

Управление территорией: поиск баланса частных и публичных интересов*

Шугрина Екатерина Сергеевна, доктор юридических наук, профессор, 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)
[eshugrina@yandex.ru]
119571, Россия, г. Москва, пр. Вернадского, 82, учебный корпус 9, каб. 1602

Петухов Роман Владимирович, кандидат юридических наук, ведущий научный сотрудник Центра поддержки и сопровождения органов местного самоуправления Высшей школы государственного управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (РАНХиГС)
[petuhovrv@yandex.ru]
119571, Россия, г. Москва, пр. Вернадского, 82, учебный корпус 9, каб. 1602

Территориальная организация местного самоуправления всегда являлась одной из наиболее спорных и сложных проблем как в теории, так и на практике. Сегодня активное развитие агломерационных процессов, укрупнение муниципальных образований, появление новых форм территориальной самоорганизации граждан (садовые товарищества, коттеджные поселки и т.п.) и целый ряд других процессов ставят новые вопросы, связанные с территорией муниципальных образований. Своевременные ответы на них позволят восстановить баланс частных и публичных интересов, необходимый для дальнейшего муниципального развития.

Ключевые слова: управление собственностью, управление территорией, населенный пункт, садовые поселки, территориальный коллектив, самовольные постройки, публичные интересы.

Territory Management: Search for a Balance of Private and Public Interests

Shugrina Ekaterina S., Doctor of Law, Professor, Director of the Center for Support and Maintenance of Local Self-Government Bodies of the Graduate 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 Law University (MSAL)

Petukhov Roman V., Candidate of Legal Sciences, Leading Research Scientist of the Center for Support and Maintenance of Local Self-Government Bodies of the Graduate School of Public Administration of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (RANEPA)

Territorial arrangement of local self-government has always been one of the most disputable and complicated issues in theory as well as in practice. Today, rapid development of agglomeration processes, consolidation of municipal structures, appearance of new forms of territorial self-organization of citizens (gardeners' partnerships, cottage estates, etc.) and a number of other processes raise new issues related to the municipal structure territories. Modern responses to such questions will enable recovery of the balance of private and public interests required for further municipal development.

Keywords: property management, territory management, populated locality, garden settlements, territorial community, unauthorized constructions, public interests.

В течение последних лет широкое распространение получила точка зрения, согласно которой будущее России связано в значительной степени с развитием городских агломераций. Они должны стать «локомотивами» экономического роста, позволив стране решить внутренние социально-экономические проблемы и укрепить свои позиции в глобальной экономике¹. Эта позиция нашла свое отражение в Основах государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 г., утвержденных Указом Президента Российской Федерации от 16 января 2017 г. № 13. Согласно подп. «г» п. 8 этого документа даль-

нейшее развитие процесса урбанизации, и прежде всего крупных городских агломераций, является одним из необходимых условий обеспечения экономического роста, технологического развития, а также инвестиционной привлекательности и конкурентоспособности российской экономики на мировых рынках.

Однако, несмотря на большое внимание, уделяемое обсуждению перспектив агломерационного развития российских городов, существуют явные проблемы с пониманием сути этого явления. К сожалению, часто агломерирование воспринимается как процесс административного присоединения к городу — ядру периферийных территорий. В контексте местного самоуправления это может означать объединение нескольких ранее самостоятельных муниципальных образований в один новый

¹ Экономика 1000 городов. Ключевые выводы. URL: <https://дом.рф/2017/06/05/ekonomika-1000-gorodov-klyuchevye-vyvody/> (дата обращения: 22.01.2018).

* Статья подготовлена при поддержке гранта РГНФ № 17-03-00173.

муниципалитет либо увеличение территории за счет изменения границ муниципального образования, выполняющего функции ядра агломерации. Такие ситуации возможны, например, в случаях, когда городу «тесно» в существующих границах — необходимо решать вопрос с вывозом и утилизацией мусора, решать вопросы с местами для захоронений и т.п.

Но могут быть и иные ситуации, когда граждане получают земельные участки, возводят на них жилые дома — появляются садовые, дачные или коттеджные поселки. Эти дома не являются жилыми помещениями в смысле жилищного законодательства,² однако граждане живут в них значительное время. Возникают более тесные связи с городом, но не с муниципальным образованием, на территории которого расположены данные участки. Это может привести к тому, что данная территория сначала *de facto*, а потом и *de jure* становится частью городской территории.

