

## Опорные точки Северного морского пути и города-миллионники: что общего в осуществлении местного самоуправления?\*

**Шугрина Екатерина Сергеевна**, доктор юридических наук, профессор, Центр местного самоуправления Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (РАНХиГС), кафедра 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

*В настоящее время обсуждается проект стратегии пространственного развития России. Стратегическое значение для развития страны имеют различные территории, в том числе Арктика, крупные города. В статье рассматриваются некоторые особенности развития опорных точек Северного морского пути и городов-миллионников через призму законодательства о местном самоуправлении. Ключевые слова: стратегическое планирование, развитие территории, города-миллионники, Северный морской путь, опорные точки, Арктические территории.*

### Reference Points of the Northern Sea Route and the Cities with Populations Exceeding one Million: What is Common in the Exercising of Local Self-Government

**Shugrina Ekaterina S.**, Doctor of Law, Professor, Local Self-Government Center of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (RANPEA), Department of Constitutional and Municipal Law of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL)

*Currently, the draft of the strategy of spatial development of Russia is being discussed. Various territories, including the Arctic Region and large cities, have the strategic importance for the development of the country. In the article, some features of the development of the reference points of the Northern Sea Route and the cities with populations exceeding one million are considered through the prism of local self-government laws. Keywords: strategic planning, development of the territory, the cities with populations exceeding one million, the northern sea route, reference points, the Arctic territories.*

1. Весной 2018 г. Министерство экономического развития России стало активно на разных площадках обсуждать проект Стратегии пространственного развития<sup>1</sup>. В справочных материалах о подготовке проекта Стратегии пространственного развития Российской Федерации, розданных участникам круглого стола на тему «О ходе подготовки проекта стратегии пространственного развития Российской Федерации», проходившего 29 марта 2018 г. в Совете Федерации, говорится, что определены следующие приоритеты пространственного развития Российской Федерации на долгосрочную перспективу:

- 1) развитие центров экономического роста Российской Федерации (развитие крупных городов с прилегающими территориями; развитие территорий эффективной специализации);
- 2) развитие малых и средних городов, сельских территорий за пределами крупных городских агломераций;
- 3) развитие геостратегических территорий Российской Федерации;
- 4) реализация конкурентных преимуществ субъектов Российской Федерации и отдельных территорий через создание условий для развития эффективных специализаций видов экономической деятельности;

5) снятие инфраструктурных ограничений развития территорий.

Арктическая зона относится к числу геостратегических территорий; города-миллионники — к крупным городам, центрам экономического роста.

Иными словами, опорные точки Северного морского пути и города-миллионники объединяет то, что эти территории входят в зону федеральных интересов, выполняют серьезные стратегические, геополитические, экономические и иные функции для страны в целом. Поэтому развитие этих территорий является задачей не столько органов местного самоуправления, сколько органов государственной власти.

Практике конституционного и муниципального строительства известно много примеров, когда при поиске баланса разных конституционных ценностей явный приоритет отдается какой-то одной ценности за счет другой. Например, в городах федерального значения при поиске баланса между такими ценностями как местное самоуправление и единство городского хозяйства приоритет отдан сохранению единства городского хозяйства<sup>2</sup>; в закрытых административно-территориальных образованиях явный приоритет отдан обеспечению обороноспособности и безопасности

<sup>1</sup> См., напр.: Зубаревич Н. Регионы в ожидании Стратегии пространственного развития // Полит.ру. 09.04.2018; Мельниченко О.В. Дискуссия по проекту стратегии пространственного развития Российской Федерации // Муниципальное имущество, экономика, право, управление. 2018. № 2. С. 3–7.

<sup>2</sup> Об этом, в частности, свидетельствует анализ ст. 79 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее — Федеральный закон № 131-ФЗ).

\* Подготовлено на основе выступлений автора 28 июня 2018 г. в г. Дудинке Красноярского края на круглом столе «Стратегическое планирование развития территорий, являющихся опорными пунктами развития Северного морского пути», организатором которого выступил комитет Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления, и круглого стола городов-миллионников России, который прошел 22 июня 2018 г. в Новосибирске.

