

# МЕСТНОЕ ПРАВО

2022 г. N 4

*Издается с декабря 1999 года*

при поддержке Комитета Государственной Думы по региональной политике и местному самоуправлению, Общероссийского Конгресса муниципальных образований, Общенациональной ассоциации территориального общественного самоуправления, Федерального экспертного совета по местному и общественному самоуправлению и местным сообществам, Отделения Российской академии естественных наук по федеративному устройству, местному самоуправлению и местным сообществам, Российской муниципальной академии

**Колонка редактора** 2

## **Раздел I. Статьи и научные материалы**

- Л.И.Никовская, В.Н.Якимец** Муниципальная публичная политика как индикатор качества взаимодействия власти и общества на местном уровне 3
- Г.В.Тюрин** Локальные рынки и экономический суверенитет России 21
- Д.И.Городецкий, Р.Н.Шпакова** Межмуниципальное коммерческое сотрудничество: правовое регулирование и практика реализации 33
- И.С.Андреечев** Пределы правового регулирования правилами благоустройства отношений по формированию комфортной среды обитания 41
- А.Н.Мальцев, О.С.Раткевич** О перспективе преобразования ЗАТО Саров в «федеральную территорию» 69

## **Раздел II. Федеральные мероприятия**

- «Круглый стол» на тему: «Региональные и муниципальные программы и проекты в сфере здравоохранения»** (г. Москва, 12 мая 2022 года) Пострелиз, итоговый документ (рекомендации) 77
- «Круглый стол» на тему: «Региональные и местные сообщества как фактор и субъект стратегического развития регионов и муниципалитетов»** (г. Москва, Круглый зал Дома Союзов, 07 июля 2022 года) Пострелиз 101
- Всероссийский конкурс «Мой город – моя забота»** 105  
Анонс конкурса, приказ о награждении победителей, материалы победителей конкурса (статьи)

## **Раздел III. Лаборатория истории и теории социального управления**

- В.М.Десенко** Ракетные войска Стратегического Назначения в операции «Анадырь» («Карибский кризис») 121

**Правила оформления и приема статей в печать** 128

### **Уважаемые коллеги!**

В этом номере мы продолжаем наши публикации по развитию муниципалитетов с разных сторон этого процесса: профессора Л.И. Никовская и В.Н. Якимец с социологических позиций исследуют вопрос местной власти и местных сообществ, Г.В. Тюрин описывает модель локальной экономики, Д.И. Городецкий и Р.И. Шпакова исследуют межмуниципальное хозяйственное сотрудничество (называя его «коммерческим»), И.С. Андреечев размышляет о пределах правового регулирования правил благоустройства городской среды.

В мае с.г. Комитет Государственной Думы по региональной политике и местному самоуправлению совместно с Лигой здоровья нации провел в заочном режиме «круглый стол», посвященный региональным и муниципальным программам и проектам в сфере здравоохранения, итоговый документ которого, подробно и многосторонне раскрывающий эту тему, мы здесь публикуем.

7 июля текущего года тот же Комитет Государственной Думы совместно с Высшей школой экономики и Отделением РАЕН по федеративному устройству, местному самоуправлению и местным сообществам провел «круглый стол» по вопросу региональных и местных сообществ как субъектов стратегического развития территорий. Вопрос актуален, особенно если иметь в виду тенденцию к расширению общественной власти не местах взамен представительной публичной. Доработанную резолюцию круглого стола, после утверждения ее Комитетом Государственной Думы, мы опубликуем в следующем номере журнала.

Еще я бы обратил ваше внимание на материалы молодых людей – победителей конкурса «Мой город – моя забота», который патронирует наш журнал. Материалы эти по своему замечательны, и показывают, что есть молодежь, для которых их малая родина интересна, и они пытливно думают над тем, как ее обустроить.

Удачи им и всем нам.

С уважением,

**И.В. Бабичев**

## Раздел I. Статьи и научные материалы

**Муниципальная публичная политика как индикатор качества взаимодействия власти и общества на местном уровне**

Municipal public policy as an indicator of the quality of interaction between government and society at the local level