Садовые товарищества возникли в 1950-х годах³, когда предприятия выделяли своим работникам участки, чтобы они могли прокормить свои семьи на новом месте. Предприятия же и содержали эти садовые товарищества, выделяя рабочую силу, какие-то материалы и т.п. Сейчас члены садовых товариществ активно пытаются переложить данные функции на органы местного самоуправления. Такие садовые поселки (садовые товарищества) с точки зрения управления территорией, представляют собой «государство в государстве» и создают большие проблемы для органов публичной власти: 1) постоянного населения, заинтересованного в развитии территории, нет; 2) земли имеют статус земель сельхозназначения, т.е. формально не входят в границы населенных пунктов; 3) есть большая специфика в оказании комплекса социальных услуг (в первую очередь медицинских), охраны общественного порядка, ведении градостроительной, противопожарной и иной деятельности; 4) предусмотрены иные правила налогообложения, оплаты коммунальных услуг. Поэтому появляются примеры того, что по прошествии времени возникают вопросы о создании на основе таких садовых товариществ самостоятельного населенного пункта⁴ —

² Согласно ст. 15 Жилищного кодекса РФ жилым помещением признается изолированное помещение, которое является недвижимым имуществом и пригодно для постоянного проживания граждан (отвечает установленным санитарным и техническим правилам и нормам, иным требованиям законодательства).

³ См., напр.: Постановление Совета Министров РСФСР от 15 октября 1956 г. № 678 «Об утверждении типового устава садоводческого товарищества рабочих и служащих».

⁴ Более подробно о разных видах населенных пунктов см., напр.: Нарутто С.В., Шутрина Е.С. Территориальная организация государственной власти и местного самоуправления. М.: Норма, 2017. 272 с.

«управление собственностью» трансформируется в «управление территорией».

Анализ зарубежной практики развития городов, территорий агломераций показывает, что рано или поздно органы публичной власти сталкиваются с проблемой поиска баланса интересов — публичных интересов, обусловленных развитием города, и частных интересов, формируемых собственниками недвижимости. Такие ситуации возникают, например, при намерении снести не аварийный, но старый многоквартирный дом, разваливающийся завод и т.п. и построить на их месте новый объект, отвечающий целям развития города.

Об этой проблематике говорилось и на Московском урбанистическом форуме «Эпоха агломераций. Новая карта мира» в июне 2017 г. «Реновация, как отметил Р. Бевзенко, могла бы использоваться для решения публичных задач городского развития, если бы в Законе о реновации были заложены гражданско-правовые механизмы изъятия земельных участков для государственных или муниципальных нужд и отчуждения недвижимого имущества в связи с изъятием земельного участка для государственных или муниципальных нужд, что позволило бы соблюсти интересы собственников и, одновременно, предоставило бы городу возможность использовать высвобождаемые территории оптимальным образом. Вместо этого, реновация будет способствовать не обновлению среды жизнедеятельности и общественного пространства, а только обеспечит новыми жилыми помещениями собственников помещений в многоквартирных домах, включенных в программу реновации, т.е. фактически реновация будет заменена точечной застройкой»⁵.

1. Последствия укрупнения муниципальных образований являются мало исследованными. В последние несколько лет эффект от укрупнения муниципальных образований изучался в основном в экономгеографической перспективе, что естественным образом выдвинуло на передний план проблемы физической доступности для жителей органов местной власти и экономической целесообразности укрупнения муниципальных образований⁶. Выводы, сделанные по итогам таких исследований, как правило, сводились к указанию

⁵ Более подробно о некоторых правовых вопросах, поднимавшихся в рамках Московского урбанистического форума, см.: <http://131fz.ranepa.ru/post/545>.

⁶ См., напр.: Пузанов А.С., Попов Р.А. Оценка территориальной доступности местного самоуправления: экономико-географическое исследование // Муниципальное имущество: экономика, право, управление. 2017. № 3. С. 24–30; Зуйкина А.С., Якунина А.В. Последствия преобразования муниципальных образований в Пермском крае: опыт Губахи // Современный город: власть, управление, экономика: сб. науч. тр. Пермь: Изд-во ПНИПУ, 2016. С. 156–172; Левина В.В. Территориальная и финансовая специфика городских округов Тульской области // Муниципальное имущество: экономика, право, управление. 2017. № 3. С. 36–39; и др.

на необходимость рационального подхода к определению размера муниципального образования, предполагающего некий баланс между возможностью непосредственного контакта муниципальных властей и местных жителей, с одной стороны, и потенциальной фискальной состоятельностью соответствующей территории, с другой.