государства<sup>3</sup>. При конкуренции основных прав разумного компромисса можно достичь, только поступившись одним правом в пользу другого, проявляя гибкость и индивидуальный подход, учитывая фактические обстоятельства конкретного дела. Хотя эта конструкция на первый взгляд может показаться не совпадающей с положением ч. 3 ст. 17 Конституции РФ о том, что осуществление прав и свобод человека и гражданина не должно нарушать права и свободы других людей. Вместе с тем правомерное ограничение какого-то права для более полной реализации другого права, имеющего в данной конкретной ситуации более важное значение для индивида и общества, не означает нарушение права<sup>4</sup>.

Опорные точки Северного морского пути и города-миллионники, с одной стороны, являются стратегическими территориями для страны в целом, с другой — это населенные пункты, предназначенные для проживания. Очевидно, что в поиске баланса разных ценностей, связанных с развитием местного самоуправления, приоритет будет отдаваться федеральным интересам. Должно ли ограничиваться местное самоуправление и в каких пределах?

Поэтому исследование особенностей правового статуса территорий опорных точек Северного морского пути и городов-миллионников в контексте развития местного самоуправления представляет не только определенный научный интерес, но и практическую применимость<sup>5</sup>.

2. В документах Хабитат-III, принятых по итогам Конференции ООН по жилью и устойчивому городскому развитию, проходившей в Кито 17–20 октября 2016 г., говорится, что урбанизация — один из объективных и радикальных процессов XXI века. Как ожидается, к 2050 г. городское население мира увеличится почти в два раза. Население, экономическая деятельность, социальное и культурное взаимодействие, а также экологическое и гуманитарное воздействие все в большей мере концентрируются в городах, и это создает огромные проблемы для устойчивости в том, что касается, в частности, жилья, инфраструктуры, основных услуг, продовольственной безопасности, здравоохранения, образования, достойной работы, безопасности и природных ресурсов.

Существуют разные города — наукограды, моногорода, малые города и др. Города выполняют разные функции. По большинству из них есть отдельные программы или специальные законы<sup>6</sup>. В настоящее время 15 российских городов имеют численность населения, превышающую 1 миллион человек<sup>7</sup>; только 13 городов являются муниципальными образованиями (Москва и Санкт-Петербург — субъекты Российской Федерации). Однако действующее законодательство практически никак не отражает специфику в развитии или управлении этими территориями. Вместо этого в законодательстве употребляются термины «крупные города», агломерации и др. Вопросы развития миллионников как городов практически не входят в федеральную повестку.

Анализ норм действующего законодательства о местном самоуправлении показывает следующее:

— города-миллионники являются городскими округами;

— для Москвы и Санкт-Петербурга, которые являются субъектами Российской Федерации, предусмотрен принцип сохранения единства городского хозяйства и существенной централизации управления городом как единой территорией (это же касается и Севастополя, хотя он не относится к числу миллионников);

— в городах, имеющих районное в городе деление, предусмотрена возможность создания двухуровневого местного самоуправления; из трех имеющихся примеров использования этой модели два касаются миллионников — Самара и Челябинск (эта же возможность адресована любым иным городам, имеющим внутреннее деление на районы; незначительное количество имеющихся примеров использования этой модели говорит о ее низкой эффективности)<sup>8</sup>.

<sup>3</sup> Этот вывод следует из анализа текста Закона Российской Федерации от 14 июля 1992 г. № 3297-1 «О закрытом административно-территориальном образовании». Например, при установлении и (или) изменении границ закрытого административно-территориального образования и при его преобразовании требования законодательства Российской Федерации об учете мнения населения не применяются.

<sup>4</sup> Более подробно об этом см.: Нарутто С.В. Конкуренция конституционных прав и свобод человека в интерпретациях Конституционного Суда Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2010. № 2. С. 56–64.