**Л.И. Никовская,**

*д-р.соц.наук, к.филос.наук,*

*главный научный сотрудник*

*Института социологии ФНИСЦ РАН,*

*профессор РАНХиГС.*

**В.Н. Якимец,**

*д-р соц.наук, к. тех.наук,*

*главный научный сотрудник*

*ИППИ РАН,*

*профессор РАНХиГС*

**Аннотация:** В статье представлены некоторые результаты исследования муниципальной публичной политики (далее МПП) в Ярославской и Костромской областях за 2019-2021 г. Показано, что публичная политика, как общее теоретико-практическое направление, возникло на волне интереса к повышению эффективности государственного управления в условиях формирования практик и технологий со-управления, представляя собой «зонтичное» явление, объединяющее информационно-дискурсивное, деятельностно-активистское и управленческое измерения одновременно. МПП представляет собой деятельность, характеризующуюся системным взаимодействием муниципальных органов власти, бизнеса, некоммерческого сообщества, многообразных общественных объединений, граждан по поводу реализации общественных (публичных) интересов, производства, распределения и использования общественных ресурсов и благ с учетом волеизъявления народа и населения определенных территорий. На основе индексного подхода представлены особенности состояния институтов и механизмов МПП в двух муниципальных образованиях по критериям состоятельности и показателя полноты функционала акторов и субъектов МПП, кратко обобщаются особенности субъектного среза на муниципальном уровне. В целом, характер сложившейся МПП в исследуемых муниципальных образованиях отличается свойствами государственного патернализма, что ограничивает возможности местного самоуправления как института гражданского общества. Новый этап реформы местного самоуправления четко обозначил политико-смысловую развилку его встраивания в единую систему публичной власти. С точки зрения интересов развития гражданской самоорганизации, «низовых» общественных инициатив, углубления диалоговых и партнерских практик, что является сутью феномена публичной политики, несомненную тревогу вызывает стремление через понятие «единство публичной власти» сделать органы местного самоуправления нижним уровнем государственной власти, что может сказаться на качестве публичной сферы и реализации принципов МПП.

**Ключевые слова:** местное самоуправление, публичная сфера, публичная политика, муниципальная публичная политика, гражданское общество, субъекты и акторы, институты и механизмы, состоятельность институтов, функционал субъектов, индексные оценки.

**Annotation:** The article presents some results of a study of municipal public policy (MPP) in the Yaroslavl and Kostroma regions for 2019-2021. It is shown that public policy, as a general theoretical and practical direction, arose on the wave of interest in improving the efficiency of public administration in the conditions of forming practices and technologies of co-management, representing an "umbrella" phenomenon, combining information-discursive, activists effort action and managerial dimensions at the same time. MPP is an activity characterized by systematic interaction of municipal authorities, local business, non-profit community, diverse public associations, citizens regarding the advocacy of public interests, production, distribution and use of public resources and benefits, taking into account expectations of the population of certain territories. On the basis of the index approach, the features of the state of the institutions and mechanisms of the MPP in two municipalities are presented according to the criteria of consistency and the indicator of the completeness of the functional of the actors and subjects of the MPP, the features of the subject section at the municipal level are briefly summarized. In general, the MPP nature in the municipalities under study differs in the properties of state paternalism, which limits the possibilities of local self-government as an institution of civil society. The

new stage of the reform of local self-government clearly marked the political branching point of its integration into a single system of public power. From the point of view of the development interests of civil self-organization, "grass-roots" public initiatives, deepening dialogue and partnership practices, which is the essence of the public policy phenomenon, the desire to make local self-government bodies the lower level of the state power through the concept of "united public power" is undoubtedly alarming, which may affect the quality of the public sphere and the implementation of the principles of the MPP.

**Key words:** local self-government, public sphere, public policy, municipal public policy, civil society, subjects and actors, institutions and mechanisms, institutional viability, functionality, index evaluations.

Роль местного самоуправления (далее МСУ) и местного сообщества в системе российской государственности неопределима: сильное сообщество – основа сильного государства. Политические, социальные, экономические интересы граждан связаны с интересами государства, прежде всего, через групповые интересы жителей одного города, села, района, реализуемые посредством самоуправления. Местное самоуправление выступает своеобразной школой гражданственности, демократической организации местной жизни, и главное – школой солидарности. Оно призвано приучить общество к самоорганизации, необходимой для качественного решения вопросов в соответствии с общественными (публичными) интересами граждан. Совмещение в работе органов местного самоуправления общественных и государственных (публичных) полномочий – явление исключительное, богатое потенциальными возможностями для поиска и выбора оптимальных схем и механизмов взаимодействия общественности и власти, публичного и политического.

Самоуправление ведет к изменению направленности управленческих процессов «снизу – вверх», от периферии к центру; оно зависит от развития прямой непосредственной демократии, расширения гласности, повышения действенности общественного мнения и пр. Именно поэтому местное самоуправление по праву относят к важнейшим институтам гражданского общества, занимающим пограничное положение между органами государственной власти и общественной самодеятельности. По мысли известного философа и политолога

А. де Токвиля, *коммунальные институты делают для свободы то, что начальная школа для науки; они делают ее доступной для народа, позволяют вкушать ее плоды и привыкать ею пользоваться. Нация может ввести у себя свободное правление и без коммунальных институтов, но у нее не будет духа свободы*[1]. Таким образом, МСУ – не просто элемент организации публичной власти и политики: в институциональном аспекте органы МСУ интегрированы в единый государственный механизм управления страной. В функциональном же смысле МСУ является важным институтом гражданского, в идеале – солидарного, общества, формой политической самоорганизации локальных сообществ.