Надо отметить, что экономгеографический подход к территориальной организации местного самоуправления характерен не только для научно-исследовательских проектов, но и для действующего законодательства. Напомним, что в Федеральном законе от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее — Федеральный закон № 131-ФЗ) определен ряд требований, которые должны учитываться при определении территорий различных муниципальных образований.

Так, территорию поселения должны составлять исторически сложившиеся земли населенных пунктов, а также прилегающие к ним земли общего пользования, территории традиционного природопользования населения соответствующего поселения, земли рекреационного назначения, земли для развития поселения (п. 3). Важно отметить, что в этой норме законодатель принципиально различает «территорию» как публично-правовое понятие и «землю» как недвижимое имущество и объект права собственности и иных гражданско-правовых отношений. Это различие усиливается п. 4, прямо указывающим, что в состав территории поселения входят земли независимо от форм собственности и целевого назначения.

В отношении городских поселений предусматривается, что в состав их территорий могут входить один город или один поселок, а также в соответствии с генеральным планом городского поселения территории, предназначенные для развития его социальной, транспортной и иной инфраструктуры (включая территории поселков и сельских населенных пунктов, не являющихся муниципальными образованиями) (п. 5 ч. 1 ст. 11). Территория сельского поселения может состоять как из одного, так и из нескольких сельских населенных пунктов (п. 6). Законом предусматривается, что, как правило, сельские населенные пункты с численностью жителей более 1000 человек (более 3000 человек — для территории с высокой плотностью сельского населения) наделяются статусом самостоятельного сельского поселения, а менее малочисленные должны входить в состав муниципального образования вместе с несколькими другими населенными пунктами. В последнем случае границы сельского поселения устанавливаются с учетом пешей доступности до его административного центра и обратно в течение рабочего дня для жителей всех населенных пунктов, входящих в его состав (п. 11).

В свою очередь, в отношении территории городского округа предусматривается, что ее составляют земли населенных пунктов, прилегающие к ним земли общего пользования, земли рекреационного назначения, земли для развития городского округа (п. 3.1). Согласно п. 11 ч. 1 ст. 11 границы как городского округа, так и муниципального района должны устанавливаться с учетом транспортной доступности до их административных центров и обратно в течение рабочего дня для жителей всех поселений (населенных пунктов), входящих в их состав⁷.

Кроме того, предусматривается, что границы муниципального района устанавливаются с учетом необходимости создания условий для решения вопросов местного значения межпоселенческого характера и осуществления отдельных государственных полномочий (п. 15), а при установлении границ городского округа должна учитываться необходимость создания условий для развития его социальной, транспортной и иной инфраструктуры, обеспечения органами местного самоуправления городского округа единства городского хозяйства, а также для осуществления на всей территории городского округа отдельных государственных полномочий (п. 15.1).

Как видно из приведенных выше норм Федерального закона № 131-ФЗ, ключевыми требованиями, предъявляемыми к территориальной организации местного самоуправления, является людность соответствующих территорий, наличие условий для организации решения вопросов местного самоуправления, под которыми прежде всего понимается возможность сбора необходимого количества налогов и сборов, а также физическая (пешеходная или транспортная) доступность муниципальных органов власти для населения.

При этом как из сферы правового регулирования Федерального закона № 131-ФЗ, так и из фокуса современных исследований практик укрупнения муниципальных образований выпадают социально-политические аспекты территориальной организации местного самоуправления, основным из которых является потребность некоторого локализованного коллектива (сообщества) в самоорганизации для отстаивания своего местного интереса. Именно поэтому территориальность является одним из базовых представлений о местном самоуправлении, присущим отечественной правовой доктрине.

2. Территориальность как одна из базовых характеристик местного самоуправления. В качестве цели муниципального управления тра-

⁷ Законами субъектов РФ может быть предусмотрено, что требование о параметрах транспортной доступности может не применяться на территориях с низкой плотностью сельского населения и в отдаленных и труднодоступных местностях.