<sup>5</sup> Если исследования Арктики в последнее время начинают активно проводиться, появляются публикации, то особенности управления городами-миллионниками юристы практически не рассматривают. См., напр.: Кондрашев А.А., Роньжина О.В. Особенности организации публичного управления в районах Крайнего Севера и Арктики // Академический юридический журнал. 2017. № 4. С. 4–8; Комарова В.В. Российская Арктика сквозь призму конституционных интересов и ценностей // Право и государство: теория и практика. 2016. № 9. С. 37–42; Российская Арктика — территория права: альманах. Выпуск IV. Сохранение и устойчивое развитие Арктики. Правовое регулирование пространственного развития арктических территорий Российской Федерации (на примере Ямало-Ненецкого автономного округа) / Т.Я. Хабриева, Д.Н. Кобылкин, А.В. Андриченко и др.; отв. ред. С.А. Боголюбов, В.П. Емельянцева. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации; Салехард: Правительство Ямало-Ненецкого автономного округа, 2017. 324 с.; Проблемы конституционно-правового регулирования статуса арктических территорий Российской Федерации: материалы круглого стола междунауч.-практ. конф. «Енисейские политико-правовые чтения» (21–22 сентября 2017 г.) / под ред. А.А. Кондрашева, О.В. Роньжиной, А.Б. Зенкиной; Краснояр. гос. аграр. ун-т. Красноярск, 2017. 119 с.; Малько А.В., Немченко С.Б., Смирнова А.А. Правовая политика в сфере обеспечения безопасности в Арктике (обзор материалов «круглого стола») // Государство и право. 2016. № 6. С. 102–115.

<sup>6</sup> Например, есть приоритетный проект «Комплексное развитие моногородов»; малые города и исторические поселения выделены в отдельный конкурс по программе комфортной городской среды с собственным финансированием; развитие наукоградов регулируется отдельным федеральным законом.

<sup>7</sup> В число таких городов входят (города расположены по количеству жителей): Москва, Санкт-Петербург, Новосибирск, Екатеринбург, Нижний Новгород, Казань, Челябинск, Омск, Самара, Ростов-на-Дону, Уфа, Красноярск, Пермь, Воронеж, Волгоград.

<sup>8</sup> Более подробно об этой модели см., напр.: Шугрина Е.С. Новый этап муниципальной реформы или контрреформирование контрреформ? // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 4. С. 68–71; Ильиных А.В. Городской округ с внутригородским делением и внутригородские районы: особенности создания и первые итоги существования (опыт Челябинска) // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 7. С. 67–70.

Поскольку все города-миллионники являются центрами соответствующих агломераций, то их делают фактически ответственными за развитие близлежащих территорий. Более того, если посмотреть финансовые взаимоотношения городов-миллионников с соответствующими субъектами Российской Федерации, то бросается в глаза, что они отдают больше, чем получают. Вместе с тем объективности ради надо заметить, что, по данным Минфина России, основными получателями субсидий в 2016–2017 гг. являлись городские округа (городские округа с внутригородским делением) (в 2016 г. — 49,7%, в 2017 г. — 50,8%), что обусловлено широким перечнем закрепленных за ними полномочий по решению вопросов местного значения<sup>9</sup>. Правда, последняя информация про субсидии касается всех городских округов и не отражает реальную картину по городам-миллионникам.

В январе-феврале 2018 г. Общероссийский конгресс муниципальных образований и Центр стратегических разработок проводили анкетирование муниципальных образований. Отдельно опрашивали представителей органов местного самоуправления крупных городов с числом жителей более 750 тысяч. В качестве основных вызовов развития опрошенные назвали: цифровой переход экономики (50%) и конкуренцию за инвестиции (64%) и жителей (71%) с другими городами. В качестве главных проблем развития назвали нехватку детских садов и школ (64%), низкий уровень развития транспортной инфраструктуры (79%). Приоритетными проектами, по мнению опрошенных, являются развитие городской среды (93%) и модернизация транспортной инфраструктуры (64%). Желаемым изменением на федеральном уровне для осуществления экономического роста является создание институтов развития с целью финансирования инфраструктуры (79%), а также создание возможностей для увеличения доходов местного бюджета (71%). Любопытно, что городские округа с высокой бюджетной обеспеченностью в качестве приоритета развития называли модернизацию систем водоснабжения и водоотведения; все городские округа (независимо от количества жителей и уровня бюджетной обеспеченности) в качестве основных проблем назвали высокий уровень износа жилищно-коммунальной инфраструктуры. Даже такая общая информация показывает, что среди городских округов есть сильно разные проблемы и потребности для развития.

Большая концентрация населения, маятниковая миграция и другие процессы актуализируют следующие функции городов-миллионников, которые тем или иным образом должны быть отражены в действующем законодательстве, приоритетных федеральных, региональных проектах или программах.

Во-первых, город — это территория безопасности в широком смысле слова «безопасность» (начиная от безопасности технических конструкций, уровня преступности и заканчивая возможностью безопасного проживания на одной территории представителей разных конфессий, национальностей и др.).