Два года назад (30.01.2020) на заседании президентского Совета по развитию местного самоуправления Президент РФ подчеркнул, что разработка проекта новых Основ государственной политики в сфере развития местного самоуправления на период до 2030 года и внесение соответствующих поправок в новую редакцию Конституции РФ будут «обеспечивать такие условия для каждого муниципалитета в России, чтобы он мог работать эффективно, с максимальной пользой для людей и активно включаться в достижение национальных целей развития как надёжное, а не какое-то слабое или инертное звено во всей системе власти. Тем более что именно на местах «фокусируется» абсолютное большинство национальных проектов, причём роль местного самоуправления в их реализации возрастет многократно, если будут прочные, действенные контакты между муниципалитетами и гражданским обще-

ством[2]. Иными словами, мы видим запрос государства на усиление роли муниципальной публичной политики, повышения ответственности ее институтов и субъектов. Публичный принцип взаимодействия муниципальной власти с гражданским обществом всегда выступал и выступает существенным ресурсом развития территорий и формирования доверия к деятельности власти, что выдвигает на первый план вопросы о характере взаимоотношений государства и гражданского общества, которые могут существовать в публичной сфере, в рамках которой и совершается процесс совместной выработки решений по общезначимым социальным проблемам.

Публичная сфера, по мысли известного современного немецкого мыслителя Ю. Хабермаса, является особой информационно-коммуникативной средой, где рождается общественное мнение, которое выполняет функцию критики и контроля по отношению к государству[3]. Причем многое зависит от ее качественного состояния. Если она адекватно воспроизводит активно функционирующую демократическую общественность, то не исчерпывается только коммуникациями граждан и общественной рефлексией, а предполагает практическую реализацию публично обсуждаемых интересов во имя общего блага на основе диалоговых форм коммуникации различных групп граждан и власти[4]. Иными словами, публичная сфера опосредует отношения между государством и обществом и позволяет сформироваться публике (сообществам) как проводнику общественного мнения и как субъекту деятельности. Соответственно, принцип публичности делает возможным демократический контроль, причем включенный контроль, над деятельностью государства.

Развитие публичной сферы закономерно приводит к выходу ее содержания из дискурсивного поля в пространство публичного управления и появлению феномена

публичной политики (далее ПП). В европейской традиции ПП подразумевает собственно процесс принятия решений, который формируется в публичном пространстве; государственных и негосударственных акторов, взаимодействующих в этом процессе на различных уровнях управления (центральном, региональном, локальном); формы, методы и технологии общественного участия, погруженных в общий политический контекст. Иными словами, мы видим сложное, «зонтичное» по своей структуре понятие, которое, помимо государства, как основного актора, включает различные общественные группы негосударственного свойства посредством различных механизмов согласования интересов и культуры консенсуса[5]. Известный специалист в области публичной политики М. Риттер предлагает понимать данную категорию только через «демократию участия», или «партиципаторную» демократию[6].

Таким образом, публичная политика во всем многообразии своего проявления представляет собой широкий круг процессов и явлений. Во-первых, она являет собой особое качество государственного и муниципального управления, которое все более ориентируется на идеи постбюрократической организации, предполагающей отказ от традиционной иерархической структуры управления в пользу горизонтальных отношений партнерства, социальной кооперации, перехода к модели *со-участвующего* управления, исключающего жесткие вертикальные формы *«господства-подчинения»* (на это были нацелены все административные реформы, проводившиеся в современном мире в последнюю четверть XX века и начало XXI века). Во-вторых, активное общественное и гражданское участие и соответствующие процедуры в принятии политико-властных решений; в-третьих, разработку с общественным участием различного рода программ для решения в обществе возникающих проблем, а также социальные

технологии их реализации; в-четвертых, она охватывает процесс двусторонней коммуникации разнообразных общественных групп, выстраиваемых большей частью симметрично, в диалоговом режиме[7].

Для понимания сложности и многоплановости категории публичной политики следует отметить огромный интерес к этому понятию со стороны представителей государственного и муниципального управления, когда речь идет о соотношении политических и административных свойств государственной власти, о качестве и эффективности современного государственного управления. В связи с формированием сетевого общества и переходом к использованию новых информационно-коммуникативных технологий в западной мысли к концу XX столетия наблюдается колоссальный интерес к концепту публичной политики, поскольку исторически публичная политика возникла на волне дискуссии о повышении эффективности государственного управления, и, самое главное, расширения возможностей участия гражданского общества в политическом процессе. Таким образом, если деятельность органов государственной власти и местного самоуправления является в России предметом внимания такого научного направления, как «государственное и муниципальное управление», а функционирование структур гражданского общества – социологии общественных движений, то *область исследований публичной политики пересекается с тем и другим одновременно в аспекте их взаимодействия в процессе подготовки, принятия и реализации управленческих решений и формирования «повестки дня» того или иного уровня сообщества.*

В данной статье мы будем опираться на введенный в 2019 году по результатам социологических исследований концепт «муниципальной публичной политики», связывая его, прежде всего, с особенностями локального порядка социально ориенти-

рованного свойства, опирающегося на баланс интересов основных социальных групп местного сообщества и власти, межсекторное партнерство и принципы согласования интересов во имя общего блага развития территории. Для социальных сообществ муниципальная публичная политика выступает интегрирующим (связывающим) фактором; она может способствовать предотвращению социальных, экономических, этнических, религиозных конфликтов; является хорошим полигоном для большинства инновационных социальных проектов.