диционно постулируется необходимость обеспечения жизнедеятельности конкретного территориального коллектива (локального сообщества) с помощью избранных его членами органов власти⁸. Конституционный Суд РФ в своих решениях также исходит из того, что местное самоуправление является территориальной самоорганизацией населения. В частности, в Постановлении Конституционного Суда РФ от 24 декабря 2012 г. № 32-П отмечается, что конституционно-правовой статус местного самоуправления как публично-территориальной самоорганизации населения по месту жительства и особой формы осуществления народом своей власти предполагает, ... что органы местного самоуправления, не входя в систему органов государственной власти, вместе с тем обладают публично-властными полномочиями по решению возложенных на местное самоуправление задач, т.е. выполняют функции публичной власти на соответствующем территориальном уровне. Ранее, в Постановлении от 24 января 1997 г. № 1-П «По делу о проверке конституционности Закона Удмуртской Республики от 17 апреля 1996 года «О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике» Конституционный Суд РФ связал выделение городских и сельских муниципальных образований в качестве территорий, на которых осуществляется местное самоуправление, с их предназначенностью для решения вопросов местного значения, а не вопросов, которые по существу должны решаться посредством государственной власти. В этом же решении Конституционный Суд РФ характеризовал муниципальные образования в качестве «самоуправляющихся территорий».

Еще более определенно на первостепенную роль территориального коллектива в определении территориальной организацией местного самоуправления указывается в доктрине конституционного и муниципального права. Например, В.Д. Зорькин пишет, что «за основу территориальных пределов Конституция берет не формальные административно-территориальные факторы, а объективно складывающиеся социальные формы общности населения, существующие прежде всего в виде городских и сельских поселений»⁹. В свою очередь, Н.С. Бондарь, выделяя специфические признаки муниципальной власти, отмечает, что «ее носителем на территории соответствующего муниципального образования является местное сообщество как особый (первичный, коллективный) субъект местного самоуправления... предметы ведения и полномочия муниципальной власти

имеют локально-территориальный характер, пределы их осуществления ограничены территорией муниципального образования»¹⁰.

Соответственно, территориальной основой местного самоуправления будет населенная территория, квалифицирующим признаком которой является сам территориальный коллектив (сообщество), конституированный локализованным в границах определенной территории общим интересом (вопросами местного значения). Этот интерес укоренен в соответствующей местности и неразрывно с ней связан. Как отмечает Р.Ф. Туровский, «идеально-типический территориальный субъект местного самоуправления характеризуется географической компактностью и социокультурной гомогенностью ... в реальности важна географическая компактность, позволяющая говорить о наличии сложившегося локального сообщества с развитыми горизонтальными, соседскими связями»¹¹. В этом смысле территория для местного самоуправления является легитимирующим началом, обуславливающим особую природу этого публично-политического и правового явления. Двойственность самоуправления как подзаконной власти заключается и в том, что юрисдикция местных органов власти хоть и определяется в федеральном законодательстве, но имеет в качестве своего источника соответствующий территориальный коллектив.

Однако здесь имеется существенная проблема, связанная с тем, каким образом территориальный коллектив становится субъектом местного самоуправления и приобретает публично-правовой статус.

3. Любой ли территориальный коллектив становится субъектом местного самоуправления. В современном мире много примеров форм коллективных образований, которые имеют территориальную привязку и связанную с ней общность интересов. Это, например, садоводческие, огороднические или дачные некоммерческие объединения граждан, коттеджные поселки, микрорайоны многоквартирных домов, построенных вне черты населенных пунктов, и т.п. Управление в этих коллективах организовано во многом так же, как и в небольших муниципальных образованиях. В структуре их органов управления, как правило, присутствует общее собрание членов и избираемые или нанимаемые им по контракту исполнительно-распорядительные органы (персональные и коллективные), что очень близко к структуре органов местного самоуправления, предусмотренной Феде-

⁸ Чиркин В.Е. Государственное и муниципальное управление : учебник. М. : Юрист, 2003. С. 13–14.

⁹ Комментарий к Конституции Российской Федерации (постатейный) / под ред. В.Д. Зорькина. 2-е изд., пересмотренное. М. : Норма, Инфра-М, 2011.

¹⁰ Муниципальное право Российской Федерации : учеб. для вузов / под ред. Н.С. Бондаря. 3-е изд., перераб. и доп. М. : Издательство «Юрайт», 2013. С. 213.

¹¹ Туровский Р.Ф. Политическая регионалистика : учеб. пособие для вузов. М. : Изд. ГУ ВШЭ, 2006. С. 282.

