование конституционности статута провинции, на основании которого в отношении физического лица, совершившего правонарушение, было введено индивидуальное ограничение на пользование муниципальной транспортной сетью г. Эдмонтон.

В деле *Batty v. City of Toronto*<sup>14</sup> Верховный суд Онтарио ссылаясь на права муниципалитета как *частного собственника* в обоснование законности вводимых органами местного самоуправления ограничений на доступ к парку в ходе событий, связанных с деятельностью движения *Оссиру*.

По мнению С. Хамила, такой подход к публичной собственности представляется неверным, поскольку смысл деятельности органов государственной власти и местного самоуправления состоит в обеспечении общего блага, этой же цели должно быть подчинено и владение, и распоряжение публичной собственностью<sup>15</sup>.

В решениях судов Канады и США<sup>16</sup> присутствует также подход, согласно которому пользование и распоряжение имуществом, находящимся в собственности муниципальной корпорации, зависит от целей, для которых оно приобретено или получено. Так, если муниципальная собственность используется во исполнение публичных функций муниципалитета на основании законодательства, то распоряжение ею осуществляется с учетом ограничений, определяемых законодательством.

Иное имущество, напрямую не задействованное в обеспечении управленческих функций, возложенных на муниципалитет как на агента государства, может приобретаться и отчуждаться в свободной форме<sup>17</sup>. При этом, однако, и такое имущество не может использоваться в частных интересах, то есть интересах одного лица либо группы частных лиц<sup>18</sup>.

Примером законодательных ограничений в отношении муниципального имущества можно считать положения ст. 45 Акта о местном самоуправлении провинции Альберта, в соответствии с которым в обеспечение решения хозяйственных вопросов имущество может передаваться в пользование частным лицам на срок до 20 лет. При этом в тексте Акта присутствует и общая статья (ст. 61), разрешающая передачу прав на имущество частным лицам без вышеуказанных ограничений. Соответственно распоряжение имуществом, предназначенным для *непосредственного решения хозяйственных вопросов*, законодателем прямо ограничивается.

Канадский ученый Р.П. Годэн, рассматривая особенности разделения муниципального имущества в зависимости от целей его использования, считает это свидетельством реализации теории «двойственного характера собственности», которая на общегосударственном уровне в Канаде формально не признается, хотя в ряде европейских государств, например Франции, широко применяется. Однако, как указывает автор, толкование выражения «предназначенное для общественного использования» порождает определенные проблемы<sup>19</sup>.

<sup>7</sup> См.: Harding R. An Introduction to British Columbia Local Government Law. Basic Principles. Vancouver, 2011. P. 14.

<sup>8</sup> Вместе с тем могут конкретизироваться категории такого имущества, например земля, движимое и недвижимое имущество, иные виды. См.: Local Government Act (British Columbia), RSBC 2015, Ch. 1, §. 263.

<sup>9</sup> См.: Re Bronson and Ottawa [1882] 1 OR 415 at 425.

<sup>10</sup> См.: Cape Breton Island Gaelic Foundation v. Victoria [1953] 2 DLR 431 (NS); Cf. New Glasgow v. Brown [1907] 41 NSR 542, 37 SCR 586.

<sup>11</sup> См.: Rogers I. The Law of Canadian Municipal Corporations. Scarborough, 1992. P. 1069.9.

<sup>12</sup> См.: Hamill S.E. Private Rights to Public Property: The Evolution of Common Property in Canada // McGill Law Journal. 2012. Vol. 58. No. 2. P. 368, 385.

<sup>13</sup> См.: R. v. SA [2011] ABPC 269 at paras 65–66, 242 CRR (2d) 26, rev'd 2012 ABQB 311, 97 MPLR (4th) 217.

<sup>14</sup> См.: Batty v. City of Toronto [2011] ONSC 6862 at para 1, 108 OR (3d) 571.

<sup>15</sup> См.: Hamill S.E. Op. cit. P. 403.

<sup>16</sup> Следует отметить, что в имущественном и земельном праве, равно как и в других отраслях, суды Канады принимают во внимание прецедентные решения судов США (об этом см., например: Крассов О.И. Земельное и имущественное право в странах общего права: монография. М.: НОРМА: ИНФРА-М, 2015. Гл. 10, § 1).

<sup>17</sup> См.: Re Bronson and Ottawa [1882] 1 OR 415 at 425.

<sup>18</sup> См.: Shirk v. Lancaster, 313 Pa. 158, 164 (Pa. 1933); State v. North Miami, 59 So. 2d 779, 785 (Fla. 1952).

<sup>19</sup> См.: Годэн Р.П. Взаимосвязь между публичной и частной собственностью в Канаде и Квебеке // Вестник гражданского права. 2006. № 2.



В частности, не всегда понятно, какое именно муниципальное имущество может являться предметом, например, ипотечного залога, а какое к отчуждению ограничено. Так, в деле *Batiments Kalad'Art inc. v. Construction D.R.M. inc.*<sup>20</sup> Апелляционным судом Квебека было определено, что муниципальный склад для хранения песка и соли, которыми посыпались улицы в зимний период, был предназначен для общественного использования и, следовательно, не мог быть объектом обращения взыскания по ипотечному залoгу (предусматривающему арест имущества), чего доби-wался субподрядчик, участвовавший в строительстве данного склада.

Однако в рамках спора в деле *Construction Socam Itee v. Ece electrique inc.*<sup>21</sup>, касающегося действительного ипотечного залога в отношении зданий Главного полицейского управления в Монреале, Верховный суд Квебека признал залог действительным и не посчитал объект ограниченным к отчуждению из публичной собственности, несмотря на его целевой характер и предназначение. Суд ссылался на широкие полномочия органов управления территориальным округом г. Монреаля по привлечению заемных средств, в том числе полномочия по обременению его имущества ипотечным залогом, определенные статутом<sup>22</sup>.

Сложности в применении теории «двойственности характера собственности» связаны и с динамичной компетенцией муниципалитетов, в основу которой положено расширительно трактуемое понятие целей муниципального управления. Появление в базовом законодательстве о местном самоуправлении ряда провинций и территорий Канады положений, делающих перечень местных вопросов фактически открытым, вызывает вопрос о содержании прав на имущество муниципалитетов, получаемое либо приобретаемое для реализации новых, «факультативных» вопросов. Относится ли такое имущество к категории предназначенного для общественного использования? Если да, то ограничено ли оно к обороту? Ни законодательство, ни судебная практика Канады на сегодняшний день не дают четких ответов на данные вопросы.

Определенные сложности могут возникать и при изъятии муниципального имущества. Согласно законодательству имущество, ранее предоставленное муниципалитету для реализации публичных целей, может изыматься без предоставления соответствующей компенсации<sup>23</sup>. Однако с учетом рассмотренной ранее неопределенности в вопросе отнесения муниципального имущества к частной собственности муниципальной корпорации потенциальное применение к нему института экспроприации в канадской доктрине остается под вопросом, хотя в судебной практике США такое применение имеет место<sup>24</sup>.

Не ограниченное к обороту имущество муниципалитетов может как отчуждаться, так и сдаваться в аренду. Вместе с тем, как отмечалось в судебных решениях, дискреционные полномочия муниципалитетов в данном случае не позволяют безвозмездно отчуждать имущество в частную собственность. Такой подход привел бы к нарушению условий доверительного управления муниципальным имуществом в интересах местного населения<sup>25</sup>.

Подводя итог вышесказанному, следует отметить наличие большого количества нерешенных проблем, связанных с содержанием имущественных прав муниципалитетов в Канаде. Указанные проблемы, как представляется, связаны прежде всего с концептуальной неопределенностью содержания понятия «публичная собственность» в целом. Исходя из этого требуется более четкое доктринальное определение содержания прав муниципалитетов как собственников, формализация пределов применения теории «двойственного характера собственности» на местном уровне.

Эта необходимость продиктована и корпоративным характером муниципалитета как юридического лица, что не может не отражаться на его статусе как особом участнике хозяйственного оборота. В условиях расширения функциональных возможностей муниципалитетов требуется более четкое разделение статутных ограничений на некоторые категории муниципального имущества и создание максимально либеральных условий для свободного оборота имущества, к соответствующим категориям не относимого.

<sup>20</sup> См.: *Batiments Kalad'Art inc. v. Construction D.R.M. Inc.* [2000] R.J.Q. 72.

<sup>21</sup> См.: *Construction Socam Itee v. Ece electrique inc.* [2001] BE-851.

<sup>22</sup> См.: Годэн Р.П. Указ. соч.

<sup>23</sup> См., например: *Land Act (British Columbia)*, RSBC 1996. Ch. 245. S. 51–52.

<sup>24</sup> См.: *State Highway Com v. Elizabeth*, 102 N.J. Eq. 221, 226 (Ch. 1928).

<sup>25</sup> См.: *State ex rel. Jordon v. Haynes*, 72 Mo. 377, 379 (Mo. 1880); *Spruce Grove v. Yellowhead Regional Library Bd.* [1982], 21 MPLR 62 (CA); *Wallace v. Dauphin* [1932] 40 Man. R. 474.

## Литература

1. Годэн Р.П. Взаимосвязь между публичной и частной собственностью в Канаде и Квебеке / Р.П. Годэн // Вестник гражданского права. 2006. № 2.
2. Крассов О.И. Земельное и имущественное право в странах общего права : монография / О.И. Крассов. М. : НОРМА : ИН-ФРА-М, 2015.
3. Bale G., Brierley J. Property Law. URL: <http://www.thecanadianencyclopedia.ca/en/article/property-law/>
4. Cole D. New Forms of Private Property: Property Rights in Environmental Goods // *Property Law and Economics*, Encyclopedia of Law and Economics. 2nd ed. Cheltenham : Edward Elgar, 2010.
5. Hamill S.E. Private Rights to Public Property: The Evolution of Common Property in Canada // *McGill Law Journal*. 2012. Vol. 58. No. 2. P. 365–403.
6. Harding R. An Introduction to British Columbia Local Government Law. Basic Principles. Vancouver, 2011.
7. The Public Trust Doctrine: Implications for Wildlife Management and Conservation in the United States and Canada // *The Wildlife Society*. Bethesda, MD, 2010.
8. Rogers I. The Law of Canadian Municipal Corporations. Scarborough, 1992.
9. Simmons R.T. Property and the Public Trust Doctrine. PERC Policy Series. No. 39. Bozeman, Montana, 2007. 28 p.

## Неналоговые источники финансирования муниципалитетов в Германии\*

**Исупова Светлана Семеновна**, доцент кафедры государственного и муниципального управления факультета государственного управления и права Красногорского филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (РАНХиГС), генеральный директор ООО «ЕврАКонс», кандидат юридических наук

[issupova@evracons.com]

123298, Россия, г. Москва, ул. маршала Бирюзова, д. 1, корп. 1А, оф. 351

*В статье дается общая характеристика правовых основ финансового обеспечения местного самоуправления в Германии, показана система финансирования общин и городов в Германии, особое внимание уделено финансированию муниципалитетов за счет неналоговых поступлений. Отдельное внимание уделено доходам общин от платежей и сборов, системе финансового выравнивания, государственным компенсационным отчислениям.*

**Ключевые слова:** неналоговые доходы, доходы общин, муниципалитеты Германии.

### Non-Tax Financing Sources of Municipalities in Germany

**Isupova Svetlana S.**, Assistant Professor of the Department of State and Municipal Management of the Faculty of State Management and Law of the Krasnogorsk branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (RANEPA), General Director of EvrAKons, LLC, Candidate of Legal Sciences

*The article gives the general characteristics of the legal foundation of financial support of local self-government in Germany, shows the community and city financing system in Germany, special attention is paid to financing of municipalities out of non-tax sources. Special attention is paid to the incomes of communities from payments and duties, financial equalization system, state compensatory allocations.*

**Key words:** non-tax incomes, incomes of communities, municipalities in Germany.

#### Доходы общин от платежей, сборов и иные доходы

Наряду с доходами общин от налогов существуют иные источники финансирования бюджетов общин, это так называемые платежи и сборы. Регулирование вопросов финансирования муниципалитетов за счет взимания платежей и сборов осуществляется в рамках законов федеральных земель. В первую очередь в этой связи следует назвать земельные законы о муниципальных платежах и сборах (*Kommunalabgabengesetze — KAG*). Эти законы регулируют главным образом порядок издания локальных положений о платежах и сборах, введение административных сборов и платежей за пользование различными объектами, которые взимаются общинами и районами. В таблице представлены примеры таких законов.

Помимо платежей и сборов общины получают также доходы от продажи земельных участков для застройки и иные поступления. Сборы и платежи, предназначенные для повышения общей работоспособности общин, должны платить лица, извлекающие прямую или косвенную выгоду из услуг, предоставляемых общиной, и за счет использования муниципальной инфраструктуры.

**Платежи.** Платежи представляют собой ответное вознаграждение за возможность использования оборудования, находящегося в публичной собственности. Платежи служат для того, чтобы на регулярной основе полностью или частично перекладывать инвестиционные издержки на тех, кто имеет преимущество за счет использования публичного имущества.

Типичным примером являются платежи за установление оборудования для водоснабжения/водоотведения,

а также платежи за (новое) подключение к системе публичного водоснабжения (водоотведения), электрическому и газоснабжению. Фактическое использование оборудования, находящегося в публичной собственности, не является предпосылкой для сбора платежей. В гораздо большей степени достаточно, чтобы имелась возможность подключения или возможность пользования.

Другим примером платежей является плата за подведение дороги в соответствии со Строительным кодексом — *Baugesetzbuch (BauGB)* или платежи за расширение (удлинение) дороги при строительстве местных дорог.

**Сборы.** Часть финансовых средств общины получают через сборы. Последние, как и платежи, являются ответным вознаграждением за фактическое пользование либо за получение муниципальной услуги.

К важнейшим сборам общин относятся сборы за пользование муниципальными установками водоснабжения и водоотведения/очистки сточных вод. В отличие от описанных выше платежей за установление оборудования либо новое подключение к инфраструктуре (водоснабжения и водоотведения), которые являются по сути разовыми инвестиционными платежами, сборы представляют собой текущие платежи за постоянное использование уже установленной (подключенной) аппаратуры и инженерного оборудования.

К другим типичным сборам можно отнести, например, использование муниципального кладбища, публичной библиотеки, бассейна и т.д.

Наряду со сборами за пользование существуют так называемые административные сборы, которые должны быть оплачены за предоставление администрацией

\* Данная статья является заключительной в цикле материалов, в которых исследуются финансовые основы местного самоуправления в Германии. Начало публикаций см.: Исупова С.С. Налоговые источники финансирования муниципалитетов в Германии // Муниципальное имущество: право, экономика, управление. 2016. № 1. С. 64–68, № 2. С. 40–43.

Таблица

**Законы земель о муниципальных платежах и сборах**

Федеральная земля	Закон	Сокращенное название
Баден-Вюрттемберг	Закон о муниципальных платежах и сборах от 17 марта 2005 г.(GBl. S. 206)	KAG
Бавария	Закон о муниципальных платежах и сборах в редакции от 4 апреля 1993 г.(GVBl 1993, с. 264), последние изменения: 22 июля 2008 г.(GVBl с. 460, с. 580)	KAG
Гамбург	Закон о сборах от 5 марта 1986 г.(HmbGVBl. 1986, с. 37)	GebG
Гессен	Gesetz über kommunale Abgaben vom 17. März 1970, GVBl. I S. 225, последние изменения: 31 января 2005 г. (GVBl. I с. 54)	KAG
Мекленбург-Передняя Померания	Закон о муниципальных платежах и сборах земли Мекленбург-Передняя Померания в редакции, опубликованной 12 апреля 2005 г. (GVOBl. M-V 2005, с. 146), первоначально измененный статьей 2 закона от 13 июля 2011 г.(GVOBl. M-V S. 777, 833)	KAG
Нижняя Саксония	Закон о муниципальных платежах и сборах Нижней Саксонии в редакции от 23 января 2007 г. (Nds. GVBl. 2007, с.41)	NKAG
Северный Рейн-Вестфалия	Закон о муниципальных платежах и сборах земли Северный Рейн-Вестфалия в редакции от 25 апреля 2005 г. (GV. NRW. 2005, с. 488)	KAG
Рейнланд-Пфальц	Закон о муниципальных платежах и сборах от 20 июня 1995 г. (GVBl. 1995, с. 175), в дальнейшем измененный законом от 15 сентября 2009 г.(GVBl. 2009, с. 333)	KAG
Тюрингия	Закон о муниципальных платежах и сборах Тюрингии в редакции, опубликованной 19 сентября 2000 г. (GVBl. 2000, с. 301) в дальнейшем измененный законом от 18 августа 2009 г. (GVBl. 2009, с. 646)	

общины административных услуг, например за выдачу справки (свидетельства), удостоверения и т.п.