В современной России сегодня можно наблюдать во многих городах и районах большое стремление к реальной работе, к терпеливому и прочному строительству демократических механизмов решения насущных проблем повседневной жизни: достойного содержания домов, квартир, больниц, яслей и школ; содействия росту муниципальной экономики, местной экономической (деловой) инициативы; защиты природы, полезной для населения территории. Мировая история подчеркивает необходимость конструктивного публичного взаимодействия власти и местных сообществ как одного из способов поддержания общества в стабильном состоянии, особенно в период государственных и сложных системных кризисов. Потребность общества в открытых, публично функционирующих институтах и механизмах общественной кооперации на низовом уровне компенсирует социуму в период острых кризисов воспроизводство институтов гражданского общества. В итоге создается гарантия нации от разрушения, поддерживаются основы общественной жизнедеятельности на локальном уровне, соответственно, и на самом близком к людям уровне публичной власти.

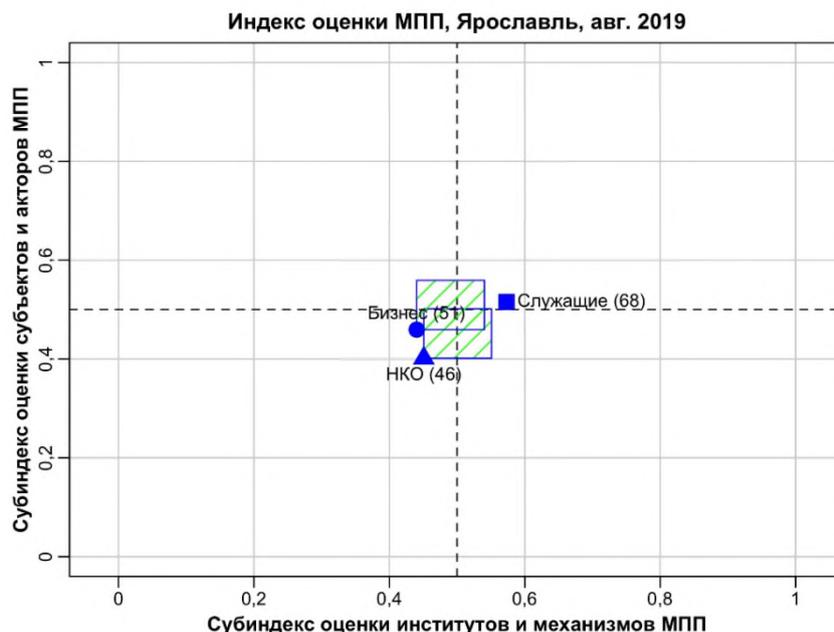
Именно на муниципальном уровне публичная политика получает свое полное выражение в утверждении определенного

«местного порядка». Это согласуется с выводами современного французского социолога Е. Фридберга о том, что МПП является собой «относительно автономное политическое создание, которое осуществляет на своем уровне регулирование конфликтов между заинтересованными сторонами, а также обеспечивает артикуляцию и приводит в соответствие их индивидуальные и коллективные цели и интересы»[8]. Более того, МПП стремится на локальном уровне выстроить баланс интересов основных игроков публичного пространства - малого и среднего бизнеса, некоммерческого сообщества и местной власти - на основе межсекторного партнерства. Она стремится погасить возможные последствиями *разрегулирования* местного сообщества, которые порождаются корпоративистской политикой. Можно вполне согласиться с тем, что корпоративистские модели представительства интересов, когда в социально-политическом поле действует ограниченное число неконкурирующих, иерархически упорядоченных и функционально различных образований, которые получают одобрение или лицензируются государством и стремятся к монополии на представительство интересов в соответствующей области, толкают местное сообщество в направлении нарастания состояния неравновесия. А это порождает «проблемы», «напряжения», «дисфункции» или «обратные эффекты», которые, в свою очередь, становятся объектами муниципальной публичной политики. По сути, МПП противостоит той социальной асимметрии, которую создает чрезмерная корпоративизация общества, когда интересы корпорации приходят в противоречие с интересами развития территории или местного сообщества. Какие это имеет социально-политические последствия? По точному наблюдению французских иссле-

дователей публичной политики Пьера Мюлле и Ива Сюреля, «всякое *секторизованное* общество всегда сталкивается с проблемами социальной связанности. Такое общество неизбежно сталкивается с угрозами дезинтеграции. Однако это имеет место в том случае, когда оно оказывается неспособным преодолеть межсекторные противоречия и антагонизмы. Именно эти угрозы призвана преодолевать публичная политика»[9]. Исходя из выше сказанного, определим понятие МПП как *деятельность, характеризующуюся системным взаимодействием муниципальных органов власти, бизнеса, некоммерческого сообщества, многообразных общественных объединений, граждан по поводу реализации личных и общественных интересов, производства, распределения и использования общественных ресурсов и благ с учетом волеизъявления населения определенных территорий.*