Во-вторых, город — территория комфортного проживания (это касается и наличия, оформления общественных пространств, и внедрения технологий «умный

город» и др.); для людей важен не только уровень доходов, но и условия проживания, наличие различных возможностей, обусловленных местом проживания. Кстати, выступая в 2017 г. на общероссийском гражданском форуме, мэр Москвы подчеркнул, что Москва выполняет важную функцию удержания российского населения от миграции за границу<sup>10</sup>. Поэтому третья функция городов-миллионников — сохранение населения в регионе, «удержание» его от миграции за границу либо в Москву или Санкт-Петербург.

Характеризуя особенности городской среды, следует отдельно обратить внимание на безбарьерность среды, транспортную инфраструктуру (транспортную мобильность не только от окраины города в центр, но и при движении по так называемым хордам, т.е. при движении между разными районами окраин, минуя центр), наличие доступного жилого фонда (в комплексе с парковками, магазинами, детскими садами, поликлиниками, школами и т.п.). Очевидно, что это все требует значительных финансовых затрат, привлечения дополнительных государственных и частных инвестиций. А это, в свою очередь, требует развития различных инструментов и мер поддержки, типа ТОСЭР, ГЧП, концессии и др., а также механизмов реального межмуниципального сотрудничества.

Какие можно выделить особенности управления городами-миллионниками в контексте местного самоуправления:

— *«доступность власти»*. Например, в одноуровневом Новосибирске на 1,6 млн жителей приходится 50 депутатов; в двухуровневом Челябинске на 1,2 млн жителей — 219 депутатов. Однако в данном случае надо обращать внимание не только на количество жителей на одного депутата, но и на наличие у депутатов возможности что-то сделать (речь идет о полномочиях органов местного самоуправления внутрирайонных муниципальных образований, их бюджетах). В крупных городах актуализируется использование различных форм участия населения в осуществлении местного самоуправления — публичные слушания, опросы, ТОСы и др. (в том числе форм, которые не получили еще должного правового регулирования, но формируются стихийно и завоевывают все большую популярность);

— *перечень вопросов местного значения*. В настоящее время никаких оговорок для городов-миллионников не предусмотрено. Данный вопрос требует дополнительной проработки — сами города заявляют о необходимости наличия полномочий, связанных с научно-технической, промышленной политикой. С одной стороны, для этих городов данные вопросы действительно важны, поскольку на их территории концентрируются научно-производственные предприятия, с другой стороны — это явно не вопрос местного значения. Поэтому, наверное, корректнее говорить о добровольно взятых на себя органами местного самоуправления государственных функциях. Или иных подобных механизмах. Но право решения соответствующих вопросов должно быть предусмотрено в федеральном законе;

— *определенная экстерриториальность* осуществления органами местного самоуправления своих полномочий и предоставление муниципальных услуг жителям иных муниципальных образований. Дело в том, что действующее законодательство не предусматривает возможности отказа в предоставлении ряда услуг на

<sup>9</sup> Информация о результатах проведения мониторинга исполнения местных бюджетов и межбюджетных отношений в субъектах Российской Федерации на региональном и муниципальном уровнях за 2017 год. По материалам сайта Министерства финансов РФ.

<sup>10</sup> В споре с Кудриным Собянин впервые заявил о массовой миграции // Новые известия. 2017. 25 ноября.

основании проживания в ином муниципальном образовании — этот вопрос уже был предметом разбирательства в Конституционном Суде<sup>11</sup>. Регулярная маятниковая миграция обуславливает определенные особенности оказания транспортных, образовательных, ритуальных и иных услуг. Это проявляется не только в том, кто является получателем услуг, но и в необходимости выделения дополнительного финансирования для создания и поддержания инфраструктуры, предназначенной для оказания услуг с учетом дополнительных потребителей, проживающих на пригородных территориях<sup>12</sup>;

— *территориальные основы* организации местного самоуправления в городах-миллионниках. Обращает на себя внимание наличие противоречивых принципов, лежащих в основе управления городом. Ранее уже говорилось, что для Москвы и Санкт-Петербурга во главу угла поставлен принцип централизации, сохранения единства городского хозяйства; для иных городов — принцип децентрализации, допускающий возможность введения двухуровневости местного самоуправления. Другая особенность территориальной организации связана с тем, что все города-миллионники являются центрами соответствующих агломераций. Это может привести к тому, что город будет «поглощен» агломерацией; интересы города будут принесены в жертву интересам агломерации — налицо возможная смена приоритетов в развитии территории. Более того, развитие агломераций, как правило, координируется на региональном уровне<sup>13</sup> — это может привести к потенциальному конфликту интересов между органами государственной власти субъекта Российской Федерации и органами местного самоуправления города-миллионника (извеч-

ный конфликт губернатор — мэр столицы субъекта Российской Федерации).