ральным законом № 131-ФЗ для поселений с численностью жителей, обладающих избирательным правом, не более 300 человек. Исследуя эту проблему на примере микрорайонов собственников индивидуального жилья, А.А. Сергеев пришел к выводу, что управленческая деятельность, основным предметом которой является решение хозяйственных проблем, не может приобрести публично-правовой характер, т.к. в рамках ее не может быть обеспечено полноценное народовластие¹². Соглашаясь с этой аргументацией, важно добавить, что, несмотря на кажущуюся схожесть перечисленных выше объединений граждан и территориальных коллективов, являющихся субъектами местного самоуправления, между ними существует принципиальное отличие.

Основой объединения в садовое некоммерческое товарищество или товарищество собственников жилья, как хорошо известно, является право собственности или иное вещное право на землю или иное недвижимое имущество. Наличие этих прав является обязательным требованием для участия в этих объединениях и источником легитимности создаваемых ими органов управления. Это принципиальным образом отличает их от территориальных коллективов, являющихся субъектами местного самоуправления, объединяющим фактором для которых является общий интерес в развитии какой-то определенной территории как публичного пространства, в состав которого входят земли разных форм собственности. Здесь на первое место выходят общие для всех проживающих в границах одной территории вопросы местного значения, необходимость совместного решения которых и легитимирует соответствующие органы власти, приобретающие вследствие этого публично-политический характер.

4. Коллизии интересов собственников земли и интересов территориальных коллективов (публичных или общественных интересов). Конституционный Суд РФ, принимая постановление от 14 апреля 2008 г. № 7-П «По делу о проверке конституционности абзаца второго статьи 1 Федерального закона «О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан» защитил граждан, позволив им регистрироваться в дачных или садовых домиках, но оказал медвежью услугу органам публичной власти — приоритет явно был отдан частным интересам, связанным с реализацией конституционных прав граждан.

Заявители, обращаясь в Конституционный Суд РФ, утверждали, что для них единственно воз-

можным местом жительства и, следовательно, единственным местом, где они могут быть зарегистрированы, являются дачные или садовые домики; отсутствие же регистрации по месту жительства лишает их возможности реализовать свое конституционное право на социальное обеспечение, включая медицинскую помощь по договорам обязательного медицинского страхования, и пользоваться предоставленными им льготами. Рассматривая это дело, Суд констатировал, что в отличие от прежнего порядка государственного учета жилищного фонда, основанного на критерии функционального назначения строения, действующая система государственного учета жилищного фонда в качестве критерия называет фактическую пригодность жилого строения для постоянного проживания и тем самым не исключает возможность отнесения пригодных для проживания жилых строений, расположенных на садовых земельных участках, к индивидуальному жилищному фонду. С учетом того, что Градостроительный кодекс РФ (ч. 2 ст. 35) позволяет включать в состав жилых зон зоны застройки индивидуальными жилыми домами, зоны застройки малоэтажными жилыми домами, а также зоны жилой застройки иных видов, возникают практически идентичные правовые режимы земельных участков, предоставляемых для ведения садоводства и для ведения дачного хозяйства, на которых фактически возведены индивидуальные жилые дома. Суд признал, что норма абзаца второго ст. 1 Федерального закона «О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан» в системе правового регулирования, характеризующегося рассогласованностью норм гражданского, земельного и градостроительного законодательства, порождает правовую неопределенность, нарушает конституционный принцип равенства, позволяет органам регистрационного учета отказывать в регистрации по месту жительства гражданам, которые постоянно проживают в возведенных на садовых земельных участках жилых строениях, принадлежащих им на законных основаниях, пригодных для постоянного проживания и являющихся для них единственно возможным местом жительства, и тем самым противоречит ст. 19 (ч. 1 и 2), 27 (ч. 1) и 55 (ч. 3) Конституции РФ.

Данное решение привело к тому, что граждане стали продавать свои городские квартиры, переезжать в садовые или дачные дома, регистрируясь в них. Причем далеко не все дома соответствуют градостроительным, жилищным нормам. Если гражданин регистрируется в таком доме, становится ли этот дом полноценным жилым, подпадающим под действие соответствующих технических норм и правил? Должны ли органы публичной власти требовать их соблюдения? Должно ли быть

¹² Сергеев А.А. Местное самоуправление в Российской Федерации: проблемы правового регулирования. М. : ТК Велби; Проспект, 2006. С. 160.

изменено целевое назначение земельного фонда? Там, где количество проживающих на постоянной основе растет, у жителей возникает потребность в получении публичных услуг — должны ли органы публичной власти предоставлять эти услуги? Эта проблема частично исследовалась Конституционным Судом РФ при принятии Определения от 9 ноября 2017 г. № 2516-О.