Для подтверждения выше приведенных теоретико-методологических положений представим некоторые результаты проведенного в 2019-2020 гг. социологического исследования состояния муниципальной публичной политики в 2-х областях ЦФО - Ярославской и Костромской, с использованием индекса муниципальной публичной политики[10]. Так, наше исследование выявило, что по типологическим свойствам городской округ Ярославль характеризуется близким к *центрированному типу* МПП (см. рис. 1), когда индексные значения трех групп - представителей муниципальной власти, малого и среднего бизнеса, некоммерческого сообщества - консолидированы вокруг координат 0.5; 0.5, хотя оценки представителей НКО и малого и среднего бизнеса расположились в отрыве от оценок власти<sup>1</sup>.

Рисунок 1 Индексные оценки МПП в городском округе Ярославль

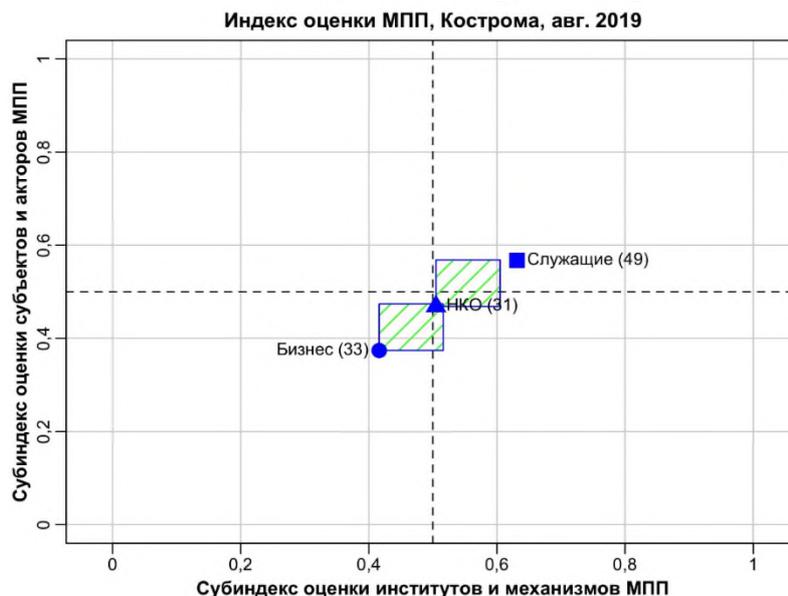


Как видим, у представителей НКО и малого и среднего бизнеса позиции практически совпали: они находятся в верхней части нижнего квадранта. А оценки муниципальной власти – в нижней части верхнего квадранта: они чуть оторвались по оценке институтов и механизмов публичного взаимодействия и несколько доминируют над оценками двух других секторов. В регионе достаточно развиты институты гражданского общества, он занимает ведущее место в «федеральном разрезе» по рейтингу продвижения механизмов межсекторного партнерства, развития социального предпринимательства. Однако, все активные участники гражданского общества, прежде всего, малый и средний бизнес, НКО-сектор демонстрируют высокий запрос на поддержку своей деятельности и, отсюда, определенную степень неудовлетворенности реальными условиями и возможностями для развития своей гражданской и деловой инициативы на местном уровне, что определенным образом влияет на уровень доверия по отношению к власти, степень

уверенности в своей успешной деятельности и характер позитивной мотивации.

В городском округе Костроме сложился *слабо разрывной тип* МПП (см. рис. 2). Индексные оценки бизнеса располагаются в квадранте с низкими оценками и при этом консолидированы с оценками НКО, а оценки власти более высокие. Представители малого и среднего бизнеса дали наиболее критичные оценки: они чувствуют обделенность в реализации своих публичных интересов на местном уровне, поскольку не защищены от экспансии федеральных сетевых бизнес-структур. Более позитивные оценки НКО-сектора объясняются просто: его положительный настрой определяли так называемые традиционные организации (ветеранов, инвалидов, пенсионеров и пр.), социально поддерживаемые местной властью, а «инициативные», современные НКО, которым постоянно надо бороться за выживание, участвуя в грантовых конкурсах, не имеют такой уверенности в публичном пространстве.

Рисунок 2 Индексные оценки МПП в городском округе Кострома



Иными словами, интегральный индекс муниципальной публичной политики в Костроме показывает, что оценки двух групп (НКО, малого и среднего бизнеса) почти консолидированы, а оценки муниципальной власти оторваны. Ярко наблюдается разрыв между оценками власти и бизнеса. Но при этом все оценки расположены в центральной области. В Ярославле эффект консолидации всех трех групп выражен более сильно. Это значит, что в своих принципиальных ожиданиях все три группы публичного взаимодействия не отрываются друг от друга и готовы слышать взаимные предложения. Значит, есть потенциал для роста. Но справедливости ради отметим, что оценки представителей муниципальной власти все-таки выше.