Для иллюстрации этой и иной проблематики можно привести извлечения из справочных материалов о подготовке проекта Стратегии пространственного развития Российской Федерации, о которых говорилось в начале статьи. В этих материалах обозначены следующие направления развития крупных городов с прилегающими территориями:

1) создание условий для дальнейшего повышения качества человеческого капитала за счет увеличения ожидаемой продолжительности жизни, улучшения состояния здоровья населения, роста уровня образования и расширения профессиональных компетенций населения.

В сфере здравоохранения наиболее важными направлениями являются: скоординированное развитие системы медицинского обслуживания между крупным городом и окружающими муниципальными образованиями и планирование сети медицинских учреждений с учетом прогноза численности населения не только крупного города, но и окружающих территорий; опережающее развитие высокотехнологичных медицинских услуг в крупных городах.

С целью повышения качества и конкурентоспособности профессионального образования необходимы: формирование программ развития образовательных учреждений с учетом эффективных специализаций и прогноза развития рынка труда крупных городов и прилегающих территорий; усиление роли учреждений высшего образования как центров инновационной экономики; планирование развития профессионального образования с учетом межмуниципальных и межрегиональных функций, выполняемых крупным городом;

2) улучшение качества городской среды реализуется по следующим направлениям: повышение обеспеченности комфортным и доступным жильем, в том числе социальным и арендным; развитие публичных пространств (площадей, пешеходных улиц, бульваров, тротуаров городских улиц и др.); обеспечение разнообразия городской среды за счет развития экономики, культуры, проведения городских мероприятий и фестивалей, сохранения культурного наследия; усиление социальной активности, направленной на улучшение качества городской среды с помощью учета мнения населения и поддержки городских и местных инициатив; планирование и развитие зеленой инфраструктуры (лесных массивов, лесопарков, парков и других зеленых насаждений, в том числе образующих рекреационные зоны и зеленые «пояса») крупных городов и прилегающих территорий; улучшение состояния окружающей среды за счет стимулирования внедрения малоотходных технологий и современных очистных сооружений, поддержка предприятий и организаций, специализирующихся на обработке, утилизации и переработке отходов;

3) снятие инфраструктурных ограничений обеспечивают: развитие транспортных систем крупных городов и прилегающих территорий: развитие дорожной сети; развитие выделенного общественного транспорта; интеграция внутригородских и пригородных транспортных систем, формирование единых операторов общественного транспорта, создание системы транспортно-пересадочных узлов; развитие сети маршрутов общественного транспорта; активное внедрение интеллектуальных систем управления транспортным движением, функционированием энергетического и комму-

<sup>11</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 5 июля 2017 г. № 18-П «По делу о проверке конституционности части 2 статьи 40 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» в связи с жалобой администрации муниципального образования городской округ город Сибай Республики Башкортостан» // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>12</sup> Например, в Удмуртской Республике выделен такой круг вопросов, возникающих между столицей и пригородными территориями (Ижевск не относится к городам-миллионникам, но круг вопросов в целом является подобным): 1) строительство, реконструкция, капитальный ремонт, ремонт автомобильных дорог местного значения; 2) строительство, реконструкция, капитальный ремонт объектов тепло-, газо- и энергоснабжения, централизованных систем горячего водоснабжения, холодного водоснабжения и (или) водоотведения, в том числе проведение в указанных целях проектно-изыскательских работ и экспертизы проектно-сметной документации; 3) строительство, реконструкция, капитальный ремонт объектов образования, культуры и объектов инфраструктуры в сфере здравоохранения; 4) строительство, реконструкция и (или) модернизация объектов, используемых для обработки, утилизации, обезвреживания и захоронения твердых коммунальных отходов; 5) обеспечение мер пожарной безопасности в границах населенных пунктов и территорий садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединений граждан; 6) создание и содержание мест захоронения. Более подробно об этом см.: Закон Удмуртской Республики от 5 июля 2016 г. № 51-РЗ «О мерах дополнительной поддержки социально-экономического развития Завьяловского района Удмуртской Республики» // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>13</sup> Более подробно об этом см.: Шугрина Е.С. Модели управления российскими агломерациями // Государственная власть и местное самоуправление. 2018. № 2. С. 39–43; Шугрина Е.С. Экспертная дискуссия о правовых основах формирования и развития агломераций в России // Муниципальное имущество: экономика, право, управление. 2018. № 2. С. 8–12.