В 2010 г. наблюдался некоторый рост поступлений в муниципальные бюджеты за счет сборов на 240 млн €, или 1,5 % по сравнению с предыдущим годом, что составило 16 млрд €. В 2011 г. такой же небольшой рост составил 300 млн €, или 1,9%<sup>1</sup>.

*Иные доходы общин.* Другие доходы общин могут, например, складываться из частноправовых платежей (арендной платы).

Поскольку вышеуказанных источников доходов в большинстве случаев не хватает для покрытия всех необходимых расходов муниципалитетов, общинам разрешается брать кредиты. Однако кредиты можно брать только для капитального строительства или мероприятий, содействующих привлечению инвестиций, причем при условии, что иное финансирование соответствующих задач невозможно.

**Система финансового выравнивания в Германии. Государственные компенсационные отчисления**

Доходы от налогов, платежей и сборов, как правило, недостаточны для финансирования выполнения всех

муниципальных задач. В этой связи в Германии существует так называемая система муниципального финансового выравнивания. При таком распределении доходов помимо общего улучшения финансового положения общин преследуется цель выровнять слишком большие различия в налоговых поступлениях отдельных муниципалитетов, с тем чтобы каждая община была в состоянии финансировать собственные задачи. Кроме того, система финансового выравнивания имеет целью оказать помощь общинам, имеющим центральное местоположение и оказывающим услуги для периферии, чтобы они были в состоянии нести дополнительное бремя расходов.

Понятие «финансовое выравнивание» было введено еще во времена Веймарской республики; такое выравнивание, по выражению известного германского финансиста О.-Э. Геске, является «ядром финансовых взаимоотношений федеративного государства»<sup>2</sup>. Сам термин «финансовое выравнивание» появился в конце XIX в. в Швейцарии. В Германии он получил широкое распространение после Первой мировой войны. Старая финансовая система, при которой общины финансировали все необходимые задачи исключительно

<sup>1</sup> См.: Neuer finanzieller Tiefpunkt für die Kommunen — 2011 keine Erholung in Sicht — Lichtblick bei der Gewerbesteuer. Deutscher Städtetag

<sup>2</sup> Geske O.-E. Unterschiedliche Anforderungen an den neuen Länderfinanzausgleich, Wirtschaftsdienst, 1993. S. 78.



за счет средств, собираемых с жителей соответствующего муниципалитета, развалилась. Возникла необходимость в частичном финансировании муниципальных полномочий за счет государственных отчислений. После окончания войны система финансового выравнивания получила дальнейшее развитие.

В настоящее время собственные доходы общин Германии могут отличаться весьма существенным образом. Однако во всех общинах должны выполняться сходные задачи. Из этого следует, что более слабые с точки зрения собственных налоговых поступлений общины нуждаются в дополнительной финансовой поддержке в форме муниципального финансового выравнивания. Объем средств, получаемых общинами в рамках финансового выравнивания, составляет в большинстве федеральных земель около половины собственных налоговых поступлений в бюджеты общин.

При распределении средств в рамках финансового выравнивания принимаются во внимание следующие факторы:

- величина финансовых потребностей общины;
- размер собственных налоговых поступлений.

Финансовые потребности общины рассчитываются в форме так называемого исходного цифрового показателя (*Ausgangsmesszahl*), который определяется исходя из числа жителей общины (основная статья) и определенных дополнительных факторов (дополнительные статьи), как, например, численность лиц, нуждающихся в получении социальной помощи, количество безработных, численность учащихся школ и др.

При вертикальном выравнивании учитывается различная финансовая мощь отдельных общин. Механизм финансового выравнивания реализуется в несколько этапов. Сначала определяется общая сумма (масса) средств, предназначенных для распределения в рамках финансового выравнивания общин. Эта сумма является процентом от поступлений в бюджет федеральной земли за счет общин (подлежащих расщеплению) налогов, частично также от определенных налогов земли либо от средств финансового выравнивания на уровне федеральных земель. Во многих землях эта сумма сначала делится на фиксированные частичные платежи, то есть формируются отдельные финансовые «портфели» для общин, городских округов и районов.

На следующем этапе для каждой общины определяется так называемая величина налоговой силы, которая зависит от величины налоговых поступлений на одного жителя. Эта налоговая сила противопоставляется финансовой потребности на одного жителя. При этом в большинстве федеральных земель (исключения: Бавария, Мекленбург-Передняя Померания) общины делятся на большие группы (классы); для более крупных общин число жителей арифметически повышается с помощью специального фактора (так называемый основной фактор). Указанный порядок расчетов условно именуется «улучшение» населения. Тем самым в расчет берется тот факт, что расходы больших общин на инфраструктуру несоизмеримо выше, и такие муниципалитеты в состоянии оказывать услуги также и жителям окрестностей.

Например, в общинах с количеством населения не свыше 5000 чел. применяется фактор 1,08 на одного жителя, а в городе, где проживают 500 000 чел., — фактор 1,50. Однако, по мнению ряда специалистов, такой подход является небесспорным. Как подчеркнул в своем решении относительно финансового выравнивания федеральных земель Федеральный конституционный суд, более высокое число жителей само по себе не может рассматриваться в качестве достаточной причины для того, чтобы констатировать более высокую финансовую потребность; в конечном счете в сельской местности публичные услуги для отдельных потребителей могут быть более дорогостоящими в силу значительных расстояний и более низкой плотности населения. С учетом этого Союз общин Баварии принял решение о прекращении коррекции количества населения с описанной выше целью<sup>3</sup>.

Финансовая потребность общин устанавливается таким образом, чтобы во время последующих шагов финансового выравнивания общая сумма могла быть израсходована. Во многих федеральных землях рассчитывается также величина особых потребностей для выполнения конкретных муниципальных задач (например, школьный транспорт, культура). Применительно к районам часто при калькуляции потребностей учитывается и величина территории.

Сегодня для каждой общины может быть рассчитана разница между финансовой силой и финансовой потребностью. Применительно к большинству общин финансовая потребность выше, чем налоговая сила, вследствие чего им предоставляются средства в рамках финансового выравнивания. Если же обе величины одинаковы либо финансовая сила общины выше, такая община не получает компенсацию (общины с избыточными доходами), однако в большинстве федеральных земель эти общины не принуждают отдавать часть своих доходов, так что в этих землях отсутствует система горизонтального финансового выравнивания. Однако земли Бранденбург и Шлезвиг-Гольштейн устанавливают для значительно более успешных, финансово избыточных общин некое финансовое выравнивающее обложение, которое частично поступает на уровень района, а частично — в общую сумму средств финансового выравнивания на следующий год.

Эта потребность покрывается в определенной пропорциональной части (в зависимости от федеральной земли — между 55 и 90%; в Баварии — 50% для районов) в качестве системы финансового выравнивания. Рассчитанные таким образом суммы общины получают в виде отчислений, в основу которых заложены финансовые «ключи». Эти средства, равным образом как и собственные налоговые поступления общин, могут свободно использоваться последними и не связаны с целевым назначением.

Во многих федеральных землях определенная часть общей финансовой массы изначально выделяется и распределяется по другим критериям. Сюда также относятся целевые дотации, которые чаще всего направляются на инвестиции. В некоторых федеральных землях небольшая часть общей финансовой массы

<sup>3</sup> См.: BUSSE/KELLER/ Taschenbuch für Gemeinde- und Städte in Bayern. 2005. S. 102.

резервируется для таких общин, которые находятся в критической бюджетной ситуации, например в течение многих лет не могут сбалансировать свой бюджет. Эти средства предоставляются на основании обращения в качестве так называемых выпадающих дотаций или дотаций для покрытия (особых) потребностей.

Перечисленные виды дотаций — по «ключам», целевые и для покрытия особых потребностей — совместно формируют систему финансового выравнивания. Различные правила урегулирования деталей весьма усложняют сравнение ситуации по финансовому выравниванию общин в различных федеральных землях. Здесь следует также добавить, что каждая федеральная земля предоставляет общинам финансовую помощь также помимо системы финансового выравнивания. Например, это может осуществляться в рамках реализации программ поддержки (бизнеса, молодежи и проч.).

Наряду с финансовыми отчислениями нецелевого характера, производимыми в рамках финансового выравнивания, существуют также целевые отчисления из бюджетов вышестоящих уровней в виде *субвенций*. Последние предназначены для компенсации финансовых потребностей общин в отдельных сферах деятельности — здравоохранении, образовании, социальной помощи, сфере общественного транспорта и др. Например, субвенции могут быть предоставлены при строительстве спортивных сооружений, школ, детских садов, административных зданий и т.д.

В общем объеме финансовых отчислений доля целевых субвенций незначительна — порядка 10%. Вопрос о целесообразности и эффективности целевых отчислений общинам постоянно дискутируется. Критика субвенций связана с тем, что вместе с их выделением федерация либо федеральная земля получают право издавать директивные постановления и, таким образом, право вмешиваться в дела общин. Это зачастую не только ущемляет право последних на самоуправление, но и дезориентирует их, направляя по неверному пути. В результате итоги порой оказываются негативными или по меньшей мере далекими от первоначальных планов. Однако, несмотря на значительное число негативных моментов, связанных с использованием субвенций, в определенных сферах альтернативы им не существует. Например, использование субвенций полностью себя оправдало при финансировании экономического подъема восточных земель после объединения Германии.

Существует еще один вид финансовых отчислений — это государственные средства, которые предоставляются общинам, объединенным администрациям (*вид межмуниципального сотрудничества общин, при котором создается совместный администра-*

*тивный аппарат для обслуживания всех объединившихся общин; при этом каждая община сохраняет свою самостоятельность по решению местных задач под собственную ответственность; в каждой общине сохраняются также избранный населением бургомистр и совет депутатов*) и районам в качестве компенсации затрат при осуществлении *делегированных государственных полномочий*. Эти компенсационные отчисления рассчитываются и распределяются на душу населения.

Законодательство РФ также предусматривает систему финансового выравнивания для муниципальных образований. Однако по мнению подавляющего числа экспертов и руководителей муниципальных образований основной проблемой финансирования муниципальных образований в РФ, а особенно поселений, является низкий уровень собственных как налоговых, так и неналоговых доходов. В подавляющем большинстве поселений основная часть бюджета формируется за счет трансфертов из вышестоящих бюджетов. Такую систему сложно признать оптимальной, поскольку она существенным образом снижает уровень самостоятельности поселений, да и иных типов муниципальных образований в России, по решению вопросов местного значения самостоятельно и под свою ответственность.

Кроме того, российское законодательство до сих пор предполагает использование «отрицательных трансфертов», которые рассматриваются большинством экспертов в качестве инструмента «дестимулирования» муниципальных образований с точки зрения собственного экономического развития, поддержки предпринимательства, привлечения инвестиций. Как показывает практика, в случае использования такого метода межбюджетного регулирования у муниципальных образований формируется заинтересованность в том, чтобы показатели бюджетной обеспеченности не достигали того уровня, при котором муниципалитет будет вынужден перечислять часть заработанных средств в бюджет соответствующего субъекта РФ. С этой точки зрения еще раз обращаем внимание на то, что система «отрицательных трансфертов» в законодательстве Германии отсутствует.

Таким образом, в финансировании общин Германии большое значение имеют система финансового выравнивания и неналоговые поступления, которые были описаны выше. Тем не менее наиболее важными источниками финансовых поступлений, в том числе в политическом смысле, продолжают оставаться налоговые поступления, среди которых два собственно муниципальных налога, как и прежде, сохраняют свое особое значение — это промысловый налог и поземельный налог.

## Литература

1. Исупова С.С. Налоговые источники финансирования муниципалитетов в Германии / С.С. Исупова // Муниципальное имущество: право, экономика, управление. 2016. № 1. С. 64–68; № 2. С. 40–43.
2. Исупова С.С. Правовое регулирование финансирования местного самоуправления в Германии и России / С.С. Исупова // Практика муниципального управления. 2012. № 7. С. 103–110; № 8. С. 81–90; № 9. С. 103–110.
3. Geske O.-E. Unterschiedliche Anforderungen an den neuen Laenderfinanzausgleich, Wirtschaftsdienst, 1993. S. 78.

## Научные, экспертно-аналитические центры в сфере местного самоуправления

Исследованием местного самоуправления занимаются юристы, управленцы, экономисты, политологи, социологи и другие специалисты, представляющие разные отрасли знаний. Можно констатировать, что к настоящему времени в разных регионах на базе разных организаций сформировались научно-экспертные коллективы, занимающиеся изучением местного самоуправления с разных сторон и являющиеся признанными экспертными площадками.

**Ключевые слова:** местное самоуправление, муниципальное развитие, муниципальное имущество, муниципальная политика, научная школа, научный коллектив, экспертная поддержка.

### Landmark: scientific, expert and analytical centres in the local self-government sphere

Local self-government is researched by lawyers, managers, economists, political analysts, sociologists and other specialists representing different areas of science. It may be noted that scientific and expert groups researching various aspects of local self-government and being recognized expert sites have by now established in different regions on the basis of various organizations.

**Key words:** local self-government, municipal development, municipal property, municipal political and scientific school, research team, expert support.

## Местное самоуправление и муниципальное развитие как объекты системного анализа и регулирования. Исследования и проекты Института системного анализа РАН

**Лексин Владимир Николаевич**, главный научный сотрудник Федерального исследовательского центра «Информатика и управление» Российской академии наук, доктор экономических наук, профессор  
[leksinvn@yandex.ru]

117312, Россия, г. Москва, пр. 60-летия Октября, 9

**Швецов Александр Николаевич**, заместитель директора Федерального исследовательского центра «Информатика и управление» Российской академии наук, доктор экономических наук, профессор  
[san@isa.ru]

117312, Россия, г. Москва, пр. 60-летия Октября, 9

### Local Self-Government and Municipal Development as Objects of System Analysis and Regulation. Research and Projects of the Institute for System Analysis of the Russian Academy of Sciences

**Leksin Vladimir N.**, Chief Research Scientist of the Federal Research Centre "Informatics and Management" of the Russian Academy of Sciences, Doctor of Economics, Professor

**Shvetsov Aleksandr N.**, Deputy Director of the Federal Research Centre "Informatics and Management" of the Russian Academy of Sciences, Doctor of Economics, Professor

Содержание и методология исследований проблем местного самоуправления и муниципального развития в Институте системного анализа (далее — ИСА) РАН<sup>1</sup> определяются **своеобразием** этой научно-исследовательской организации, задуманной, созданной и развивающейся как творческое объединение специалистов в **различных областях науки** — управления и информационных технологий, математики и экономики, организации и права, социологии и философии. **Многодисциплинарный системный подход** опре-

делил принципиальные **отличия исследовательской традиции** ИСА от предметно-специализированных научных школ, сложившихся в других научных и образовательных учреждениях страны. Особенность этой традиции состоит в том, что проблемы местного самоуправления и муниципального развития всегда рассматриваются не сами по себе, а **системно** — в широком контексте, с разных сторон и в динамике противоречиво протекающих **процессов** социально-экономического развития страны и ее территориальных

<sup>1</sup> Институт образован в 1976 г. как Всесоюзный научно-исследовательский институт системных исследований (ВНИИСИ) под эгидой Государственного комитета Совета Министров СССР по науке и технике и Академии наук СССР. В 1992 г. переименован в Институт системного анализа Российской академии наук. С 2015 г. — в структуре Федерального исследовательского центра «Информатика и управление» РАН.



частей, становления федеративного государственного устройства, реорганизации государственного управления, трансформации пространственной организации общества, проведения реформ.