Каким бы масштабным и разветвленным ни был муниципальный аппарат, он не в состоянии справиться с многообразием общественных проблем на своей территории без подключения ресурса и возможностей гражданской и деловой инициативы. Очень важно эмпирически уметь диагностировать эти проблемы и выявлять качество институтов публичного взаимодействия, а также степень активности участвующих в нем субъектов. Для того, чтобы сопоставлять действенность разных институтов публичного взаимодействия, нами были предложены и апробированы 2 новых

критерия исследования свойств МПП – *состоятельности институтов и механизмов публичного взаимодействия, а также полноты функционала субъектной составляющей*. Они позволяют выявлять дисфункции во взаимодействии власти и гражданского общества в публичной сфере и определять приоритеты в решении задачи повышения эффективности механизмов общественного диалога и партнерства при решении острых проблем местного сообщества. Оценки состоятельности институтов публичной сферы, полученные в различных регионах РФ [11], демонстрируют сопоставимость результатов и в то же время показывают, что *далеко не все институты публичной сферы могут быть «исправлены» с федерального и регионального уровней*. Только представители местного сообщества того или иного муниципального образования на собственном опыте ощущают пробелы в деятельности отдельных институтов и, выделяя своими оценками несостоятельные и слабо состоятельные из них, «подсказывают» местным властям, что требуется для улучшения в первую очередь. Подключение ресурса и конструктивных возможностей диалога местного гражданского общества к совместным усилиям власти по совершенствованию и поддержанию системы жизнеобеспечения социальной системы территорий должно при-

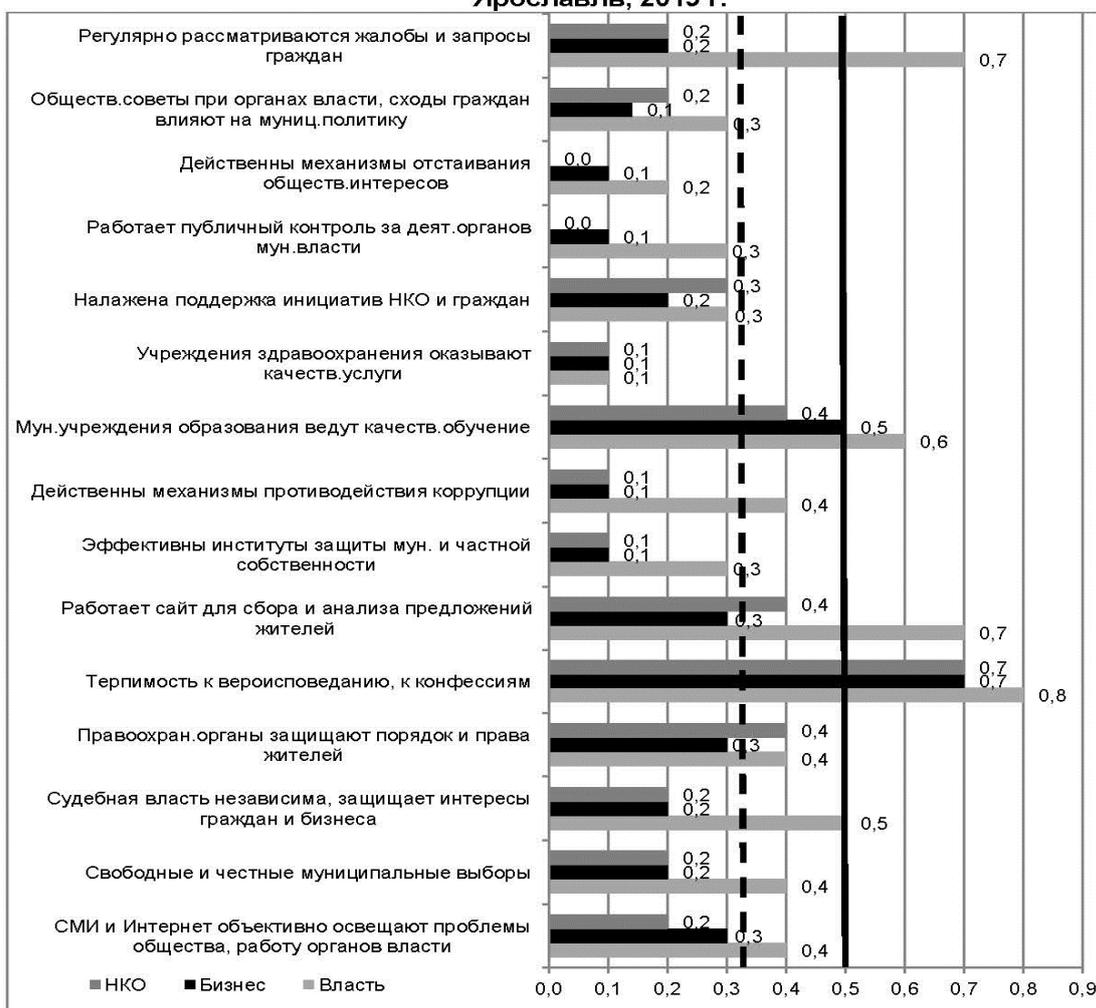
вести, как показывает опыт, к позитивным результатам. Иначе говоря, институциональный срез МПП по критерию состоятельности показывает, как удовлетворяются общественные (публичные) потребности населения, как работают институты, обеспечивающие общественный порядок и жизнеобеспечение территории, а также взаимодействие и обратную связь власти с населением.