нального комплексов крупных городов и прилегающих территорий («умный город»), цифровизации производственных процессов;

4) развитие экономики крупных городов и прилегающих территорий требует: создания условий для реализации конкурентных преимуществ и приоритетов отраслевого развития, при особом внимании к инновационному развитию эффективных существующих отраслей, перспективных высокотехнологических, наукоемких отраслей и творческих индустрий культурной сферы; поддержки кластерных инициатив; формирования открытой среды для бизнеса, поддержки развития малого и среднего бизнеса; повышения собственных доходов от использования муниципального имущества, капитализации стоимости земли путем реализации инфраструктурных проектов;

5) обеспечение сбалансированного пространственного развития территорий не только крупных городов, но и окружающих их территорий за счет формирования единой градостроительной политики:

- оптимизация использования городского пространства через реконструкцию городской застройки, реновацию депрессивных городских территорий;
- развитие пригородных территорий за счет формирования новых центров экономической активности;
- усиление межмуниципального взаимодействия;
- широкое участие в стратегическом и территориальном планировании населения и заинтересованных участников.

Все эти направления развития должны лечь в основу соответствующих документов, в том числе необходимого финансирования и формулирования полномочий органов власти. Очевидно, что в данном случае речь идет не только о полномочиях органов местного самоуправления.

Таким образом, развитие городов-миллионников основано на поиске баланса между разными интересами и разными ценностями. Поскольку они все входят в круг стратегических интересов государства, являются драйверами роста экономики страны, напрашивается проведение исследования по особенностям развития городов-миллионников, которое позволит их выявить и максимально полно учесть.

3. Когда говорят об опорных точках Северного морского пути, то, как правило, подразумевают населенные пункты, которые являются портами (Мурманск, Архангельск, Нарьян-Мар, Варандей, Сабетта, Дудинка, Игарка, Диксон, Хатанга, Тикси, Певек).

Данные населенные пункты расположены на территории нескольких субъектов Российской Федерации и входят в состав разных муниципальных образований (городские округа, городские и сельские поселения). Наделение территории статусом конкретного муниципального образования автоматически влечет соответствующий объем полномочий, особенности финансирования, выбор модели управления территорией, механизмов ее развития и т.п.

В настоящее время в Федеральном законе № 131-ФЗ говорится о таких особенностях осуществления местного самоуправления на Арктических территориях как северный завоз (ст. 82.1) и малонаселенность (низкая плотность населения — ст. 11, 13.2, 25.1).

В вышеназванных справочных материалах о подготовке проекта Стратегии пространственного развития Российской Федерации подчеркивается, что одной из основных проблем и вызовом пространственному

развитию Российской Федерации является сохранение большого количества населенных пунктов на Дальнем Востоке, в Сибири, в Арктической зоне без устойчивого транспортного сообщения, а также низкая транспортная доступность для многих малых городов и центров сельских территорий по причине значительных долей региональных и местных автомобильных дорог, находящихся в ненормативном состоянии.

Конечно, восполнить отсутствие транспортной инфраструктуры можно за счет развития Интернета, дистанционных технологий, однако прокладка, например, кабеля в условиях вечной мерзлоты — не такое простое дело. Да и не все услуги можно получить дистанционно. Например, получение паспорта по Интернету российским законодательством не предусмотрено, а за несвоевременное получение паспорта предусмотрены негативные для гражданина последствия.