Именно в рамках такого методологического подхода было проведено масштабное исследование хода и результатов начального периода (1990-х годов) муниципального реформирования в постсоветской России. Итогом проекта стал опубликованный в 2000–2001 гг. **в пяти томах, 12 книгах** уникальный труд «**Муниципальная Россия**»<sup>2</sup>, который сочетает в себе черты научно-аналитического исследования актуальных проблем развития местного самоуправления с конкретными практическими рекомендациями по их решению, учебного пособия по этой тематике и обширного информационно-статистического справочника, содержащего сопоставимые за несколько лет данные о социально-экономической ситуации в двух с половиной тысячах муниципальных образований субъектов Российской Федерации Европейского Севера, Северо-Запада, Центрального региона, Центрально-Черноземного региона, Волго-Вятского региона, Поволжья, Северного Кавказа, Урала, Западной Сибири, Восточной Сибири и Дальнего Востока. В проблемно-аналитической части исследования («Муниципальная Россия в период кризиса и реформ — 1991–2000 годы» — 50 п.л.) представлены результаты системного анализа идеологии и правовых оснований системных преобразований МСУ и муниципальных образований, социальных обязательств государства и их исполнения на муниципальном уровне (в т.ч. их правовое и ресурсное обеспечение), ресурсов функционирования и развития муниципальных образований, форм и методов государственной поддержки российских городов в связи с кризисом и реструктуризацией промышленности, а также состояния и возможностей использования программного управления в городах и районах России.

В 2000 году был выполнен проект, нацеленный на консолидацию исследований, проводившихся в 1990–

1999 годах в институтах РАН, вузах, научных центрах и фондах страны, в том числе и по проблемам местного самоуправления<sup>3</sup>. В издании этого обширного труда (более 35 п.л.) были представлены как аналитический обзор состояния и результатов проведения соответствующих исследований, так и развернутые характеристики истории их проведения, персоналии, направления научной деятельности, описания проектов, аннотированные перечни публикаций, содержания диссертационных работ.

Многочисленные исследования были посвящены рассмотрению проблем преобразования местного самоуправления в контексте государственной (федеральной и субфедеральной) **региональной политики**, решения вопросов **разграничения предметов ведения и полномочий** между органами власти разных уровней<sup>4</sup>.

Значительное место в исследованиях ИСА занимают вопросы **перманентного муниципального реформирования**. Показано, что этот идущий на протяжении уже более 25 лет процесс характеризуется непрерывными преобразованиями, которые проходят по схеме «реформа–контрреформа». Феномен таких поступательно-возвратных пульсаций является отнюдь не признаком современного периода, его корни обнаруживаются еще в эпоху земской и городской реформ XIX века. Именно в то время началось и продолжается до настоящего времени соперничество между **общественно-хозяйственной и государственной теориями местного самоуправления**<sup>5</sup>.

Важным направлением анализа развития местного самоуправления стало рассмотрение этого процесса с позиций достаточности обоснований предлагаемых административных нововведений, их воздействия на качество муниципального управления и его результативности. При этом задачи и результаты собственно муниципальных реформ анализировались в контексте общей **административной реформы государственного управления** в России<sup>6</sup>.

<sup>2</sup> См.: Лексин В.Н., Швецов А.Н. Муниципальная Россия. Социально-экономическая ситуация, право, статистика : в 5 т. 12 кн. М. : Эдиториал УРСС, 2000–2001.

<sup>3</sup> Проблемы федерализма, местного самоуправления и территориального развития в России. Идея проекта, составление, общая редакция, вступительная статья В.Н. Лексина и А.Н. Швецова. М. : УРСС, 2000.

<sup>4</sup> См.: Лексин В.Н., Швецов А.Н. Распределение предметов ведения и полномочий в социальной сфере между федеральными, региональными и местными органами власти // Реформирование социальной среды в условиях перехода к рыночной экономике : учебн. пособие. М. : Изд-во РАГС, 1998; Лексин В.Н., Швецов А.Н. Распределение социальных обязательств государства между федеральным, региональным и местным уровнями // Российский экономический журнал, 2001, № 2; Лексин В.Н., Швецов А.Н. Становление института социальных стандартов: федеральный, региональный и муниципальный аспекты // Российский экономический журнал. 2002. № 3; Лексин В.Н., Швецов А.Н. Бюджетный федерализм: диалектика централизации и децентрализации : матер. к лекциям и семинарам // Российский экономический журнал. 2002. № 7; Лексин В.Н. Феномен «федерального присутствия» в политической культуре современной России // Федерализм. 2005. № 4; Кузнецова О.В. Города и районы в государственной региональной политике // Местное самоуправление в современной России. М. : ИСРМО «Малые города» ; Владимир, 2007; Лексин В.Н. «Центр» и «периферия» в государственном управлении: вопросы взаимодействия // Вопросы государственного и муниципального управления. 2013. № 4; Лексин В.Н. Местное самоуправление и местная власть в современной России // Проблемный анализ и государственное управленческое проектирование. 2011. № 4; Кузнецова О.В. Полномочия регионов и муниципалитетов в налоговой сфере // Проблемный анализ и государственное управленческое проектирование, 2012. № 6.

<sup>5</sup> См.: Швецов А.Н. Реформы и контрреформы местного самоуправления: марафон длиной в полтора столетия // Федерализм. 2016. № 1; Швецов А.Н. Дороги, которые мы выбираем: полтора столетия реформ и контрреформ местного самоуправления // Муниципальное имущество: экономика, право, управление. 2016. № 3.

<sup>6</sup> См.: Лексин В.Н., Лексин И.В., Чучелина Н.Н. Качество государственного и государственного управления и административная реформа. — М., Изд. «Европроект». 2006; Лексин В.Н., Петров В.П. Административные преобразования в регионах России // Институциональный, правовой и экономический федерализм. М. : Изд. «Европроект», 2006; Лексин В.Н. Идеология административной реформы и первый этап ее реализации // Российский экономический журнал. 2006. № 3; Лексин В.Н. Новый этап реализации административной реформы // Российский экономический журнал. 2006. № 4; Лексин В.Н. Качество государственного и местного управления: стандарты и оценки // Проблемы современного государственного управления в России. 2009. № 5; Кузнецова О.В., Арефьева А.Д. Совершенствование системы оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления // Государственный аудит. Право. Экономика. 2010. № 4.

Были систематизированы проблемы становления местного самоуправления в современной России, обусловленные острой **хронической недостаточностью ресурсов** для полноценного и сбалансированного муниципального развития. На новейшем фактическом и аналитическом материале было исследовано состояние системы **местных бюджетов** и оценены их муниципальные диспропорции. Проведено сопоставление собственных и делегированных полномочий органов местного самоуправления с объемом располагаемых ими доходов местных бюджетов. Проанализирована бюджетная самостоятельность местного самоуправления и роль местных налогов в ее обеспечении. Предложен комплекс мер по совершенствованию организации бюджетного процесса на муниципальном уровне, включая казначейское исполнение местных бюджетов, способы рационализации их расходов, возможности и ограничения коммерческого использования бюджетных средств, становление института муниципальных займов. Разработаны механизмы повышения эффективности использования муниципальной собственности, а также регулирования муниципального развития с помощью инструментов **земельного рынка**<sup>7</sup>.

В исследованиях ученых ИСА была впервые показана парадоксальность формирования значительной части **муниципального имущества** в ходе не имеющей аналогов в мировой практике тотальной приватизации 1990-х годов, когда проходила регламентированная федеральными нормативными актами **передача в муниципальную собственность социальных объектов**, находящихся на балансе приватизируемых (акционизируемых) предприятий. В 1990-е годы было необходимо передать на принципиально иные условия содержания, финансирования и предоставления услуг социальные объекты, потенциал которых превышал (по крайней мере, количественно) объем социальной инфраструк-

туры крупного европейского государства. Неоправдавшийся расчет на финансовую федеральную поддержку переданных социальных объектов поставил в крайне сложное положение большинство муниципальных образований, где такая передача была массированно осуществлена при полном отсутствии собственных дополнительных доходных источников. Последствия этого — одна из важнейших и, к сожалению, незамечаемых большинством современных аналитиков причина острой бюджетной недостаточности большинства российских муниципалитетов. Этот процесс, последствия которого непосредственно сказываются на современном состоянии и проблемах МСУ, были исследованы с учетом его экономических, гуманитарных, бюджетно-налоговых, правовых и других аспектов<sup>8</sup>.

Особое внимание уделялось исследованию предпосылок, смысла и становления принципиально **новых инструментов** муниципального развития — местных займов, муниципальной собственности, особых правовых режимов, муниципальных услуг, государственной поддержки муниципалитетов и др. Были системно охарактеризованы правовые, социальные, институциональные, экономические и иные аспекты разнообразных новаций<sup>9</sup>. Так, в проекте «Развитие института муниципальных услуг, оказываемых гражданам и юридическим лицам» были осуществлены систематизация и анализ особенностей практики предоставления муниципальных услуг, а также актуальных проблем в этой сфере, на основе чего были обоснованы развернутые предложения по совершенствованию правового регулирования порядка предоставления муниципальных услуг и ряд других рекомендаций<sup>10</sup>.

Системно исследовались экономические, правовые, организационные, финансовые и социальные предпосылки и содержание действий государственной власти на федеральном и региональном уровнях по **поддержке органов местного самоуправления** в преодолении

<sup>7</sup> См.: Кузнецова О. Взаимоотношения между региональными и местными бюджетами // Вестник Рабочего центра экономических реформ. 1999. № 88 (май); Швецов А.Н. Системные преобразования местных бюджетов // Вопросы экономики. 2001. № 8; Швецов А.Н. Муниципальная реформа: соотношение и эволюция позиций ветвей и уровней власти // Российский экономический журнал. 2001. № 5–6; Швецов А.Н. Потребности муниципальных образований в финансовых средствах и бюджетно-налоговые возможности их удовлетворения // Российский экономический журнал. 2001. № 7; Лексин В.Н., Швецов А.Н. Ресурсы функционирования и развития муниципальных образований // Местная экономика. 2001. № 9–10; В.Н. Лексин, А.Н. Швецов. Проблемы ресурсного обеспечения местного самоуправления сквозь призму зарубежного опыта // Местная экономика. 2002. № 1–2; Швецов А.Н. Экономические ресурсы муниципального развития: финансы, имущество, земля. М.: Эдиториал УРСС, 2002 (стереотипные издания в 2003–2004 гг.); Кузнецова О.В. Проблемы формирования доходной части региональных и местных бюджетов в России // Институциональный, правовой и экономический федерализм в Российской Федерации. Ежеквартальный бюллетень. 2005. № 1 (июль).

<sup>8</sup> См.: Лексин В.Н., Швецов А.Н. Муниципализация социальных объектов приватизированных предприятий // Российский экономический журнал. 1995. № 5–6; Лексин В.Н., Швецов А.Н. Состояние и проблемы содержания социальных объектов, переданных в муниципальную собственность. М.: Всемирный банк, 1996; Лексин В.Н., Швецов А.Н. «Незаметная реформа»: передача социальных объектов предприятий в муниципальную собственность // Российский экономический журнал. 1998. № 1–2; Лексин В.Н., Швецов А.Н. Муниципализация социальных объектов предприятий // Муниципалитет. 1998. № 7–8; Лексин В.Н., Швецов А.Н. Новые проблемы российских городов. Муниципализация социальных объектов: правовые и финансовые решения. М.: УРСС, 1999.

<sup>9</sup> См.: Лексин В.Н., Швецов А.Н. Региональная политика и формирование земельного рынка // Российский экономический журнал. 1994. № 2, 3; Лексин В.Н., Швецов А.Н. Специфика социально-экономической ситуации в Москве и ее учет при разгосударствлении городского имущества // Московское имущество: обретение хозяина и интересы города. М., 1995; Лексин В.Н., Швецов А.Н. Становление региональных и местных займов // Федерализм. 1998. № 1; Лексин В.Н., Швецов А.Н. Региональные и местные займы в контексте финансово-бюджетной реформы // Российский экономический журнал. 1998. № 6; Лексин В.Н., Швецов А.Н. Социальная разгрузка депрессивных территорий: северный вариант // Вопросы экономики. 2001. № 11; Лексин В.Н., Швецов А.Н. Городская Россия — проблемное воплощение реформ // Российский экономический журнал. 2002. № 1, 2; Лексин В.Н., Швецов А.Н. Депрессивные территории: прежние проблемы и новые варианты их решения // Российский экономический журнал. 2002. № 9; Лексин В.Н., Швецов А.Н. Государственная поддержка городов в связи с кризисом и реструктуризацией отраслей и предприятий // Территориальные аспекты процессов хозяйственного развития. М.: Эдиториал УРСС, 2003.

<sup>10</sup> См.: Лексин В.Н. Практика предоставления муниципальных услуг. Предложения по совершенствованию правового регулирования и правоприменительной практики предоставления муниципальных услуг // Институт муниципальных услуг в России: Современное состояние и направления развития. М.: Изд. дом «Городец», 2014.



муниципальных последствий кризиса и реструктуризации отраслей и предприятий промышленности, обеспечивающих экономическое и социальное развитие муниципальных образований. Анализировался ход и последствия кризиса в муниципальных образованиях. Давалась оценка *антикризисным мерам*, принимавшимся на государственном и местном уровнях. По инициативе правительства страны были проанализированы формы и методы федеральной поддержки «шахтерских» городов и поселков в контексте государственной политики реструктуризации базовой отрасли экономики — угольной промышленности России. Были исследованы особенности ситуаций, складывающихся в городах — центрах концентрации военно-промышленного потенциала страны — в закрытых административно-территориальных образованиях и в «наукоградах». Кроме того, были рассмотрены прецеденты государственного содействия отдельным муниципальным образованиям в преодолении негативных экологических последствий многолетней загрязняющей деятельности промышленных предприятий, в развитии приграничного сотрудничества и в решении некоторых других муниципально опосредованных проблем выхода из кризиса и проведения реформ в промышленности<sup>11</sup>.

Особым предметом системных исследований выступали территориально опосредованные проблемы местного самоуправления в контексте *трансформации городского и сельского расселения*. В частности, был проанализирован процесс циклических колебаний количества муниципальных образований, сопровождавшихся изменениями их пространственных параметров — размеров (площади) и конфигу-

рации территориальных локальностей, подпадающих под юрисдикцию органов местного самоуправления<sup>12</sup>. Самостоятельным блоком работ в этом направлении стало изучение городских поселений, в том числе административных центров, малых городов, городских агломераций и т.д. Были выявлены и продолжают изучаться *кризисные явления* в современной системе территориальной организации России<sup>13</sup>.

Новым направлением стали исследования региональных и *муниципальных проблем информатизации*. В его рамках был сформулирован концептуальный подход к исследованию активно формирующейся пространственной организации «информационного общества»; в систематизированном виде изложены состав и содержание адресованных региональным и муниципальным органам федеральных предписаний по воплощению на местах модели «электронного правительства» и оценена степень допускаемой на этом направлении самостоятельности нижних этажей «вертикали власти»; определены масштаб и условия оказания государственной поддержки регионам при выполнении ими планов перехода к предоставлению услуг в «электронной форме»; обобщен лучший опыт отдельных регионов и городов в освоении передовых ИКТ в различных сферах; проанализированы новые нюансы неизбежной проблемы сильного неравенства в пространственном развитии страны, появление которых влечет за собой ускоренная и шаблонно-массированная информатизация; сопоставлено опережающее проникновение ИКТ в жизнь немногих крупных городов и отставание от новых «электронных» веяний бескрайней российской глубинки<sup>14</sup>.

<sup>11</sup> См.: Лексин В.Н., Швецов А.Н. Государственное регулирование и селективная поддержка регионального развития // Российский экономический журнал. 1994. № 5–6, 7, 8; Монопрофильные города и градообразующие предприятия: обзорный доклад / колл. авт. М.: Изд. дом «Хроникер», 2000; Швецов А.Н. Государственная поддержка российских городов. М.: Эдиториал УРСС, 2002; Лексин В.Н., Швецов А.Н. О практической ценности «Методических рекомендаций по разработке и реализации стратегических планов развития углепромышленных муниципальных образований» // Уголь. 2004. № 3; Лексин В.Н., Швецов А.Н. Методические рекомендации по разработке и реализации стратегических планов развития углепромышленных муниципальных образований. М.: Фонд «Реформуголь», 2004; Кузнецова О. Особенности и проблемы федеральной поддержки моногородов // Проблемы теории и практики управления. 2016. № 3.

<sup>12</sup> См.: Швецов А.Н. Экономические основания выбора размеров муниципальных образований // Пространственная экономика. 2007. № 3; Швецов А.Н. Экономическая рационализация выбора пространственных параметров муниципальных образований // Федерализм. 2007. № 3; Швецов А.Н. Пространственные параметры муниципальных образований: реформационные «качели» и экономические основы рационализации // Российский экономический журнал. 2007. № 3.