Оценки институтов и механизмов МПП в Ярославле, согласно критерию со-

стоятельности<sup>2</sup>, показали (см. рис. 3), что из 15 институтов только 3 попали в зону состоятельных институтов: *работа системы образования, механизмы национального согласия и веротерпимости, и интернет-площадки для сбора предложений граждан.* К границе средней состоятельности подошли оценки *институтов поддержки гражданских инициатив, судебной, правоохранительной и избирательной системы, работы СМИ.*

Рисунок 3

Состоятельность институтов и механизмов МПП, средняя оценка для трех групп. Ярославль, 2019 г.



Несостоятельным оказался институт *первичного звена здравоохранения.* Практически все участники фокус-группы и экспертной сессии подтвердили, что улучшение работы «первички» в городе – это мандат полномочий, отнесенный к уровню ре-

гиональной власти, хотя его дисфункции остро ощущают именно жители города. Задача МПП – артикулировать проблему и донести ее до высшего этажа вертикали публичной власти. Тревожный сигнал для МПП то, что стал несостоятельным *инсти-*

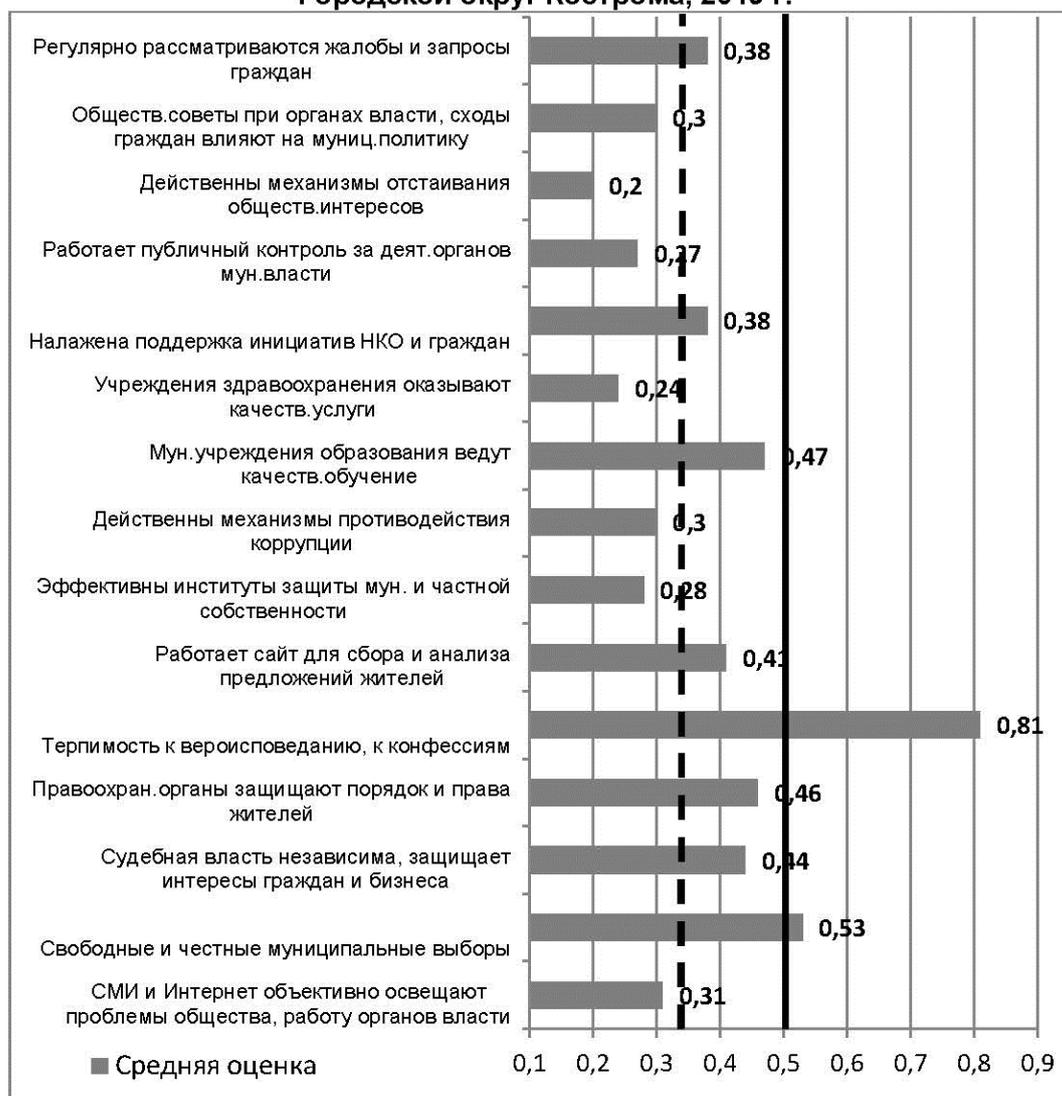
тут отстаивания общественных интересов. Он попал в «ловушку» правового согласования мандатов регулирования публичных проблем региональным и муниципальным законодательством. В разряд несостоятельных попали институты общественных сходов, собраний и деятельности Общественной палаты города, а также институты публичного контроля, защиты частной и муниципальной собственности, противодействия коррупции. Отсюда мы видим, насколько «просела»