Поводом к обращению в Конституционный Суд РФ послужила практика обязывания в судебном порядке органов местного самоуправления города Барнаула организовывать за счет средств местного бюджета электроснабжение, водоснабжение, водоотведение, газоснабжение, а также устройство автомобильной дороги местного значения на земельных участках, предоставленных гражданам, относящимся к льготным, для индивидуального жилищного строительства по договорам аренды или в собственность. В своей жалобе администрация города Барнаула поставила вопрос о конституционности положений п. 4 и 5 ч. 1 ст. 16 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», в которых закреплены такие вопросы местного значения, как: организация в границах городского округа электро-, тепло-, газо- и водоснабжения населения, водоотведения, снабжения населения топливом в пределах полномочий, установленных законодательством Российской Федерации; дорожная деятельность в отношении автомобильных дорог местного значения в границах городского округа и обеспечение безопасности дорожного движения на них, включая создание и обеспечение функционирования парковок (парковочных мест), осуществление муниципального контроля за сохранностью автомобильных дорог местного значения в границах городского округа, а также осуществление иных полномочий в области использования автомобильных дорог и осуществления дорожной деятельности в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Согласно позиции заявителя указанные вопросы местного значения противоречат Конституции в «той мере, в какой они служат нормативной основой для возложения на городские округа расходов на строительство объектов инженерной инфраструктуры и автомобильных дорог за счет средств местного бюджета на всей территории городского округа, в том числе на предоставленных гражданам земельных участках, — вне зависимости от наличия на этой территории жилых домов, от условий и времени застройки, при том что земельные участки предоставляются на основании актов, вынесенных органами государственной власти субъекта РФ в рамках осуществления ими полномочий по предоставлению мер социальной поддержки и

при отсутствии принятого в установленном порядке закона, наделяющего органы местного самоуправления соответствующими полномочиями с выделением необходимых для их реализации финансовых и материальных средств».

Конституционный Суд РФ указал на то, что вопросы местного значения, определяемые посредством термина «организация», в качестве конечной своей цели имеют обеспечение гражданам бесперебойного доступа к необходимому для нормальной жизнедеятельности объему соответствующих публичных услуг надлежащего качества и инфраструктуре общего пользования, т.к. тем самым они реализуют основную цель местного самоуправления — удовлетворение основных жизненных потребностей населения муниципальных образований. При этом в Определении делается оговорка, что положения п. 4 и 5 ч. 1 ст. 16 Федерального закона № 131-ФЗ, прямо отсылающие к отраслевому законодательству, предполагают лишь определенную степень участия городских округов в реализации соответствующих публичных задач и не ограничивают органы местного самоуправления в определении оптимальных вариантов их решения, в частности с учетом существующих финансовых возможностей муниципального образования.

Довольно типичны ситуации, когда в городах собственники многоквартирного дома, например, члены ЖСК или ТСЖ, устанавливая шлагбаумы, запрещая въезд на придомовую территорию, своими решениями пытаются установить места для парковки и/или доступа к ним. Подобные вопросы многократно становились предметом рассмотрения судов¹³. Так, в Определении Верховного Суда РФ от 17 января 2017 г. № 5-КГ16-230 констатируется, что согласно п. 1 ст. 262 Гражданского кодекса РФ граждане имеют право свободно, без каких-либо разрешений находиться на не закрытых для общего доступа земельных участках, находящихся в государственной или муниципальной собственности, и использовать имеющиеся на этих участках природные объекты в пределах, допускаемых законом и иными правовыми актами, а также собственником соответствующего земельного участка. В соответствии с ч. 5 ст. 16 Федерального закона от 29 декабря 2004 г. № 189-ФЗ «О введении в действие Жилищного кодекса Российской

¹³ См., напр.: Постановление Верховного Суда РФ от 13 марта 2015 г. № 306-АД14-7076 по делу № А55-6068/2014 (Самарская область); Определение Верховного Суда РФ от 23 января 2017 г. № 301-ЭС16-19185 по делу № А43-12355/2015 (Нижегородская область); Определение Верховного Суда РФ от 28 ноября 2016 г. № 306-ЭС16-15755 по делу № А65-24262/2015 (Республика Татарстан); Постановление Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 30 сентября 2016 г. № Ф01-3705/2016 по делу № А43-12355/2015; Постановление Арбитражного суда Поволжского округа от 28 июля 2016 г. № Ф06-10760/2016 по делу № А65-24262/2015.