<sup>13</sup> См.: Лексин В.Н. Лекции по экономике города и муниципальному управлению // Российский экономический журнал. 2005. № 7–8; Лексин В.Н. Пространство власти и мир человека: эволюция территориальной организации общества в России конца 20 — начала 21 вв. // Мир России, 2005, № 1; Лексин В.Н., Швецов А.Н. Территориальное устройство страны и пространственная конфигурация власти // Российский экономический журнал. 2004. № 8; Лексин В.Н. «Региональные столицы» в экономике и социальной жизни России // Вопросы экономики. 2006. № 7; Лексин В.Н. Причины и следствия сверхконцентрации экономического и социального потенциалов России в ее крупнейших городах // Российский экономический журнал. 2007. № 1–2; Лексин В.Н. Города власти: административные центры России // Мир России. 2009. № 1; Лексин В.Н. Настоящее и будущее системы расселения — главная проблема России // Федерализм. 2011. № 1; Швецов А.Н. Новая конфигурация муниципального пространства: испытание новейшим кризисом // Проблемный анализ и государственно-управленческое проектирование. 2011. № 2; Лексин В.Н. Кризис системы расселения в контексте кардинальной трансформации территориальной организации российского общества // Российский экономический журнал. 2012. № 1; Лексин В.Н. О прошлом, настоящем и будущем городов России // Проблемный анализ и государственно-управленческое проектирование. 2014. № 5; Швецов А.Н. Новая конфигурация муниципального пространства: испытание новейшим кризисом // Проблемный анализ и государственно-управленческое проектирование. 2011. № 2.

<sup>14</sup> См.: Кузнецова О.В., Лексин В.Н., Швецов А.Н. и др. «Электронный город» и горожане. Ответы на 150 вопросов о том, что дает горожанам использование информационно-коммуникационных технологий в органах городской власти, в социальной сфере и в городском хозяйстве / Международная ассамблея столиц и крупных городов; Министерство связи и массовых коммуникаций РФ; Министерство регионального развития РФ; Правительство Москвы; Всероссийский Совет местного самоуправления. М.: Международная ассамблея столиц и крупных городов (МАГ), 2010; Кузнецова О.В. Информатизация в городах: новые возможности и новые вызовы // Труды института системного анализа Российской академии наук. 2010. Т. 56; Швецов А.Н. Пространственные аспекты распространения ИКТ: как протекает и что дает информатизация регионов и городов // Российский экономический журнал. 2011. № 6, 2012. № 1, 2; Швецов А.Н. Современные ИКТ в деятельности российских органов власти: преобразят ли они государственное и муниципальное управление? // Российский экономический журнал. 2011. № 3, 4; Швецов А.Н. «Цифровое» неравенство российских городов и регионов: методы оценки и политика выравнивания // Проблемный анализ и государственно-управленческое проектирование. 2014. № 3.



Наряду с научно-методологическими исследованиями по инициативе региональных и муниципальных властей выполнялись **прикладные проекты** по совершенствованию работы органов местного самоуправления, обоснованию перспектив развития поселений и районов, регулированию имущественных и земельных отношений. Такие проекты разрабатывались для г. Находка (Приморский край), г. Похвистнево (Самарская область), ЗАТО Заречный (Пензенская область), Пушкинского района (Московская область), г. Петропавловска-Камчатского (Камчатский край) и ряда др. Деятельность ИСА по муниципальной проблематике велась в широкой и плодотворной кооперации со многими научными центрами в России и за рубежом, с государственными (Советом Федерации и Государственной Думой Федерального

Собрания Российской Федерации, Правительством Российской Федерации, федеральными министерствами и ведомствами, структурами субъектов Российской Федерации) и местными (администрациями муниципальных образований) органами власти, с международными организациями (Всемирный банк, Европейский банк реконструкции и развития и др.) и программами (Программы Европейского союза ТАСИС и др.).

Результаты многолетних исследований, проводившихся в ИСА, формируют богатую и глубоко научно аргументированную основу для формирования обобщающей системной оценки хода и результатов становления местного самоуправления и муниципального развития в современной России, обоснования направлений продолжения муниципальных реформ.

## Информационная карта Фонда «Институт экономики города»

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

### Information Map of the Institute for Urban Economics

Puzanov Aleksandr S., General Director of the Institute for Urban Economics

Фонд «Институт экономики города» (далее — ИЭГ) — негосударственная и некоммерческая организация, созданная в 1995 году в Москве с целью анализа и содействия социально-экономическому развитию городов и регионов<sup>1</sup>.

Учредителями ИЭГ стали сотрудники научных организаций, заинтересованные в разработке научных и методических основ управления социально-экономическим развитием городов в условиях перехода к рыночной экономике, формировании институциональных основ такого развития — Косарева Н.Б., Клепикова Е.Г., Пузанов А.С., Пинегина М.В., Сучков А.Ю., Шапиро М.Д.

Отличительными особенностями сформировавшейся на базе ИЭГ научной школы городских исследований являются:

— междисциплинарный характер исследований на стыке экономики, права, архитектуры и градостроительства, социологии, технических наук, государственного и муниципального управления;

— акцент на развитии института местного самоуправления как условия устойчивого социально-экономического развития городов;

— прикладная направленность научных исследований на обоснование эффективных законодательных и управленческих решений по актуальным вопросам муниципального развития.

Научным руководителем школы является Косарева Н.Б. — президент Фонда «Институт экономики го-

рода». Важный вклад в формирование научной школы внесли Сабуров Е.Ф. (1946–2009) — первый председатель Попечительского совета ИЭГ (1996–2009), Васильев С.А., заместитель председателя Внешэкономбанка, возглавляющий Попечительский совет ИЭГ с 2010 года, Смирнягин А.В. (1935–2016) — профессор МГУ им. М.В. Ломоносова, который был научным консультантом ИЭГ.

ИЭГ оказывает экспертную поддержку органам государственной власти и местного самоуправления в разработке аналитического, методологического и правового обеспечения жилищной и градостроительной политики, реформирования жилищно-коммунального хозяйства, муниципального социально-экономического развития.

В 1990-е годы эксперты ИЭГ разработали научные и методические основы адресной программы социальной защиты граждан с низкими доходами в жилищной сфере (субсидии на оплату жилого помещения и коммунальных услуг), новых форм жилищного обеспечения граждан (государственные жилищные сертификаты и др.).

При научной и методической поддержке ИЭГ в 1997 году был создан первый государственный институт развития в жилищной сфере — ОАО «Агентство по ипотечному жилищному кредитованию» (в настоящее время — АО «Агентство ипотечного жилищного кредитования»).

В начале 2000-х годов эксперты ИЭГ принимали активное участие в разработке и обсуждении концеп-

<sup>1</sup> Более подробную информацию см.: <http://www.urbaneconomics.ru/>.

ции и экономических основ реформы местного самоуправления.

Также к этому периоду относятся знаковые работы в сфере анализа муниципальных финансов и межбюджетных отношений, социальной политики на местном уровне, взаимодействия города и крупного бизнеса, связанные с именами Новикова А.В., Либоракиной М.И., Александровой А.А. и др., которые в эти годы работали в ИЭГ.

В конце 2004 года при участии экспертов ИЭГ был разработан пакет 25 федеральных законов, направленных на формирование рынка доступного жилья в России и объединенных общей концепцией, в том числе Жилищный кодекс Российской Федерации, Градостроительный кодекс Российской Федерации, законы о внесении изменений в законодательство об ипотеке и ипотечных ценных бумагах, налоговое и бюджетное законодательство. Концепции законопроектов обсуждались в рамках рабочей группы по созданию нормативной базы формирования рынка доступного жилья при Центре стратегических разработок. Рабочую группу возглавила президент фонда «Институт экономики города» Косарева Н.Б.

Институт внес существенный вклад в становление в России новой системы регулирования градостроительной деятельности в части формирования концепций развития системы территориального планирования и градостроительного зонирования.

В 2005 году эксперты ИЭГ разработали и содействовали внедрению в пилотном режиме технологии социального вачера, которая послужила основой для широко используемого в настоящее время механизма социального контракта.

С 2007 года эксперты ИЭГ принимают участие в разработке экономических, институциональных и правовых условий концессии в коммунальном секторе, государственно-частного партнерства в данной сфере.

В 2010–2012 годах был проведен комплекс работ по оценке административных барьеров в жилищном строительстве, результаты которых привели к повышению внимания в Правительстве Российской Федерации к необходимости снижения таких барьеров.

В 2012–2013 годах была разработана модель финансирования капитального ремонта многоквартирных домов, концепция конкурсов на право заключения энергосервисных договоров в бюджетном секторе.

В 2014–2015 годах эксперты ИЭГ разработали концепцию и финансово-экономическое обоснование раз-

вития коммерческого и некоммерческого найма жилых помещений (на этой основе были разработаны и приняты поправки в Жилищный кодекс Российской Федерации), совершенствования регулирования региональных систем капитального ремонта многоквартирных домов и создания механизмов привлечения финансирования, оптимизации порядка размещения линейных объектов инженерной инфраструктуры в целях упрощения процедур, связанных с подключением строящихся объектов.

В 2016 году были приняты поправки в Федеральный закон об участии в долевом строительстве в части введения новых требований к застройщикам, направленных на повышение защиты прав граждан — участников долевого строительства. В их разработке участвовали эксперты ИЭГ.

Всего за время существования Института эксперты ИЭГ участвовали в разработке более 100 российских законодательных и иных нормативных правовых актов, в том числе федеральных законов.

В настоящее время в рамках школы городских исследований Института экономики города сложились следующие направления исследований.

**Жилищная политика.** Комплексная работа по направлению охватывает весь спектр вопросов, относящихся к анализу рынков в жилищной сфере, доступности жилья, обоснованию приоритетов и инструментов государственной жилищной политики, в том числе координации жилищной и градостроительной политики.

Косарева Н.Б., Пузанов А.С., Полиди Т.Д. являются авторами работ по экономическим основам государственной жилищной политики<sup>2</sup>.

В рамках рабочей группы «Рынок жилья и жилищная политика России» лаборатории исследования отраслевых рынков НИУ «ВШЭ» под научным руководством проф. Ясина Е.Г. в 2011–2015 годах был проведен цикл исследований рынков в жилищной сфере<sup>3</sup>. Результаты исследований опубликованы в монографии «Жилищная политика и экономика в России: результаты и стратегия развития» (М.: НИУ ВШЭ, 2015).

**Жилищное финансирование.** По данному направлению ведется научная работа с целью изучения, анализа, адаптации и разработки рыночных механизмов жилищного обеспечения. В частности, развитие основ ипотечного жилищного кредитования в Российской Федерации связано с работами Косаревой Н.Б., Рогожиной Н.Н., Туманова А.А., Копейкина А.Б. и др.<sup>4</sup>

<sup>2</sup> См.: Косарева Н.Б., Полиди Т.Д., Пузанов А.С. Рынок жилищного строительства в России: современное состояние и перспективы развития // Вопросы экономики. 2013. № 3; Косарева Н.Б., Пузанов А.С., Догадайло В.А., Горячев И.Е., Никольский М.Э., Сиваев С.Б., Семенюк А.Г. Глава 14 : Государственная жилищная политика // Стратегия-2020: Новая модель роста — новая социальная политика. Итоговый доклад о результатах экспертной работы по актуальным проблемам социально-экономической стратегии России на период до 2020 года / науч. ред.: В.А. Мау, Я.И. Кузьминов. Кн. 2. М.: Дело, 2013. С. 9–44; Puzanov A. Russia: The Persistence of the Social Legacy?, in: Social Housing in Transition Countries. New-York, Abingdon : Taylor and Francis, 2013. Ch. 14. P. 225–234; Косарева Н.Б., Полиди Т.Д., Пузанов А.С. Основные тенденции жилищной экономики российских городов // Городские исследования и практики. 2015. № 1. С. 33–54; Kosareva N., Puzanov A. Chapter 7. The Countries with Economies in Transition, in: Global Report on Human Settlements 2001 Cities in a Globalizing World. United Nations Centre for Human Settlements (Habitat), 2001.

<sup>3</sup> Исследование рынка жилья и доступности жилья для населения в России и разработка подходов к повышению доступности жилья (2009 г.); Исследование административных барьеров при реализации инвестиционных проектов в жилищном строительстве (2010 г.); Исследование социальной и экономической эффективности различных форм владения и управления объектами жилой недвижимости (2011 г.); Исследование факторов, определяющих уровень конкуренции на рынках жилищного строительства России (2012 г.); Оценка возможных стратегий государственной жилищной политики в России на период до 2020 года (2013 г.).

<sup>4</sup> Основные результаты обобщены в публикациях: Основы ипотечного кредитования / науч. ред. и рук. авт. колл. Н.Б. Косарева. М.: Фонд «Институт экономики города»: ИНФРА-М, 2007; Косарева Н.Б., Копейкин А.Б., Сиваев С.Б., Рогожина Н.Н., Туманов А.А. Развитие ипотечного кредитования в Российской Федерации. М.: Изд. дом «Дело» РАНХиГС, 2010.

**Исследования вопросов городского хозяйства.**

Ключевыми направлениями исследований Сиваева С.Б., Прокофьева В.Ю., Генцлер И.В., Гордеева Д.П., Лыковой Т.Б., Хомченко Д.Ю., Мартусевича Р.А., Шакирова Т.А. и др. являются вопросы управления многоквартирными домами, тарифного регулирования, повышения энергоэффективности зданий, государственно-частного партнерства в коммунальном секторе, а также финансирования коммунальной инфраструктуры<sup>5</sup>.

**Управление социально-экономическим развитием городов.** В работах Пузанова А.С., Ветрова Г.Ю., Визгалова Д.В. (1973–2014), Попова Р.А., Ланцева Д.М. рассматриваются вопросы роли городов в социально-экономическом развитии страны, стратегического и комплексного социально-экономического планирования на муниципальном уровне, развития городских агломераций и управления агломерациями, реструктуризации моногородов, территориального маркетинга и брендинга и др.<sup>6</sup>

**Градостроительное регулирование и рынок недвижимости.** Научные исследования по данному направлению посвящены разработке экономических и правовых основ градостроительной политики. Трутнев Э.К., Полиди Т.Д., Сафаровой М.Д., Байковой Т.К., Бандорин А.Е. и др. ведется активная исследовательская деятельность, затрагивающая вопросы городского землепользования и градостроительного зонирования, градостроительного планирования и проектирования, девелопмента и редевелопмента территорий, регистрации и кадастрового учета недвижимости, обеспечения комфортной городской среды<sup>7</sup>.

**Признание.** ИЭГ награжден Почетной грамотой Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации за существенный вклад в развитие законодательства Российской Федерации. Президент ИЭГ Косарева Н.Б. награждена Почетной грамотой Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, Почетной грамотой Правительства Российской Федерации, Благодарностью Правительства Российской Федерации и другими знаками признания.

По результатам ежегодного мирового рейтинга 2015 Global Go To Think Tank Index Report Фонд «Институт экономики города» входит в ТОП-50 луч-

ших независимых аналитических центров (в направлении социальная политика).

ИЭГ является членом Ассоциации независимых центров экономического анализа, партнером НП «Сообщество финансистов России», Европейской сети в области жилищных исследований, Международного союза по жилищному финансированию.

Эксперты ИЭГ входят в экспертный совет Всероссийского Совета местного самоуправления.

**Тематические курсы лекций, постоянно действующие научные кружки, клубы.** С 2004 года в НИУ ВШЭ действует кафедра экономики города и муниципального управления, созданная при поддержке ИЭГ и возглавляемая генеральным директором ИЭГ Пузановым А.С. Основу профессорско-преподавательского состава кафедры составляют сотрудники ИЭГ. В 2011 году также при поддержке ИЭГ была создана Высшая школа урбанистики имени А.А. Высоковского НИУ ВШЭ.

Под научным руководством сотрудников Института экономики города защищены 4 диссертации на соискание ученой степени кандидата экономических наук<sup>8</sup>.

В настоящее время в НИУ «Высшая школа экономики» читается целый ряд авторских курсов, разработанных экспертами, в разное время осуществляющими свою научную деятельность в Институте экономики города:

— магистратура факультета социальных наук «Анализ региональных программ и политик»;

— магистратура Высшей школы урбанистики им. А.А. Высоковского: «Экономика города», «Правовое регулирование градостроительной деятельности», «Взаимодействие субъектов публичной власти по управлению развитием урбанизированных территорий», «Планирование и управление муниципальным социально-экономическим развитием»;

— бакалавриат факультета социальных наук «Управление муниципальным экономическим развитием городов»;

— общеуниверситетский курс (майноор) «Экономика города и городская инфраструктура».