Можно выделить следующие особенности местного самоуправления в опорных точках Северного морского пути:

— в большинстве городских и сельских поселений Арктической зоны (а в ряде случаев и в городских округах) можно говорить о *моногородах*, развитие которых зависит от градообразующего предприятия (как правило, это порт, хотя в городских округах могут быть и иные варианты). Однако мало какие арктические территории вошли в программу поддержки моногородов. Более того, фактическое развитие территории, ее благоустройство, поддержание объектов инфраструктуры, в том числе объектов жизнеобеспечения, во многом зависит от частных интересов градообразующих организаций. Надо отдать им должное, что они с пониманием относятся к развитию территории, видят в этом определенный собственный экономический эффект. Однако это все означает перекачивание функций органов власти на плечи бизнеса. Необходимо проведение отдельного исследования бюджетной обеспеченности и инвестиционной активности в муниципальных образованиях<sup>14</sup>;

— *перечень вопросов местного значения* зависит от вида муниципального образования, но не зависит от того, где находится эта территория. Например, есть такой вопрос местного значения, как организация транспортного обслуживания населения. Как его осуществлять в условиях отсутствия дорог, когда большую часть времени для ряда территорий основным видом транспорта является вертолет, средства малой авиации, которые находятся в государственной или частной собственности? Кроме того, финансирование ряда полномочий по решению вопросов местного значения основано на методе так называемого «подушевого финансирования» и не учитывает специфику арктических малонаселенных территорий с высокими затратами на их транспортную составляющую. Очевидно, что данный подход нуждается в определенной корректировке;

— бюджетное законодательство устанавливает определенные правила формирования *фонда оплаты труда* сотрудникам органов местного самоуправления, которые не учитывают специфику арктических территорий. Например, в состав сельского поселения Хатанга (Красноярский край) входит десять населенных пунктов; удаленность пяти из них от административного центра

<sup>14</sup> Несмотря на общее удручающее состояние объектов коммунальной инфраструктуры, есть примеры отдельных муниципальных образований, руководители которых стараются эффективно использовать имеющиеся механизмы, в том числе такие как концессии.

составляет 130–325 км. Это означает необходимость формирования местных территориальных органов местного самоуправления, что приводит к существенному увеличению количества муниципальных служащих, создает определенные проблемы в работе представительного органа. Возможно, будет целесообразным рассмотрение вопроса о введении определенных поправочных коэффициентов при установлении правил образования фонда оплаты труда<sup>15</sup>, а также средств, направляемых на компенсацию расходов, возникающих при осуществлении соответствующей деятельности. Все это влияет на кадровую конкурентоспособность муниципального образования, его возможности по привлечению специалистов со стороны;

— действующее законодательство закрепляет за общинами коренных малочисленных народов определенные возможности участия в решении вопросов землепользования, недропользования. Юридически общины коренных малочисленных народов — некоммерческие организации. Однако законодательство о местном самоуправлении не предусматривает активного участия этих НКО в решении вопросов местного значения. Очевидна необходимость определенной гармонизации законодательства.

Условия работы и проживания в Арктике являются непростыми, однако органы власти не освобождаются от предоставления населению соответствующих услуг — принцип равенства действует на всей территории России. Очевидно, что себестоимость таких услуг является огромной и непосильной для местных бюджетов. Самостоятельно решить большую часть вопросов органы местного самоуправления не могут по объективным причинам. Поэтому возникает вполне логичный вопрос: а стоит ли развивать полноценные стационарные населенные пункты? Может, проще делать ставку на развитие системы вахтовых поселков? Это очень сложный вопрос, ответ на который зависит от разных факторов. Возможным компромиссом могло бы стать принятие специального закона об Арктике, регулирующего особенности управления данной территорией (некий аналог федеральных законов о ЗАТО, о свободном порте Владивосток).

Выступая на круглом столе в Дудинке 29 июня 2018 г., председатель комитета Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления отметил, что в целях обеспечения жизнедеятельности населения муниципалитетов Северного морского пути необходимо коренное улучшение инфраструктуры населенных пунктов — опорных пунктов Северного морского пути в том числе<sup>16</sup>:

— улучшение жилищных условий граждан, в том числе молодых семей и молодых специалистов, прожи-

вающих и переезжающих в опорные населенные пункты Северного морского пути;

— развитие газификации и водоснабжения;

— развитие сети и улучшение качества общеобразовательных учреждений, в том числе учреждений дошкольного образования;

— развитие сети и улучшение качества учреждений первичной медико-санитарной помощи, укрепление их кадрами;

— развитие сети учреждений культуры, спортивных сооружений и физкультурных площадок;

— обновление структуры занятости населения;

— обеспечение предоставления практически всех услуг в режиме реального времени, в том числе с помощью доступных всем гражданам дистанционных сервисов, включая сервисы по закупке товаров с использованием электронных систем (учитывая территории с низкой плотностью населения, а также в отдаленных и труднодоступных местностях);

— цифровизация всей системы государственного и муниципального управления, создание системы электронного документооборота, в том числе для предоставления населению опорных пунктов Северного морского пути государственных и муниципальных услуг с использованием электронных систем;

— обеспечение продвижения современных профессиональных кадров во всех сферах жизнедеятельности и управления.