Федерации», с момента формирования земельного участка и проведения его государственного кадастрового учета земельный участок, на котором расположены многоквартирный дом и иные входящие в состав такого дома объекты недвижимого имущества, переходит бесплатно в общую долевую собственность собственников помещений многоквартирного жилого дома. Не допускается запрет на обременение земельного участка, на котором расположен многоквартирный дом, в случае необходимости обеспечения свободного доступа лиц к объектам недвижимого имущества, входящим в состав многоквартирного дома и существовавшим до введения в действие Жилищного кодекса РФ (ч. 7 ст. 16 Закона). Довольно типичной является ситуация, когда земля под многоквартирным домом остается в публичной собственности, являясь, например, собственностью города. Поэтому соответствующие органы власти принимают правила установки ограждений. В городе Москве таким документом является Постановление Правительства города Москвы № 428-ПП от 2 июля 2013 г. «О порядке установки ограждений на придомовых территориях в городе Москве», которым запрещается установка и эксплуатация ограждающих устройств, препятствующих или ограничивающих проход пешеходов и проезд транспортных средств на территорию общего пользования. Поэтому в Определении Верховного Суда РФ от 17 января 2017 г. № 5-КГ16-230 подчеркивается, что решение общего собрания автовладельцев не является правомерным основанием для ограничения права истца на пользование парковочным местом, находящимся в общем пользовании собственников помещений многоквартирного дома. Очевидно, что в данном случае при коллизии интересов собственника и территориального коллектива предпочтение отдано общественным интересам.

Есть и иной аспект в делах, связанных с установкой шлагбаумов или иных запретов по проезду по территории, вытекающий из общественного интереса — доступ экстренных служб (пожарных, скорой помощи и др.). Суды, как правило, констатируют, что блокирование дороги к объектам истца является недопустимым, поскольку должен быть обеспечен беспрепятственный проезд пожарной техники¹⁴. Такие решения основаны на нормах Федерального закона от 22 июля 2008 г. № 123-ФЗ «Технический регламент о требованиях пожарной безопасности» и постановления Правительства Российской Федерации от 25 апреля 2012 г. № 390 «О противопожарном режиме», согласно которым блокирование дороги является недопустимым, поскольку должен быть обеспечен беспрепятствен-

ный проезд пожарной техники к расположенным на территории пожароопасным объектам.

Особую категорию составляет самострой и его снос. В последнее время самовольное строительство опять оказалось в центре внимания по причине изменения законодателем редакции ст. 222 Гражданского кодекса Российской Федерации — единственной нормы гражданского права, посвященной правовому режиму самовольной постройки. До этого времени внимание привлекали лишь конкретные случаи применения ст. 222 ГК РФ на практике¹⁵. Бесспорно, повсеместное расширение территории крупных городов по всей России в совокупности со все продолжающимися фактами отсутствия надлежащего градостроительного планирования и застройки территорий поселений при неразработанности четкой правовой базы, регулирующей понятие и последствия самовольности действий по созданию или изменению объектов недвижимости, будут и далее приводить к самовольному возведению построек¹⁶. Массовый снос самостроя в Москве в 2016 г. вызвал большой резонанс и судебные дела; была подана жалоба и в Европейский Суд по правам человека¹⁷.

Несмотря на то, что самовольные постройки возводятся вопреки нормам права, есть механизмы признания права собственности на них — это возможно, например, на основе судебного решения; неоднократно объявлялись так называемые дачные амнистии. Все это создает массу дополнительных проблем органам публичной власти с точки зрения планирования развития территории, когда решением федерального органа государственной власти частным интересам отдается предпочтение над общественными интересами, которые выражают органы местного самоуправления.

5. Проблемы специализации агломерации: может ли муниципальное образование оказывать публичные услуги жителям другого муниципального образования и кто их оплачивает. На протяжении последних нескольких лет происходит два разнонаправленных процесса, которые, к сожалению, между собой не скоординированы. С одной стороны, речь идет об образовании агломераций, что предполагает определенную специализацию территории, в том числе с точки зрения доступности публичных услуг для населения. С другой, проводится оптимизация сети образовательных, медицинских учреждений.

¹⁵ Например, большой резонанс получили дела, связанные с коттеджным поселком «Речник», возведенным, как оказалось впоследствии, на территории особо охраняемой природной зоны — землях парка «Москворецкий».

¹⁶ Бетхер В.А. Самовольное создание и изменение объектов недвижимости в Российской Федерации (гражданско-правовой аспект) : монография. М. : Юстицинформ, 2017.