С 2010 года ИЭГ ежегодно проводит в память о выдающемся экономисте, политике, педагоге, поэте и драматурге Сабурове Е.Ф. — первом председателе Попечительского совета ИЭГ круглые столы по теме развития городов и местного самоуправления в рамках конференции «Сабуровские чтения».

<sup>5</sup> Основные результаты исследований обобщены в следующих публикациях: Сиваев С.Б., Шакиров Т.А. Государственно-частное партнерство в коммунальном секторе. М.: Фонд «Институт экономики города», 2013; Лыкова Т., Гордеев Д., Сиваев С.Б. Институциональные проблемы повышения энергоэффективности жилищного и бюджетного секторов. М.: Фонд «Институт экономики города», 2010; Сиваев С.Б., Прокофьев В.Ю., Трутнев Э.К. Государственная поддержка жилищного строительства и коммунальной инфраструктуры. М.: Изд. дом «Дело» РАНХиГС, 2009.

<sup>6</sup> Основные результаты исследований обобщены в следующих публикациях: Управление муниципальным экономическим развитием / под ред. Г.Ю. Ветрова. М.: Фонд «Институт экономики города», 2009; Визгалов Д.В. Брендинг города / предисл. Л.В. Смирнягина. М.: Фонд «Институт экономики города», 2011; Пузанов А.С., Трутнев Э.К., Маркварт Э., Попов Р.А., Сафарова М.Д. Стратегическое планирование и градорегулирование на муниципальном уровне: учебн. пособие. М.: Изд. дом «Дело» РАНХиГС, 2017.

<sup>7</sup> Основные результаты исследований обобщены в следующих публикациях: Полиди Т.Д., Байкова Т.К., Игуменов Е.В. Развитие рынка апартаментов как пример неэффективной градостроительной политики // Имущественные отношения в Российской Федерации. 2016. № 4. С. 60–74; Трутнев Э.К., Бандорин А. Комментарий к Градостроительному кодексу Российской Федерации. М.: Проспект, 2010; Трутнев Э.К., Сафарова М.Д. Градорегулирование в условиях рыночной экономики. М.: Дело, 2009.

<sup>8</sup> См.: Полиди Т.Д. Экономические диспропорции в жилищной сфере Российской Федерации и подходы к их устранению. М., 2016 / научн. руковод. Н.Б. Косарева; Шакиров Т.А. Совершенствование механизмов взаимодействия органов власти и бизнеса при реализации проектов государственно-частного партнерства в коммунальном секторе. М., 2015 / научн. руковод. С.Б. Сиваев; Ладыгин В.В. Совершенствование системы поддержки малого предпринимательства в регионах России на основе внедрения механизмов оказания муниципальных услуг. М., 2014 / научн. руковод. Г.Ю. Ветров; Рыбальченко С.И. Системный подход при реализации плана стратегического развития муниципального образования. М., 2010 / научн. руковод. Г.Ю. Ветров.



## Поддержка и сопровождение органов местного самоуправления: экспертно-аналитическая деятельность РАНХиГС

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

### Assistance and Support of the Local Self-Government Authorities: Expert and Analytical Activity of RANEPA

**Shugrina Ekaterina S.**, Director of the Center for Support and Maintenance of Local Self-Government Authorities of the Higher School of Public Administration of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (RANEPA), Professor of the Department of Constitutional and Municipal Law of the Kutafin Moscow State University (MSAL), Doctor of Law, Professor

Научно-образовательный Центр поддержки и сопровождения органов местного самоуправления Высшей школы государственного управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ (далее — Центр) является организационно-методическим центром Системы подготовки кадров, поддержки и сопровождения органов местного самоуправления (далее — Система). Система создана по заказу Министерства регионального развития Российской Федерации в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 08.12.200. № 744. Распоряжением Правительства Российской Федерации от 27.12.2010 № 2387-р. Министерством регионального развития Российской Федерации Система передана Академии и начиная с 2011 года обеспечение функционирования Системы осуществляется Академией.

В настоящее время Центр является ключевым подразделением Высшей школы государственного управления РАНХиГС, комплексно занимающимся проблематикой развития местного самоуправления в Российской Федерации<sup>1</sup>. Сотрудниками Центра осуществляется научная, преподавательская и экспертно-аналитическая деятельность по широкому кругу вопросов, связанных с муниципальной проблематикой. Центр находится в постоянном взаимодействии с профильными комитетами Государственной Думы и Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, федеральными министерствами и ведомствами, региональными и местными органами власти, а также Общероссийского конгресса муниципальных образований (далее — ОКМО), Всероссийского совета местного самоуправления (далее — ВСМС), иными ключевыми межмуниципальными организациями. Центр взаимодействует с филиалами РАНХиГС, обеспечивая методическую и информационную поддержку их деятельности по вопросам, связанным с местным самоуправлением.

Первым директором Центра стал А.М. Колесников (2005–2010 гг.) — в настоящее время зам. директора ВШГУ. Его сменил В.Н. Панкращенко (2011–2015 гг.), который совмещал эту работу с деятельностью на должности исполнительного директора Общероссийского конгресса муниципальных образований. С 2015 года директором Центра является Е.С. Шугрина. В числе сотрудников Центра работают кандидаты юридических наук, ведущие научные сотрудники Р.В. Петухов и И.Е. Кабанова, а также аналитики Г.В. Миронова и Е.В. Луценко.

На начальном этапе работа Центра была сосредоточена на создании учебно-методического обеспечения реализации нового федерального закона о местном самоуправлении, оказании помощи филиалам по подготовке преподавателей, способных обучать сотрудников органов местного самоуправления. В этот период было подготовлено около 30 учебно-методических комплексов по разным вопросам местного самоуправления<sup>2</sup>, обучено свыше 1500 преподавателей и специалистов; удалось создать реально функционирующий механизм подготовки новых и переподготовки уже работающих специалистов органов местного самоуправления в субъектах Российской Федерации. Результатами данной работы является подготовка более 180 тысяч муниципальных служащих по основным направлениям деятельности органов местного самоуправления с применением единого для всей страны учебно-методического комплекса в части федерального законодательства.

В последнее время деятельность Центра связана преимущественно с экспертно-аналитической, научно-исследовательской и экспертно-методической работой.

Начиная с 2015 года создается постоянно действующая экспертная площадка для проведения на регулярной основе экспертных совещаний и конференций по актуальным вопросам местного самоуправления. Главными проектами в рамках данной деятельности

<sup>1</sup> Более подробно о Центре см.: <http://131fz.ranepa.ru/>.

<sup>2</sup> В настоящее время большая часть этих разработок находится в открытом доступе на сайте Центра по адресу: <http://131fz.ranepa.ru/page/3>.

являются: подготовка ежегодного Доклада РАНХиГС о состоянии местного самоуправления<sup>3</sup> и его последующее обсуждение; проведение конкурса региональных докладов о состоянии местного самоуправления в отдельных субъектах Российской Федерации, участие в подготовке Доклада ОКМО о местном самоуправлении; организация экспертной дискуссии по вопросам развития местного самоуправления, в том числе как одного из постоянных мероприятий Гайдаровского форума. В поле зрения сотрудников Центра находится реформирование местного самоуправления, осуществляемое с 2014 года, проводится мониторинг правоприменительной практики, в том числе с позиции конституционных норм — местное самоуправление рассматривается как самостоятельная конституционная ценность<sup>4</sup>.

Тематика научных исследований и аналитических разработок касается следующих направлений:

1. *Муниципальные кадры и кадровые службы.* В 2015 году сотрудники Центра участвовали в выполнении НИР на тему «Кадровое обеспечение органов местного самоуправления: оценка текущей ситуации и потенциальных потребностей, задачи подготовки муниципальных кадров в России»<sup>5</sup>. Целью работы являлась оценка ситуации в сфере кадрового обеспечения органов местного самоуправления, выявление текущих и потенциальных потребностей по подготовке муниципальных кадров. Вопросы обеспечения квалифицированными кадрами традиционно находятся в поле зрения РАНХиГС; в 2017 году фокус исследований смещается в сторону конфликта интересов на муниципальном уровне — именно такова тематика проекта Центра, который будет выполняться в рамках госзадания.

2. *Федерализм и перераспределение полномочий.* Эта проблематика разрабатывалась как в процессе выполнения НИР «Совершенствование механизмов перераспределения полномочий по решению вопросов местного значения между органами местного само-

управления и иными уровнями публичной власти», так и по обращениям органов власти. В частности, по обращениям профильных комитетов Государственной Думы и Совета Федерации были подготовлены аналитические материалы, содержащие предложения по совершенствованию основ государственной региональной политики и механизмов разграничения предметов ведения и полномочий между разными уровнями публичной власти<sup>6</sup>, данные вопросы исследовались и при подготовке заключений по обращениям представителей органов государственной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления.

3. *Общественный контроль за деятельностью органов публичной власти.* В 2015 году были подготовлены аналитические материалы<sup>7</sup> о возможных направлениях повышения эффективности общественного контроля. В 2016 году был выполнен НИР «Общественные инициативы и общественный контроль за деятельностью органов публичной власти». Целью НИР являлось исследование состояния правового регулирования реализации общественных инициатив и осуществления общественного контроля в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях, а также влияния, оказываемого на него действующим федеральным законодательством.

4. *Вовлечение населения в осуществление местного самоуправления.* Специальных исследований данной тематики сотрудники Центра не проводили, однако именно эти вопросы находятся в поле зрения федеральных органов государственной власти. Так, активность населения второй год является основным критерием, учитываемым при проведении конкурсов лучших муниципальных практик, в том числе форума, проведенного ВСМС на базе РАНХиГС в 2015 году. Разработки Центра касаются не только анализа действующего законодательства и практики его применения, но и проведения социологических и иных исследований<sup>8</sup>.

<sup>3</sup> См.: Доклад о состоянии местного самоуправления в Российской Федерации : Современные вызовы и перспективы развития / под ред. Е.С. Шугриной. М : Проспект, 2016; Доклад о состоянии местного самоуправления в Российской Федерации / под ред. Е.С. Шугриной. 2-е изд., перераб. и доп. М. : Проспект, 2015.

<sup>4</sup> См.: Шугрина Е.С. Понятие местного самоуправления как конституционной ценности // Юридический мир. 2016. № 2. С. 16–21.

<sup>5</sup> См.: Петухов Р.В., Луценко Е.В. Кадровое обеспечение местного самоуправления через призму статистических данных // Муниципальная власть. 2015. № 5; Шугрина Е.С. Основные направления повышения престижа муниципальной службы // Муниципальная власть. 2015. № 5. С. 21–27; Шугрина Е.С. Основные направления повышения престижа муниципальной службы // Актуальные проблемы российского права. 2015. № 10. С. 82–91.

<sup>6</sup> См.: Шугрина Е.С., Петухов Р.В. Совершенствование механизмов взаимодействия уровней власти, как вызов современному российскому федерализму // Местное право. 2016. № 6. С. 105–116; Шугрина Е.С., Булыгин А.В. Особенности реализации полномочий по охране жилища лиц, задержанных, заключенных под стражу и осужденных к лишению свободы // Юридическое образование и наука. 2016. № 4. С. 123–133; Шугрина Е.С. Кто осуществляет полномочия по решению вопросов местного значения или опять о перераспределении полномочий // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 11. С. 71–75; Шугрина Е.С. Мониторинг реализации федеральных законов № 136-ФЗ и № 8-ФЗ // Муниципальная власть. 2016. № 5–6. С. 64–68; Шугрина Е.С., Булыгин А.В. Полномочия органов власти по охране жилища подозреваемого, обвиняемого или осужденного: проблемы законодательства и правоприменительной практики // Местное право. 2016. № 4. С. 3–14; Шугрина Е.С. (в соавт.) Конституционно-правовые проблемы эффективности публичной власти в России и зарубежных странах : колл. монография / под ред. А.А. Ларичева. Петрозаводск, 2017.

<sup>7</sup> См.: Шугрина Е.С. Возможные направления повышения эффективности деятельности субъектов общественного контроля в Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. 2016. № 3. С. 19–24.

<sup>8</sup> См.: Петухов Р.В. Местное самоуправление как форма народовластия // Доклад о состоянии местного самоуправления в Российской Федерации. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2015; Петухов Р.В., Петухов Р.В. Демократия участия: институциональный кризис и новые перспективы // Полис. Политические исследования. 2015. № 5; Шугрина Е.С. (в соавт.). Совершенствование форм и механизмов участия жителей в местном самоуправлении. М., 2015; Шугрина Е.С. Региональное законодательство об участии общественных объединений в муниципальных выборах // Государственная власть и местное самоуправление. 2015. № 4. С. 40–44; Петухов Р.В. Местное самоуправление как форма народовластия // Муниципальная власть. 2016. № 1. С. 45–52.

5. *Юридическая ответственность органов публичной власти.* В поле зрения сотрудников Центра находятся разные виды юридической ответственности, их межотраслевое взаимодействие, анализ действующего законодательства и правоприменительной практики. Особое внимание уделяется гражданско-правовой ответственности публичных образований, конституционной и муниципальной ответственности органов местного самоуправления и их должностных лиц. По данной тематике опубликован ряд статей и монографий<sup>9</sup>, подготовлено учебное пособие<sup>10</sup>, разработан авторский учебный курс.

6. *Территориальные пределы деятельности власти.* Специальных НИР по данным вопросам в Центре не было, однако эта тематика давно находится в поле зрения его сотрудников. Большое внимание уделяется исследованию особенностей правового статуса муниципальных образований разных видов, производства по преобразованию муниципальных образований<sup>11</sup>. По обращениям депутатов из разных муниципальных образований Московской области были подготовлены заключения, в которых исследовались особенности преобразований муниципальных районов в городские округа.

7. *Судебная защита местного самоуправления.* Сотрудниками Центра не оказывается правовая помощь, связанная с работой по конкретному делу, участием в судебном заседании, в т.ч. по подготовке документов для обращения в суд. Однако мониторинг правоприменительной практики постоянно проводится. Эти наработки используются при работе по иным направлениям, обобщаются в ежеквартальных обзорах<sup>12</sup>, а также публикуются в форме тематических статей и книг<sup>13</sup>. Особое значение имеет работа с позициями Конституционного Суда Российской Федерации, выработка рекомендаций по их использованию.

В работе Центра большое место занимает оказание методической и информационно-аналитической поддержки филиалов РАНХиГС. На регулярной основе организуются и проводятся тематические семинары по актуальным вопросам местного самоуправления; учебно-методические семинары, на которых обсуждаются лучшие образовательные практики, интерактивные методы обучения взрослых; дважды в месяц выпускаются обзоры актуальных изменений федерального законодательства в сфере местного самоуправле-

ния; готовятся ежеквартальные обзоры обобщенной правоприменительной практики, в которых подробно рассматриваются решения федеральных судов и конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации, касающиеся муниципальной проблематики. Все материалы находятся в открытом доступе на сайте Центра.

В 2015 году Центр ввел практику проведения научно-методических и практико-ориентированных семинаров, участниками которых являются одновременно и преподаватели, и представители органов государственной власти и местного самоуправления. Традиционно первый день семинара посвящен выступлениям приглашенных экспертов федерального уровня, специализирующихся по рассматриваемой проблематике; в рамках второго дня происходил обмен лучшими муниципальными практиками; третий день посвящен обсуждению особенностей преподавания данных вопросов, разработке отдельных фрагментов учебных материалов. Такой комплексный подход направлен на более эффективную выработку профессиональных компетенций, обмен лучшими муниципальными и образовательными практиками. Были проведены следующие семинары: «Эффективное управление муниципальным образованием (сити-менеджер)» (июнь 2015 года), «Судебная защита местного самоуправления» (март 2016 года), «Современные модели организации местного самоуправления в России: проверка выборами» (июнь 2016 года). С 2017 года значительно большее внимание уделяется экспертным круглым столам с видеотрансляцией в регионы.

Традиционно непосредственная работа с органами местного самоуправления осуществляется филиалами РАНХиГС. В их стенах проходит обучение основной массы муниципальных служащих, а их профессорско-преподавательские кадры привлекаются в качестве экспертов региональными органами государственной власти и органами местного самоуправления. Тем не менее в настоящее время Центр начинает активнее включаться в непосредственную работу с муниципалитетами, предлагая им свой экспертный потенциал для решения наиболее сложных проблем. Так, Центром осуществляется: консультирование органов местного самоуправления по наиболее сложным вопросам, связанным с применением действующего законодательства, подготовка заключений по запросам<sup>14</sup>; про-

<sup>9</sup> См., например: Кабанова И.Е. Гражданско-правовая ответственность публичных субъектов: опыт межотраслевого исследования / под общ. ред. М.А. Егоровой. М.: Юстициформ, 2016.