Очевидно, что совершенствование правового регулирования отношений, связанных с освоением российской части арктического пространства, развитием Северного морского пути и его опорных точек, является одной из первоочередных задач. Это геостратегический вопрос, связанный не только с экономическими интересами, но и с вопросами безопасности и обороноспособности страны в целом.

В проекте рекомендаций круглого стола констатируется, что в сфере стратегического планирования развития Арктической зоны и Северного морского пути требуется обеспечить унификацию правовых норм, при этом конкретизировав их для разных видов муниципальных образований — поселений, муниципальных районов и городских округов, и организовать методическое обеспечение разработки прогнозов социально-экономического развития макрорегионов и субъектов Российской Федерации, стратегий социально-экономического развития макрорегионов, стратегий социально-экономического развития субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, планов их реализации, государственных программ, с акцентом на согласование указанных документов между собой, с документами стратегического планирования, разрабатываемыми в рамках целеполагания на федеральном уровне, а также на необходимость использования в них одинаковых целевых индикаторов и показателей<sup>17</sup>.

<sup>17</sup> Там же.

<sup>15</sup> Более подробно об этом см.: Кондрашев А.А., Роньжина О.В. Особенности организации публичного управления в районах Крайнего Севера и Арктики // Академический юридический журнал. 2017. № 4. С. 4–8.

<sup>16</sup> URL: <http://komitet4.km.duma.gov.ru/Sostoyavshiesyameropriyatiya/item/16499676/>

## Литература

1. Ильиных А.В. Городской округ с внутригородским делением и внутригородские районы: особенности создания и первые итоги существования (опыт Челябинска) / А.В. Ильиных // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 7. С. 67–70.

2. Комарова В.В. Российская Арктика сквозь призму конституционных интересов и ценностей / В.В. Комарова // Право и государство: теория и практика. 2016. № 9. С. 37–42.
3. Кондрашев А.А. Особенности организации публичного управления в районах Крайнего Севера и Арктики / А.А. Кондрашев, О.В. Роньжина // Академический юридический журнал. 2017. № 4. С. 4–8.
4. Малько А.В. Правовая политика в сфере обеспечения безопасности в Арктике (обзор материалов «круглого стола») / А.В. Малько, С.Б. Немченко, А.А. Смирнова // Государство и право. 2016. № 6. С. 102–115.
5. Мельниченко О.В. Дискуссия по проекту стратегии пространственного развития Российской Федерации / О.В. Мельниченко // Муниципальное имущество, экономика, право, управление. 2018. № 2. С. 3–7.
6. Нарутто С.В. Конкуренция конституционных прав и свобод человека в интерпретациях Конституционного Суда Российской Федерации / С.В. Нарутто // Конституционное и муниципальное право. 2010. № 2. С. 56–64.
7. Проблемы конституционно-правового регулирования статуса арктических территорий Российской Федерации : материалы круглого стола международной научно-практической конференции «Енисейские политико-правовые чтения» (г. Красноярск, 21–22 сентября 2017 г.) / под ред. А.А. Кондрашева, О.В. Роньжиной, А.Б. Зенкиной. Красноярск : Красноярский государственный аграрный университет, 2017. 119 с.
8. Российская Арктика — территория права: альманах. Вып. IV: Сохранение и устойчивое развитие Арктики. Правовое регулирование пространственного развития арктических территорий Российской Федерации (на примере Ямало-Ненецкого автономного округа) / Т.Я. Хабриева, Д.Н. Кобылкин, Л.В. Андриченко и др.; отв. ред. С.А. Боголюбов, В.П. Емельянцева. М. : ИЗИСП при Правительстве РФ ; Салехард : Правительство Ямало-Ненецкого автономного округа, 2017. 324 с.
9. Шугрина Е.С. Новый этап муниципальной реформы или контрреформирование контрреформ? / Е.С. Шугрина // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 4. С. 68–71.