¹⁷ Более подробно об этом деле см.: <http://tass.ru/proisshestiya/4707554>

¹⁴ Определение Верховного Суда РФ от 29 марта 2017 г. № 305-ЭС17-1813 по делу № А41-1279/2016 (Московская область).

В результате стали возникать ситуации, когда услуги для жителей «собственные» органы местного самоуправления оказать не могут. Но эти услуги могут быть оказаны соседним муниципальным образованием.

Такая ситуация возникла, например, в Республике Башкирия, где по инициативе прокурора Баймакского района была предпринята попытка обязать органы местного самоуправления городского округа организовать транспортировку детей, проживающих на территории соседнего муниципального района, к образовательному учреждению¹⁸. Дело рассматривалось судами общей юрисдикции и Конституционным Судом РФ.

В Постановлении Конституционного Суда РФ от 5 июля 2017 г. № 18-П отмечается, что, осуществляя соответствующее правовое регулирование, федеральный законодатель должен соблюдать баланс конституционно защищаемых ценностей — самостоятельности местного самоуправления как публичной власти, наиболее приближенной к населению, по решению в пределах своих полномочий вопросов местного значения, с одной стороны; и обусловленной конституционной природой Российской Федерации как социального государства и конституционным принципом равенства гарантированности равным образом всем гражданам социальных прав независимо от того, на территории какого муниципального образования они проживают, — с другой. Этим предопределяется необходимость создания федеральным законодателем такой нормативной основы для осуществления органами местного самоуправления полномочий в сфере образования, которая обеспечивала бы реализацию

гражданами права на общедоступное и бесплатное основное общее образование в муниципальных образовательных учреждениях и вместе с тем не приводила бы к умалению конституционных гарантий самостоятельности местного самоуправления и не допускала бы возложения на органы одних публично-правовых образований (вне надлежащих формы и процедуры и без предоставления источников финансирования) обязанностей органов других публично-правовых образований.

Иными словами, создаваемые механизмы правового регулирования агломераций должны быть таковыми, чтобы не происходило нарушение конституционно значимых ценностей. Именно они лежат в основе установления баланса между частными и публичными интересами.

Подводя итоги, следует отметить, что выделение местного самоуправления как разновидности публичной власти и признание за ним известной степени самостоятельности имеет в качестве основной цели учет местных интересов, которые в централизованном государстве по определению не могут быть учтены должным образом. Территория в этом смысле является пространственным выражением этого интереса и ключевым критерием определения жизненного пространства соответствующего территориального коллектива. Следовательно, произвольное изменение территории муниципального образования, имеющего в своей основе субъект местного самоуправления, будет всегда приводить к нарушению локальных социальных связей и неминуемой деградации территориального коллектива. Это, однако, не исключает как таковой возможности объединения муниципальных образований в тех случаях, когда интеграционные процессы носят реальный характер и затрагивают не только административные структуры, но и соответствующие субъекты местного самоуправления.

¹⁸ Более подробно об этом деле см.: Шугрина Е.С. Территориальные пределы юрисдикции органов местного самоуправления (на примере школьного образования) // Российский юридический журнал. 2018. № 1.

Литература

1. Бетхер В.А. Самовольное создание и изменение объектов недвижимости в Российской Федерации (гражданско-правовой аспект) : монография / В.А. Бетхер. М.: Юстицинформ, 2017. 311 с.
2. Левина В.В. Территориальная и финансовая специфика городских округов Тульской области / В.В. Левина // Муниципальное имущество: экономика, право, управление. 2017. № 3. С. 36–39.
3. Нарутто С.В. Территориальная организация государственной власти и местного самоуправления / С.В. Нарутто, Е.С. Шугрина. М. : Норма, 2017. 272 с.
4. Пузанов А.С., Попов Р.А. Оценка территориальной доступности местного самоуправления: экономико-географическое исследование / А.С. Пузанов, Р.А. Попов // Муниципальное имущество: экономика, право, управление. 2017. № 3. С. 24–30.
5. Туровский Р.Ф. Политическая регионалистика : учебное пособие для вузов / Р.Ф. Туровский. М. : Изд. ГУ ВШЭ, 2006. 792 с.
6. Шугрина Е.С. Территориальные пределы юрисдикции органов местного самоуправления (на примере школьного образования) / Е.С. Шугрина // Российский юридический журнал. 2018. № 1.