<sup>10</sup> См.: Шугрина Е.С. Контроль, ответственность и судебная защита местного самоуправления. М.: Дело, 2016.

<sup>11</sup> См.: Шугрина Е.С., Петухов Р.В. Об особенностях изменения территориальных основ местного самоуправления в Московской области на примере Шаховского района // Государственная власть и местное самоуправление. 2017. № 2. С. 42–46; Нарутто С.В., Шугрина Е.С. Территориальная организация государственной власти и местного самоуправления. М.: Норма, 2017; Петухов Р.В. Территориальные пределы осуществления местного самоуправления // Доклад о состоянии местного самоуправления в Российской Федерации. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2015; Петухов Р.В. Территориальные пределы осуществления местного самоуправления // Муниципальная власть. 2016. № 1. С. 37–44.

<sup>12</sup> С текстами обзоров можно ознакомиться на сайте Центра по адресу: <http://131fz.ranepa.ru/contents/5>.

<sup>13</sup> Шугрина Е.С. Позиции Конституционного Суда РФ: экономическая основа местного самоуправления и полномочия органов местного самоуправления // Муниципальное имущество: право, управление, экономика. 2016. № 2. С. 3–8; Шугрина Е.С. Контроль, ответственность и судебная защита местного самоуправления: учебн. пособие. М., 2016; Шугрина Е.С. Гарантии и судебная защита местного самоуправления // Муниципальная власть. 2016. № 1. С. 62–65; Шугрина Е.С. Обоснование необходимости введения института уполномоченного по защите местного самоуправления // Муниципальное имущество: экономика, право, управление. 2017. № 1. С. 3–7.

<sup>14</sup> В обезличенном виде тексты заключений, а также консультаций по наиболее сложным или типовым вопросам размещаются в открытом доступе <http://131fz.ranepa.ru/page/21>.



ведение информационных, практико-ориентированных семинаров с привлечением представителей профильных федеральных органов государственной власти, ведущих ученых и экспертов по наиболее актуальным вопросам; организация на базе филиалов РАНХиГС образовательных программ, нацеленных на развитие ключевых управленческих компетенций управленческих кадров органов местного самоуправления высшего уровня<sup>15</sup>.

Кроме того, Центром ведется разработка электронного информационно-справочного ресурса — портала «Муниципальная Академия». В настоящее время на портале собрана информация о публикациях филиалов, касающихся местного самоуправления; размещены материалы ряда журналов, тематика которых связана с местным самоуправлением, обзоры законодательства и правоприменительной практики, сведения о выполненных НИР, подготовленных аналитических материалах, заключениях и письменных консультациях. Ведется работа по сбору лучших об-

разовательных и муниципальных практик. Планируется размещать образовательные продукты, в том числе используемые в дистанционном обучении, а также иные материалы, полезные представителям органов местного самоуправления, преподавателям, обучающим их в филиалах.

Работа Центра является востребованной органами власти, экспертным сообществом. Сотрудники Центра входят в экспертные советы профильных комитетов Государственной Думы и Совета Федерации, иных федеральных органов государственной власти, а также ОКМО и ВСМС, регулярно получают приглашения выступать в качестве экспертов на мероприятиях, тематика которых связана с местным самоуправлением. Центр имеет благодарности Минюста России, региональных органов государственной власти, органов местного самоуправления, а работа его сотрудников отмечена благодарностями председателей Государственной Думы и Совета Федерации, почетными знаками ВСМС, Союза российских городов.

<sup>15</sup> Так, при непосредственном участии сотрудников Центра в Вологодской области был реализован пилотный проект «Эффективное управление муниципальным образованием: программа профессиональной переподготовки сити-менеджеров», который весной 2016 г. признан лучшим на Общеакадемическом конкурсе лучших практик в номинации «Дополнительное образование для органов власти». С материалами проекта можно ознакомиться на сайте <http://131fz.ranepa.ru/page/33>.

## Научно-практическое направление анализа местного самоуправления в Фонде Кудрина по поддержке гражданских инициатив

**Максимов Андрей Николаевич**, руководитель программ Фонда Кудрина по поддержке гражданских инициатив  
[amaksimov77@gmail.com]  
129090, Россия, г. Москва, 1-й Троицкий пер., д. 12, корп. 5

### Scientific and Practical Analysis of Local Self-Government at the Kudrin Civil Initiatives Committee

Maksimov Andrey N., Program Head of the Kudrin Civil Initiatives Committee

Научно-практическое направление анализа местного самоуправления в Фонде Кудрина по поддержке гражданских инициатив сформировалось с мая 2008 г. в рамках проектов Института современного развития (ИНСОР) в 2008–2012 гг., когда Институт активно занимался муниципальной проблематикой. В последующем основные эксперты этих проектов перешли к сотрудничеству с Фондом Кудрина в рамках реализации программы «Муниципальная карта России: точки роста».

Муниципальные разработки ИНСОРа и Фонда Кудрина в значительной степени основываются на идеях экспертов — основоположников современной российской муниципальной аналитики и урбанистики: Вячеслава Леонидовича Глазычева, Всеволода Ивановича Васильева, Рояльда Владимировича Бабуна, Валерия Александровича Кирпичникова, Александра Юрьевича Согомонова. Все они принимали и принимают самое

активное участие в дискуссиях и исследованиях муниципального направления ИНСОРа и Фонда Кудрина.

Руководитель муниципального экспертного направления как в Институте современного развития (2008–2012 гг.), так и в Фонде Кудрина — Андрей Николаевич Максимов, кандидат юридических наук.

Муниципальные исследования ИНСОРа и Фонда Кудрина, как правило, основываются на широкой экспертной дискуссии, носят междисциплинарный характер и сочетают в себе элементы правового, экономического, политологического и социологического анализа.

Начало большой аналитической работе было положено проектом «Местное самоуправление в России: состояние и пути совершенствования» (2008–2009 гг.) — самым масштабным полевым исследованием местного самоуправления за время действия Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ. В рамках данного исследования было проведено 65 экспертных групп

с руководителями органов местного самоуправления (представляющими более 800 муниципальных образований России), органов государственной власти, независимыми экспертами; 80 фокус-групп с активными жителями муниципальных образований, журналистами, лидерами некоммерческих организаций и малого бизнеса; 40 интервью с ключевыми экспертами по вопросам местного самоуправления, профильные кабинетные исследования (правовое, политологическое, финансово-экономическое). В результате проекта в 2009 г. был издан итоговый доклад «Местное самоуправление в России: состояние и пути совершенствования» (О.Г. Зевина, А.Э. Ковалевский, Б.И. Макаренко, А.Н. Максимов — ответственный редактор, Н.М. Миронов, С.А. Михеев, Д.Ф. Шавишвили с участием В.А. Глазычева, И.В. Стародубровской, Е.С. Шургриной)<sup>1</sup>. Выводы и законодательные предложения, сделанные в рамках данного проекта, послужили основой для последующих разработок экспертов ИНСОП и Фонда Кудрина.

В 2009–2010 гг. экспертной группой ИНСОП и АНО «Центр стратегического консалтинга» на основе гранта Института общественного проектирования было проведено качественное социологическое исследование и выпущен доклад «Российские городские элиты и задачи инновационной модернизации страны» (В.А. Глазычев, А.Н. Максимов — ответственный редактор, Н.М. Миронов, А.Е. Озяков, Д.П. Соснин).

В 2009–2010 гг. экспертной группой ИНСОП и АНО «Центр стратегического консалтинга» (А.Н. Максимов, Н.М. Миронов, А.В. Мадьярова) были впервые в России разработаны возможные организационно-правовые модели управления городской агломерацией на примере Красноярской агломерации.

В 2011–2012 гг. экспертной группой ИНСОП был подготовлен пакет предложений для совершенствования разграничения полномочий между уровнями публичной власти и распределения доходных источников между уровнями бюджетной системы в России.

В 2012–2014 гг. Фондом Кудрина впервые в России был составлен Каталог лучших муниципальных практик (Е.В. Жилиякова, Д.Д. Гринева, А.Н. Максимов)<sup>2</sup>, включающий систематизированную информацию о 80 наиболее интересных формах, моделях, методах осуществления местного самоуправления в российских регионах.

В 2015–2016 гг. экспертной группой Фонда Кудрина (А.Н. Максимов — руководитель проекта, А.С. Пузанов, О.Б. Глезер, Р.А. Попов, Т.М. Бякина, Р.В. Бабун, А.Е. Любарев, Э. Маркварт, А.В. Мадьярова) на основе широкой экспертной дискуссии был подготовлен проект «Основы законодательства о местном самоуправлении в Российской Федерации»<sup>3</sup>, являющийся попыткой подготовки законопроекта, учитывающего современные реалии развития местного самоуправления и наиболее актуальные идеи по его совершенствованию.

<sup>1</sup> Более подробно об этом см.: <http://www.insor-russia.ru/ru/programs/doc/3928>.

<sup>2</sup> Более подробно об этом см.: <https://komitetgi.ru/projects/360/#8>.

<sup>3</sup> Более подробно об этом см.: [https://civil-forum.ru/forums/2015/discuss/mestnoe-samoupravlenie/proekt-osnov-zakonodatelstva-omestnom-samoupravlenii-rossiyskoy-federatsii.html?sphrase\\_id=1213](https://civil-forum.ru/forums/2015/discuss/mestnoe-samoupravlenie/proekt-osnov-zakonodatelstva-omestnom-samoupravlenii-rossiyskoy-federatsii.html?sphrase_id=1213).

## Муниципальная власть глазами региональных политологов

**Газизова Лира Ильдусовна**, руководитель Научно-исследовательского и информационного центра Башкирской академии государственной службы и управления при Главе Республики Башкортостан, кандидат политических наук, доцент [gazizova-lira@mail.ru] 450008, Россия, г. Уфа, ул. Заки Валиди, 40

### Municipal Power as Viewed by the Regional Political Analysts

**Gazizova Lira I.**, Head of the Scientific Research and Information Centre of the Bashkir Academy of Public Administration and Management under Head of the Republic Bashkortostan, Candidate of Political Sciences, Assistant Professor

Экспертно-аналитическое сообщество «Муниципальная власть в регионах современной России» сложилось в процессе формирования экспертной группы, экстраполирующей политологический подход к анализу муниципальных процессов в условиях российских регионов.

На базе данной экспертной площадки изучаются текущие и перспективные процессы на локальном уровне, реализуются грантовые проекты, а также исследования в виде экспертных опросов и фокус-групп совместно с органами государственной и муниципальной власти, организуются международные научно-практические мероприятия.

Экспертно-аналитическая деятельность в сфере муниципальной власти начала развиваться на базе Научно-исследовательского центра<sup>1</sup> с 2009 г. Руководителем данного направления стала Л.И. Газизова, кандидат политических наук, доцент, руководитель Научно-исследовательского и информационного цен-

тра Башкирской академии государственной службы и управления при Главе Республики Башкортостан<sup>2</sup> (далее — НИИЦ БАГСУ).

На регулярной основе стали проводиться различные социологические исследования по особенностям развития муниципальной службы, ее кадрового потенциала, сравнительные исследования развития местного самоуправления в регионах Приволжского федерального округа (ПФО). Так, коллективом центра были реализованы исследовательские гранты:

«Реформирование муниципальной службы в Республике Башкортостан на современном этапе: тенденции и проблемы» (2009 г.);

Грант РГНФ №10-03-84-306а/У «Кадровый потенциал муниципальной службы Республики Башкортостан как важный ресурс совершенствования местного самоуправления» (2010–2011 гг.);

Грант РГНФ № 11-13-02016а/У «Социально-управленческое отчуждение в муниципальных образованиях

<sup>1</sup> Более подробно о Центре см.: <http://www.bagsurb.ru/science/ntpgs/>

<sup>2</sup> Более подробно об Академии см.: <http://www.bagsurb.ru>.

<sup>3</sup> См.: Газизова Л.И. Состояние развития местного самоуправления в субъектах Российской Федерации: факторный подход // *Власть. 2010. № 9. С. 46–49*; Газизова Л.И. Опыт применения принципа дополнительности в методологии исследования муниципальной власти // *Власть. 2011. № 8. С. 58–61*; Газизова Л.И. Традиции и парадоксы российской муниципальной власти: политологические размышления // *Личность. Культура. Общество. 2013. Т. XV. Вып. 1 (№ 77). С. 142–148*; Газизова Л.И. Муниципальная власть в системе публично-властных отношений современной России: институциональные и культурные тенденции развития // *Личность. Культура. Общество. 2013. Т. XV. Вып. 2 (№ 78). С. 177–183*; Газизова Л.И. Формирование образа муниципальной власти в электронных средствах массовой коммуникации (на примере Республики Башкортостан) // *Вестник Томского государственного университета. 2013. №3 (23). С. 37–48*; Газизова Л.И. Кадровый резерв муниципальной службы в субъектах Приволжского федерального округа: нормативно-правовая база и основные принципы формирования // *Евразийский юридический журнал. 2014. № 12 (79). С. 139–141*; Газизова Л.И., Дорожкин Ю.Н., Фролова И.В. Муниципальные органы власти в Приволжском федеральном округе Российской Федерации // *Власть. 2014. № 8. С.131–138*; Газизова Л.И. Правовые коллизии муниципальной власти: юридическое следствие политических практик // *Власть. 2014. №5. С. 123–129*; Газизова Л.И. К вопросу о разграничении понятий «муниципальная власть» и «местное самоуправление» // *Власть. 2015. № 6. С. 129–133*; Газизова Л.И., Филиппова Н.М. Гражданское участие в регионах Приволжского федерального округа: проблемы и ресурсы развития // *Самоуправление. 2015. № 1. С. 11–14*; Газизова Л.И. Модели организации муниципальной власти в современной России: правовые основы и региональная практика // *Власть. 2016. № 9. С. 104–109*; Евдокимов Н.А. Современное политическое развитие Башкортостана // *История башкирского народа : колл. монография; Филиппова Н.М. Гражданская инициатива как процесс общественной самоорганизации и фактор политической социализации населения муниципального образования (на примере Республики Башкортостан) // Современный российский регион: общественно-политические и социально-экономические процессы. Уфа : БАГСУ, 2014. С. 131–146*; Филиппова Н.М. Основные направления оценки качества осуществления местного самоуправления и социальная активность населения // *Муниципальная демократия: проблемы становления и развития в условиях российских регионов : сб. матер. Междунар. научн.-практ. конф. Уфа : БАГСУ, 2016. С. 170–176*; Хабибрахманова Э.Х. Социально-управленческое отчуждение в местном самоуправлении Республики Башкортостан: социологический анализ // *Социология власти. 2010. № 3. С. 171–178*; Хабибрахманова Э.Х. Региональные практики вовлечения граждан в местное самоуправление // *Муниципальная демократия: проблема становления и развития в условиях российских регионов : матер. Междунар. научн.-практ. конф. Уфа : БАГСУ, 2016. С. 109–125*; Шаяхметов А.М., Даутова А.Р. Информационная открытость органов местного самоуправления на примере ряда регионов Приволжского федерального округа // *Современный российский регион: общественно-политические и социально-экономические процессы : колл. монография Уфа : БАГСУ, 2014. С. 146–162*; Газизова Л.И., Шаяхметов А.М. Сайты административных муниципальных образований Республики Башкортостан // *Вестник: муниципальная хроника 2013–2014. С. 89–96*; Шаяхметов А.М. Лидерство в муниципальном управлении // *Муниципальная демократия: проблема становления и развития в условиях российских регионов : сб. материалов Междунар. научн.-практ. конф. Уфа : БАГСУ, 2016. С. 72–83.*



Республики Башкортостан в условиях трансформации общественных отношений» (2011–2012 гг.);

Грант ГНТП «Информационно-имиджевые технологии формирования образа региональной власти в средствах массовой коммуникации (на примере Республики Башкортостан)» (2012 г.);

Грант РГНФ № 14-13-02009 «Актуальные проблемы развития местного самоуправления в Приволжском федеральном округе: опыт компаративистского анализа» (2013–2015 гг.).

Результаты деятельности экспертно-аналитического сообщества отражены в статьях в ведущих рецензируемых журналах ВАК Российской Федерации<sup>3</sup> и монографии<sup>4</sup>.

Членами экспертно-аналитического сообщества являются:

*Евдокимов Николай Анатольевич*, кандидат политических наук, ведущий научный сотрудник НИИЦ БАГСУ; научные интересы: становление партийно-политического представительства на муниципальном уровне;

*Филиппова Нина Мироновна*, кандидат педагогических наук, доцент кафедры государственного и муниципального управления БАГСУ; научные интересы: вовлечение населения в местное самоуправление и партнерство с органами местного самоуправления;

*Хабибрахманова Эльвира Хабировна*, кандидат соц. наук, доцент кафедры государственного и муниципального управления БАГСУ; научные интересы: социология местного самоуправления, участие граждан в осуществлении местного самоуправления; социально-управленческое отчуждение в системе местного самоуправления;

*Шаяхметов Арсен Маратович*, младший научный сотрудник НИИЦ БАГСУ; научные интересы: лидерство в муниципальном управлении, информационная открытость органов муниципальной власти.

Основными направлениями деятельности экспертной группы являются:

- исследовательское;
- научно-методическое;
- организационное и международное.

**I. Исследовательское направление.** В рамках данного направления экспертной группой осуществляется разработка моделей компетенций для различных категорий государственных и муниципальных служащих, в том числе руководителей, разработка стратегий социально-экономического развития муниципальных образований, а также проведение экспертных опросов с целью выявления наиболее острых проблем и перспективных точек развития муниципальных образований. Экспертной группой за последние годы реализован ряд важных проектов:

— разработан инструментарий и профиль компетенций для различных групп должностей для администрации ГО г. Уфа (2010–2011 гг.);

— разрабатывается стратегия социально-экономического развития МР Татышлинский район Республики Башкортостан;

— проведен экспертный опрос глав муниципальных районов и городских округов республики по проблемам и перспективам развития муниципалитетов (март 2016 г.);

— подготовлен аналитический отчет «Эффективное управление муниципальным образованием» по заказу Администрации Главы Республики Башкортостан (апрель 2016 г.).

Также на базе НИИЦ БАГСУ ежегодно издаются коллективные монографии, посвященные различным аспектам политической, социальной, экономической и общественной жизни.

А.И. Газизова является членом исследовательских коллективов по психологии политики (под руководством доктора философских наук, профессора Е.Б. Шестопал) и развитию местного самоуправления в европейских странах (под руководством Моника Сидор); были подготовлены разделы в коллективных монографиях<sup>5</sup>.

**II. Научно-методическое направление.** На базе Научно-исследовательского и информационного центра БАГСУ создана региональная площадка для реализации крупных мероприятий, ориентированных на реализацию государственной политики по развитию гражданской ответственности и межнационального единства на муниципальном уровне, что особенно актуально для многонациональной Республики Башкортостан. В рамках данного направления экспертной группой организуются и проводятся научно-методические семинары для пресс-служб органов муниципальной власти, сотрудников администраций муниципальных образований, школьных учителей по направлениям развития национальной и информационной политики РФ, основам межкультурной коммуникации, коммуникации в кризисных и конфликтных ситуациях, применению медиативных технологий в разрешении межэтнических конфликтов.

Благодаря накопленному опыту только в 2016 г.:

— по заказу Министерства спорта и молодежной политики РБ организован ряд мероприятий по профилактике экстремистских проявлений в молодежной среде (республиканский форум, научно-практическая конференция и обучающий семинар для представителей администраций муниципальных образований (ноябрь–декабрь 2016 г.);

— при поддержке Управления общественно-политического развития Администрации Главы республики, Министерства культуры РБ проведены зональные

<sup>4</sup> См.: Газизова А.И. Парадоксы российской муниципальной власти: опыт системной экспликации: монография. М.: МАКС Пресс, 2013.

<sup>5</sup> См.: Газизова А.И. Особенности восприятия муниципальной власти (на примере Республики Башкортостан) // Психология политического восприятия в современной России: колл. монография / под ред. Е.Б. Шестопал. М.: РОССПЭН, 2012; Газизова А.И. Региональные различия в образах власти // Путин 3.0: общество и власть в новейшей России: монография / под ред. Е.Б. Шестопал. М.: Аргмак-медиа, 2015. С. 166–182; Political and Cultural Differences in the Image of Municipal Authorities among Urban and Rural Residents in Modern Russia // A Different View of Urban Policy: collective research / editors Monika Sidor, Katarzyna Kuć-Czajkowska, publisher Wydawnictwo UMCS. P. 91–104.

семинары для муниципальных служащих по разъяснению аспектов реализации Стратегии государственной национальной политики «Стратегия государственной национальной политики: механизмы укрепления единства российской нации и предупреждение межэтнических конфликтов» (ноябрь-декабрь 2016 г.).

Обобщенные результаты данных мероприятий в форме соответствующих рекомендаций и аналитических отчетов используются органами власти в практической деятельности. Инструментарий и научно-методический опыт семинаров получил отражение в учебно-методическом пособии «Управленческие компетенции муниципального руководителя», подготовленном А.И. Газизовой, И.В. Фроловой.

**III. Организационное и международное направление.** Участники экспертной группы активно осуществляют международное сотрудничество, организуют и проводят международные научно-практические конференции, семинары, круглые столы, а также выступают с докладами на международных мероприятиях. А.М. Шаяхметов является куратором международных связей БАГСУ. Так, по линии Сети институтов и школ государственного управления Центральной и Восточной Европы (The Network of Institutes and Schools of Public Administration in Central and Eastern Europe — NISPAcee) А.И. Газизова участвовала в качестве эксперта в конференциях в Македонии (г. Охрид, Македония, 23-26 мая 2012 г.), Литве (г. Шауляй, Литва, 12-13 октября 2012 г.), Сербии (г. Белград, Сербия, 16-18 мая 2013 г.) и Венгрии (г. Будапешт, Венгрия, 22-24 мая 2014 г.);<sup>6</sup> по линии Международного исследовательского совета в Центральной и Восточной Европе (Международный совет по исследованиям в Центральной и Восточной Европе — ICSEES) А.И. Газизова, Н.А. Евдокимов выступили на IX Всемирном конгрессе с докладами о современном состоянии раз-

вития местного самоуправления в Республике Башкортостан (г. Макухари, Япония, 3-8 августа 2015 г.); по приглашению Исследовательского института международного и регионального сотрудничества Казахстанско-Немецкого университета А.И. Газизова стала участником Международной научно-практической конференции и выступила с докладом о проблемах социального обеспечения населения при формировании стратегии развития муниципальных районов в Республике Башкортостан (г. Алматы, Казахстан, 29 сентября 2016 г.);

В рамках организационного направления члены экспертной группы проводят международные форумы, позволяющие обмениваться актуальной повесткой с ведущими отечественными и зарубежными экспертами. Совместно с Ассоциацией муниципальных образований Республики Башкортостан и Новым Болгарским университетом в 2013 г. была проведена Международная научно-практическая конференция «Муниципальная власть в современном мире: поиск ответов на вызовы времени»; в 2016 г. в Уфе состоялась Международная научно-практическая конференция «Муниципальная демократия: проблема становления и развития в условиях российских регионов». По результатам проведенных конференций были изданы сборники докладов.

Помимо этого А.И. Газизова, А.М. Шаяхметов и Н.М. Филиппова оказывают регулярную экспертную поддержку Ассоциации муниципальных образований Республики Башкортостан.

Все участники экспертно-аналитического сообщества имеют награды, благодарственные письма, почетные грамоты органов государственной и муниципальной власти за активный вклад в развитие муниципальной власти в Республике Башкортостан.

<sup>6</sup> См.: Gazizova L.I. Actuality of developing municipal service HR potential in conditions of modern Russia (on the example of the Republic of Bashkortostan) // Public Administration East and West: Twenty Years of Development (в соавт., г. Охрид, 2012 г.); Gazizova L.I. Portrait of a Modern Municipal Manager: Key Features (the Republic Bashkortostan Experience) // Good governance in local self-government: european and national trends (в соавт., г. Шауляй, 2012 г.); Gazizova L.I. The formation of municipal authority's public image using electronic means of mass communication // Regionalisation and Inter-regional Cooperation (Белград, 2013); Gazizova L.I. Resolution of Legal Collisions in the Sphere of Local Self-Government as an Important Condition for Improving Municipal Governance // Government vs. Governance in Central and Eastern Europe (Будапешт, 2014).

## Экспертно-аналитическая группа местного самоуправления под руководством Бабуна Роальда Владимировича

**Мальковец Наталья Владимировна**, доцент кафедры экономической теории, муниципального управления и сервиса Новокузнецкого института (филиала) Кемеровского государственного университета, кандидат педагогических наук [n\_malkovets@mail.ru]  
654066, Россия, г. Новокузнецк, ул. Грдины, 18-37

### Expert and Analytical Group of Local Self-Government under the Supervision of Roald Vladimirovich Babun

**Malkovets Natalya V.**, Assistant Professor of the Department of Economic Theory, Municipal Administration and Service of the Novokuznetsk Institute (branch) of the Kemerovo State University, Candidate of Pedagogical Sciences

Экспертно-аналитическая группа местного самоуправления под руководством Бабуна Роальда Владимировича создана в конце 1990-х годов в Новокузнецком институте (филиале) ГФБОУВО «Кемеровский государственный университет». Деятельность осуществляется в таких отраслях науки, как муниципальное право, муниципальное управление, муниципальная экономика, муниципальная социальная политика, социология управления, гражданское образование молодежи.

Основной целью объединения специалистов различных отраслей является осуществление комплексного подхода к экспертно-аналитической деятельности в сфере местного самоуправления.

Предпосылками для создания экспертно-аналитической группы стало осознание потребности развивающегося местного самоуправления, практики муниципального управления в систематизации знаний, описании лучших практик и в подготовке новых кадров для муниципального управления.

Впервые была сделана попытка определить особенности подготовки муниципальных кадров, отличных от кадров государственной гражданской службы, подготовить специалистов, востребованных как в органах власти, так и в институтах гражданского общества. Для этого была принята концепция гражданского образования студентов. Разработана теоретико-методологическая концепция местного сообщества.

Особенностью деятельности группы является то, что она осуществляется в тесной взаимосвязи с внешними и внутренними партнерами, в постоянном взаимодействии с институтами гражданского общества, местными сообществами и органами власти в решении

теоретических и практических задач развития местного самоуправления.

Итоги взаимодействия находят свое отражение в учебном процессе, являются объектами научного исследования и практического использования.

В результате деятельности экспертно-аналитической группы местного самоуправления под руководством Бабуна Роальда Владимировича сформирована эффективная система связи науки и практики.

В составе группы работают:

1. *Бабун Роальд Владимирович*, кандидат экономических наук, доцент, профессор Новокузнецкого института (филиала) Кемеровского государственного университета, вице-президент Ассоциации сибирских и дальневосточных городов (АСДГ). Исследует проблемы местного самоуправления и муниципального управления, его территориальную организацию, финансово-экономические и организационные основы, региональную политику и политику федеральных органов государственной власти в отношении местного самоуправления, проблемы подготовки кадров государственного и муниципального управления<sup>1</sup>. В 1990-е годы в разное время член Совета по местному самоуправлению при Президенте РФ, член Общественной палаты при Президенте РФ, член правления Союза российских городов; с 2003 года — действительный член (академик) Российской муниципальной академии; с 2008 по 2012 год — член Совета по местному самоуправлению при Председателе Государственной Думы РФ; член экспертного совета Комитета Государственной Думы по вопросам федеративных отношений и местного самоуправления; член экспертного совета Совета Федерации по федеративному устройству,

<sup>1</sup> См., например: Бабун Р.В., Муллагалеева З.З. Управление муниципальной экономикой : пособие для муниципальных служащих. Новокузнецк : Изд. НФИ КемГУ, 1999; Бабун Р.В. Муллагалеева З.З. Что такое муниципальная экономика и кому она служит? : пособие для населения и общественных организаций. Новосибирск : Изд. АСДГ, 2000; Бабун Р.В., Мальковец Н.В. Самая близкая к народу власть (о местном самоуправлении для всех) : пособие для населения и общественных организаций. Новосибирск : Изд. АСДГ, 2000; Бабун Р.В., Муллагалеева З.З. Вопросы муниципальной экономики : учебн. пособие. М. : МОНФ Библиотека муниципального служащего. 2001. Вып. 35; Бабун Р.В., Альбах Е.Н., Зыков С.В. Муниципальные предприятия: проблемы и решения. Кемерово : Кузбассвуиздат, 2002; Бабун Р.В. Местное самоуправление и муниципальное управление: современные проблемы / Институт муниципального управления. Обнинск, 2010; Бабун Р.В. Организация местного самоуправления : учебн. пособие. 3-е изд., перераб и доп. М. : КНОРУС, 2013; Бабун Р.В. Местное самоуправление: тенденции и перспективы : сб. научн. трудов, посвященный юбилею автора. Кемерово : Кузбассвуиздат, 2014; Бабун Р.В. Организация муниципального управления : учебн. пособие. Стандарт третьего поколения. 2-е изд. — СПб. : Питер, 2016; Бабун Р. Местное самоуправление в современной России: проблемы и решения : монография / LAP LAMBERT Academic Publishing RU. Saarbrücken 2016; Бабун Р.В. Государственное и муниципальное управление. Введение в специальность : учебн. пособие. М. : КНОРУС, 2016; Система муниципального управления / под ред. В.Б. Зотова ; рук. авт. колл. Р.В. Бабун. 5-е изд., испр. и доп. Ростов н/Д : Феникс, 2010.



региональной политике, местному самоуправлению и делам Севера; член экспертного совета Всероссийского совета местного самоуправления (ВСМС). Имеет более трех десятков наград разного уровня, в том числе получил Большую золотую медаль на конкурсе «Золотая медаль» *ИТЕ* «Сибирская ярмарка» (2013 г.); диплом I степени на Российском конкурсе образовательных программ и методического обеспечения подготовки, переподготовки и повышения квалификации кадров в области муниципального управления (2012, 2013 гг.).

2. *Мальковец Наталья Владимировна*, кандидат педагогических наук, доцент, доцент Новокузнецкого института (филиала) Кемеровского государственного университета, ответственный секретарь секций местного самоуправления, экономики и финансов города Ассоциации сибирских и дальневосточных городов. Исследует основы местного самоуправления, проблемы участия граждан в осуществлении местного самоуправления, взаимодействия органов местного самоуправления с жителями, участие некоммерческих организаций в местном самоуправлении, взаимодействие образовательных учреждений с местными сообществами, вопросы теории и практики гражданского образования широких слоев населения на основе знаний о местном самоуправлении<sup>2</sup>. Имеет диплом Кузбасской выставки-ярмарки «Образование. Карьера. Занятость» (2016 г.), диплом III степени Всероссийского конкурса учебных, учебно-методических и научных изданий (2016 г.).

3. *Демчук Наталья Владимировна*, кандидат соц. наук, доцент, доцент Новокузнецкого института (филиала) Кемеровского государственного университета. Исследует социальные аспекты организации местного самоуправления, вопросы социологии города, социологии управления, формирования и развития местных сообществ, проблемы организации и проведения муниципальных выборов<sup>3</sup>. Имеет Золотую медаль и диплом Кузбасской выставки-ярмарки «Образование. Карьера. Занятость» (2011, 2012, 2016 гг.), малую золотую медаль «Сибирской ярмарки» (2013 г.), победитель Всероссийского конкурса «Лучший муниципальный служащий», проводимого Российской муниципальной академией (2009 г.).

4. *Зубарева Татьяна Александровна*, кандидат педагогических наук, доцент Новокузнецкого института (филиала) Кемеровского государственного университета, директор частного учреждения ДПО «Сибирский институт технологий управления» (г. Междуреченск). Исследует проблемы реализации проектного подхода в муниципальном управлении, сетевое взаимодействие для развития местного самоуправления, вопросы повышения конкурентоспособности выпускников.

Одним из ближайших партнеров является Ассоциация сибирских и дальневосточных городов. Среди итогов совместной работы можно отметить следующее.

1. Одно из направлений деятельности АСДГ — защита интересов местного самоуправления перед государственными органами. Особую актуальность эта работа приобрела в последние годы, когда руководством страны осуществлялась масштабная муниципальная реформа, ущемляющая интересы местного самоуправления. В этот период в федеральные органы и органы государственной власти субъектов РФ Сибири и Дальнего Востока было направлено несколько обращений общего собрания и совета АСДГ, разработанных при участии экспертов группы, аргументирующих необоснованность принимаемых решений и предлагающих иные пути развития местного самоуправления в России. В письме Председателя Комитета Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления отмечено единство позиций Комитета и членов АСДГ по подавляющему большинству актуальных вопросов развития законодательства о местном самоуправлении в России, хотя и сказано, что в условиях экономического кризиса в ближайшей перспективе реализация предложений по укреплению финансовой базы местного самоуправления представляется затруднительной (март 2016 г.).

2. Распространение полученных научных результатов среди широких слоев муниципальной общественности в ходе многочисленных конференций и семинаров, проводимых АСДГ. Это дает возможность ученым делиться результатами исследований (выступления с докладами, ознакомление с публикациями) и получать обратную связь от руководителей местных органов, депутатов и муниципальных служащих. В частности, в ходе ежегодных заседаний секции АСДГ «Экономика и финансы города», секции местного самоуправления и других секций традиционным является аналитический доклад вице-президента АСДГ, профессора Новокузнецкого института (филиала) Кемеровского государственного университета Бабуна Р.В. о современных тенденциях, проблемах и задачах развития местного самоуправления. Мальковец Н.В. готовит для этих заседаний сообщения о лучших муниципальных практиках, тенденциях развития общественного участия в различных сферах муниципального управления.

Взаимодействие с органами власти всех уровней, местными сообществами, некоммерческими организациями позволяет констатировать следующие результаты деятельности экспертно-аналитической группы местного самоуправления под руководством Бабуна Р.В. и Владимира Владимировича:

<sup>2</sup> См., например: Бабун Р.В., Мальковец Н.В. Самая близкая к народу власть (о местном самоуправлении для всех): пособие для населения и общественных организаций. Новосибирск: Изд. АСДГ, 2000; Мальковец Н.В. Практические занятия по изучению основ местного самоуправления: метод. указ. для преподавателей и студентов / Н.В. Мальковец. Новокузнецк: НФИ КемГУ, 2015.

<sup>3</sup> См., например: Демчук Н.В. Понятие и сущность местного сообщества // Актуальные проблемы современного города: сб. научн. трудов / НФИ ГОУ ВПО «КемГУ»; под общ. ред. Н.В. Демчук. Новокузнецк, 2010. С. 38; Демчук Н.В. Концептуальный подход к анализу местных сообществ как разновидности социокультурного поля // Власть. № 7. 2016. С. 171–177; Демчук Н.В. Предпосылки и факторы социально-экономического развития Кемеровской и Новокузнецкой агломерации // Городская агломерация: состояние, проблемы, пути развития / Н.В. Демчук, В.В. Барыльников, В.А. Шабашев / отв. ред. В.А. Шабашев. Кемерово: Кузбассвузиздат, 2016. С. 31–56; Демчук Н.В. Городские агломерации Сибири: предпосылки формирования и барьеры развития // Регион: экономика и социология. 2011. № 3. С. 94–112.

1. Использование и развитие концепции гражданского образования студентов при подготовке кадров для государственного и муниципального управления в Новокузнецком институте (филиале) Кемеровского государственного университета, востребованных на рынке труда.

2. Использование результатов исследовательской работы при разработке программ профессиональной переподготовки и повышения квалификации муниципальных кадров.

Организация тематических курсов лекций, секций по актуальным проблемам науки.

В частности, Мальковец Н.В. организован лекторий для активных жителей и руководителей социально ориентированных некоммерческих организаций города Новокузнецка и других муниципальных образований в партнерстве с руководителями некоммерческих организаций. В настоящее время на базе лектория в партнерстве с отделом общественных отношений администрации города Новокузнецка создается Гражданский университет.

Кроме того, в рамках ежегодной социальной лаборатории «Social Lab — город для жизни» был организован семинар для органов территориального общественного самоуправления (в 2014, 2015, 2016 гг.). В организации семинара принимали участие Мальковец Н.В., Демчук Н.В.

Постоянное участие в осуществлении хоздоговорных и грантовых работ, связанных с анализом проблем и развитием местного самоуправления и отдельных муниципальных образований: Программы социально-экономического развития муниципальных образований Кемеровской области (Бабун Р.В., Демчук Н.В.,

Мальковец Н.В.); Концепция формирования Южно-кузбасской агломерации (Бабун Р.В., Демчук Н.В.) и др.

В учебном процессе комплексный подход и взаимодействие с партнерами позволили:

1. Организовать курсы профессиональной переподготовки «Управление в государственной и муниципальной сфере», курсы повышения квалификации «Культура муниципального образования», «Организация муниципальных выборов», «Территориальные и организационные основы местного самоуправления», «Современные технологии муниципального управления», «Взаимодействие вуза с местными сообществами для повышения конкурентоспособности выпускника».

2. Организовать секцию «Муниципальное управление» ежегодной студенческой конференции НФИ КемГУ, на которой студенты Новокузнецкого института (филиала) Кемеровского государственного университета выступают с докладами о результатах научной деятельности, осуществляемой под руководством Бабуна Р.В., Демчук Н.В., Мальковец Н.В.

3. Ежегодно, начиная с 2007 года студентам участвовать в конкурсе проектов территориального развития ОК РУСАЛ «Территория РУСАЛ». Т. А. Зубарева и Н.В. Мальковец имеют диплом эксперта Центра социальных программ РУСАЛа.

4. Создать в 2011 году в рамках гранта «Фонда социального развития «Новая Евразия» Межрегиональный информационный портал «Университет в индустриальном городе», для которого были подготовлены материалы по лучшим практикам взаимодействия университета с местным сообществом.

Работа коллектива является востребованной как органами власти, так и экспертным сообществом.

## Институт практиков или комплексное развитие местного самоуправления в Красноярском крае

**Ялгонская Наталья Сергеевна**, заместитель директора Института муниципального развития  
[poleva@krasimr.ru]  
660009, Россия, г. Красноярск, пр. Мира, д. 110

**Елисеенко Ирина Валерьевна**, специалист по связям с общественностью Института муниципального развития  
[eliseenko@krasimr.ru]  
660009, Россия, г. Красноярск, пр. Мира, д. 110

### Institute of Practitioners or Complex Development of Local Self-Government in the Krasnoyarsk Region

*Yaltonskaya Natalya S.*, Deputy Director of the Municipal Development Institute

*Eliseenko Irina V.*, Public Relations Specialist of the Municipal Development Institute

В 2003 году в России был принят Федеральный закон № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», который стал основой глобальной административной реформы. С этого времени полномочия органов государственной власти и муниципального уровня управления стали жестко регламентироваться. Для многих территорий страны реформа оказалась длительной, сложной и болезненной. Красноярскому краю удалось на начальном этапе купировать некоторые трудности реформы и эволюционным путем прийти к современной управленческой системе.

Красноярский край — второй по территории субъект Федерации, его площадь занимает 13,86% территории страны. Протяженность региона — около 3 тыс. км с севера на юг, 1250 км — с запада на восток в северной части. На территории 576 муниципальных образований: 17 городских округов, 44 муниципальных района, 27 городских и 487 сельских поселений. Муниципалитеты представляют все возможное в многонациональной России разнообразие культурных, религиозных традиций, бытовых укладов — от староверов до шаманов и буддистов, от латгальцев до сибирских татар, которые зачастую живут в соседних поселениях.

Помочь районам, городам и поселкам самоопределиваться, организовать местное самоуправление на каждой территории наиболее эффективно — стало задачей № 1 краевой власти. Практически одновременно с принятием Федерального закона № 131-ФЗ в регионе по инициативе Совета администрации Красноярского края и Законодательного собрания Красноярского края было создано краевое государственное учреждение «Консультационно-методический центр». Правоприменительная практика в муниципалитетах, юридические консультации, разработка методических рекомендаций — эти направления стали основными в деятельности учреждения.

Однако после нескольких исследований, проведенных специалистами учреждения, выяснилось, что консультаций и методических рекомендаций недо-

статочно — представителям органов местного самоуправления, которых в регионе насчитывается порядка четырех тысяч, необходимо профессионально развиваться, получать дополнительные знания, умения и навыки.

Так, анализ профессионального состава представителей муниципального управления показал, что лишь 10% служащих с высшим образованием учились по профилю «государственное и муниципальное управление». Наиболее уязвимая часть кадрового состава муниципальной службы края — муниципальный служащий поселения. Лишь каждый третий из них получил высшее образование по гуманитарной, аграрной или инженерной специальности. Доля представителей с образованием в сфере государственного и муниципального управления в поселениях не превышает 3%.

В 2010 году Консультационно-методический центр был переименован в Институт муниципального развития и начал разрабатывать для муниципальных служащих и лиц, замещающих муниципальные должности, курсы дополнительного образования, предложил им участие в обучающих семинарах и проектах, задача которых — сформировать на территории края сильное муниципальное сообщество, способное самостоятельно развиваться, работать эффективно, самосовершенствоваться.

С этого же времени Институт ежегодно проводит Сибирский муниципальный форум. Это площадка для организации диалога между представителями органов государственной власти, местного самоуправления, экспертным сообществом, для обсуждения и выработки подходов по улучшению качества муниципального управления. В форуме принимают участие муниципальные служащие и лица, замещающие муниципальные должности, Красноярского, Краснодарского, Хабаровского краев, Новосибирской, Томской, Иркутской, Кемеровской, Самарской, Астраханской областей, Хакасии, Тывы, Якутии, Крыма и т.д. В качестве экспертов на форум приглашаются представители федеральной исполнительной и законодательной



власти, признанные ученые-правоведы, специалисты в сферах стратегического планирования, брендинга, маркетинга территорий и др.

Еще один проект, реализуемый Институтом муниципального развития с 2010 года, — Школа управленческого резерва. Это проект по подготовке представителей резерва управленческих кадров Красноярского края и муниципальных кадровых резервов. Проект имеет годовой цикл, осуществляется совместно с управлением кадров и государственной службы губернатора Красноярского края. В 2015 году проект удостоился награды на конкурсе Минтруда России «Лучшие кадровые практики на государственной гражданской и муниципальной службе».

В 2012 году Институт муниципального развития получил государственную лицензию на право осуществления образовательной деятельности.

Сегодня целями учреждения остаются содействие эффективному осуществлению местного самоуправления, организация обучения лиц, замещающих муниципальные должности, муниципальных служащих и работников муниципальных учреждений, организация подготовки управленческих кадров Красноярского края.

Учреждение продолжает оказывать правовую консультационно-методическую поддержку органам местного самоуправления Красноярского края. Проекты муниципальных правовых актов разрабатываются квалифицированными юрисконсультами и экономистами. Все документы, которые готовятся для муниципалитетов края, проходят экспертизу и согласование в органах государственной власти, контрольно-надзорных органах.

Проекты МПА по противодействию коррупции и пакет документов по реализации Федерального закона от 08.05.2010 № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений» были рекомендованы профильными федеральными министерствами для использования в муниципальных образованиях на всей территории России.

С 2013 года Институт муниципального развития представляет интересы органов местного значения в судах. В 2015–2016 годах выигранные с помощью специалистов учреждения судебные тяжбы позволили муниципалитетам сэкономить порядка 20 миллионов рублей по искам от коммерческих структур, частных лиц и контрольно-надзорных органов.

На основе многолетней практики правовой поддержки и консультирования органов местного само-

управления в Красноярском крае институт разработал уникальную практико-ориентированную систему повышения квалификации представителей муниципального управления. Ежегодно весь учебно-методический материал приводится в соответствие с действующим законодательством. Для каждого учебного курса сформирован комплект методических материалов (статьи, презентации, методические рекомендации).

Практико-ориентированное обучение муниципальных служащих, лиц, замещающих муниципальные должности, проводимое Институтом муниципального развития, было включено в число победителей конкурса Министерством труда РФ «Лучшие кадровые практики-2016».

В Институте действуют девять программ повышения квалификации. Все они дистанционные, проводятся без отрыва от производства. Лекционный материал представлен в текстовом и видеоформате.

В 2016 году учреждение стало оператором крупного регионального проекта — краевой программы поддержки местных инициатив. Она реализуется совместно с Минфином Красноярского края и предполагает вовлечение активных граждан в решение вопросов местного значения. Почти 80% муниципальных образований, с которыми специалисты Института муниципального развития провели в 2016–2017 годах работу в рамках программы, смогли организовать граждан, определиться с проектами и подать заявки на получение краевых субсидий на благоустройство своих территорий. Это довольно высокий результат для программы, которая реализуется в регионе впервые и предусматривает финансовое участие населения в решении вопросов местного значения.

С 2008 года директором учреждения является Менщиков Алексей Анатольевич, кандидат юридических наук, член президиума Центрального совета общероссийской общественной организации Всероссийский Совет местного самоуправления, зампреда Центрального совета общероссийской общественной организации Всероссийский Совет местного самоуправления по Сибирскому федеральному округу, председатель красноярского регионального отделения Всероссийского Совета местного самоуправления, председатель Совета гражданской ассамблеи (Общественной палаты) Красноярского края. В 2007 году являлся членом Совета по местному самоуправлению при председателе Государственной Думы Федерального Собрания РФ.

О других проектах и направлениях деятельности Института муниципального развития можно узнать на официальном сайте учреждения: [www.krasimr.ru](http://www.krasimr.ru).

# ТОП-15 УЧЕНЫХ И ПРАКТИКОВ, СПЕЦИАЛИСТОВ В РАЗНЫХ СФЕРАХ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

(по алфавиту)

по результатам закрытого экспертного опроса



**Бабичев Игорь Викторович,**

доктор юридических наук, руководитель аппарата Комитета Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления, действительный государственный советник РФ 3 класса



**Бабун Роальд Владимирович,**

кандидат экономических наук, профессор кафедры муниципального управления Новокузнецкого института (филиала) Кемеровского государственного университета, вице-президент Ассоциации сибирских и дальневосточных городов (АСДГ)



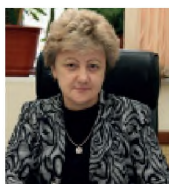
**Глезер Ольга Борисовна,**

кандидат географических наук, ведущий научный сотрудник отдела социально-экономической географии Института географии Российской академии наук



**Кирпичников Валерий Александрович,**

председатель некоммерческого партнерства «Центр инноваций муниципальных образований», действительный государственный советник РФ 1-го класса, действительный член Российской муниципальной академии



**Кодина Елена Анатольевна,**

директор некоммерческого партнерства «Центр инноваций муниципальных образований», вице-президент по правовым вопросам Ассоциации малых и средних городов России, действительный государственный советник РФ 3 класса



**Лексин Владимир Николаевич,**

доктор экономических наук, профессор, главный научный сотрудник Федерального исследовательского центра «Информатика и управление» Российской академии наук



**Максимов Андрей Николаевич,**

кандидат юридических наук, руководитель проектов Фонда Кудрина по поддержке гражданских инициатив, председатель экспертного совета Союза российских городов, член Общественной палаты Российской Федерации



**Пузанов Александр Сергеевич,**

кандидат географических наук, генеральный директор фонда «Институт экономики города», профессор Высшей школы урбанистики имени А.А. Высоковского Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики»



**Стародубовская Ирина Викторовна,**

кандидат экономических наук, руководитель направления «Политическая экономия и региональное развитие» Института экономической политики им. Е.Т. Гайдара



**Холопов Владимир Анатольевич,**

кандидат экономических, кандидат политических наук, директор ООО Института государственного и муниципального управления (Рязань)



**Швецов Александр Николаевич,**

доктор экономических наук, профессор, заместитель директора Федерального исследовательского центра «Информатика и управление» Российской академии наук



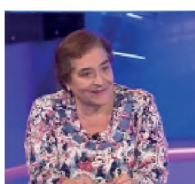
**Щепачев Виктор Александрович,**

доктор юридических наук, председатель объединения муниципальных юристов России, секретарь Совета (ассоциации) муниципальных образований Оренбургской области, постоянный координатор ежегодного Общероссийского муниципального правового форума



**Широв Александр Николаевич,**

кандидат политических наук, научный руководитель Российского муниципального форума, действительный государственный советник Российской Федерации 3 класса, действительный член Российской муниципальной академии



**Шомина Елена Сергеевна,**

доктор политических наук, профессор кафедры местного самоуправления факультета социальных наук и Высшей школы урбанистики имени А.А. Высоковского Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики»



**Юркова Светлана Николаевна,**

кандидат технических наук, профессор кафедры государственного и муниципального управления Академии социального управления, председатель оргкомитета Российского муниципального форума