гражданская составляющая местного самоуправления в Ярославле.

В Костроме *состоятельными* оказались всего два института – *национального согласия и терпимости между различными конфессиями и институт выборов* (см. рис. 4). В зону *средней состоятельности* попали шесть из 15 институтов – система образования, деятельность судебной власти и правоохранительных органов, интернет-площадки для обсуждения предложений граждан, поддержка гражданских инициатив, рассмотрение жалоб.

Рисунок 4

**Состоятельность институтов и механизмов МПП, средняя оценка для трех групп. Городской округ Кострома, 2019 г.**



Самыми *несостоятельными* оказались *система отстаивания общественных интересов, общественного контроля, защиты частной собственности и работа системы здравоохранения*. Качественные методы исследования показали доминанту исполнительных органов муниципальной власти: *«На принятие нормативных актов, каких-то судьбоносных решений население влияния не оказывает. Это все осуществляется руками Администрации, поэтому, хотим мы, не хотим, но люди видят, прежде всего, Администрацию, даже депутаты остаются немного в тени»* (фокус-группа, представитель НКО).

В целом, сложившийся тип МПП в Костроме, если суммировать выводы ряда интервью и фокус-групп с представителями некоммерческого сообщества и бизнеса, *отличается свойствами государственного патернализма, с акцентом на ведущую роль административно-исполнительных органов власти и очевидного сильного влияния региональной власти*, что несколько ограничивает возможности местного самоуправления как института гражданского общества.

Суммируя, можно сказать, анализ институционального дизайна МПП по критерию состоятельности показал, что институты и механизмы, посредством которых общество может влиять на местную власть, не отличаются высокой дееспособностью, а инструменты, с помощью которых власть может управлять местным сообществом, напротив, доминируют. Качественный анализ выявил, что запрос на улучшение функционирования институтов и механизмов публичного взаимодействия муниципальной власти и активных групп местного сообщества должен развиваться в направлении нарастания интенсивности и ответственности диалоговых и переговорных площадок на местном уровне, усиления респонсивности муниципальной власти. В

рассмотренных нами муниципальных образованиях, особенно урбанизированных, гражданское общество и деловая инициатива в лице малого и среднего бизнеса продемонстрировали готовность к ответственному участию в процессах управления публичной политикой, формирования местной «повестки дня», артикуляции интересов своих целевых групп. Власть этот гражданский и деловой потенциал существенно недоиспользует.

Тревожным показателем для системы муниципального публичного уровня оказалось то, что *несостоятельными* оказывается *институт отстаивания общественных интересов и система муниципального здравоохранения (так называемая, «первичка»)*. Также в зону несостоятельных и слабо состоятельных попали институт публичного контроля, защиты частной и муниципальной собственности, противодействия коррупции. Низкой состоятельностью обладают также институты общественных сходов, собраний и деятельности муниципальных общественных палат Ярославля и Костромы. По этим характеристикам институционального среза мы видим, насколько *«просела»* гражданская составляющая местного самоуправления в двух областях.

В целом, по данным исследования, во всех 2-х муниципальных образованиях пока воспроизводится модель государственного патернализма, когда социально-значимые решения принимаются в «режиме консультаций», при активном контроле государственно-административных структур. Институты МСУ в этих областях становятся заложниками неэффективности и истощенности модели управления в формате «приводных ремней» вертикали власти. *Многие проблемы и дисфункции в жизнедеятельности местных сообществ могли быть сняты за счет активного и умного сотрудничества с локальными граждан-*

скими и деловыми инициативами, целенаправленной работы соответствующих отделов муниципальных органов (по внутренней политике, по социальной политике и т.д.) власти по вовлечению местной активности в крупные региональные и федеральные проекты, развития социального капитала, своевременной диагностики и «снятия» проблемных узлов публичного взаимодействия.

Так, например, опыт решения острой проблемы с организацией первичного звена здравоохранения в муниципальном районе Красном-на-Волге (Костромская обл.) в этом формате показал свою высокую результативность даже при наличии ограниченных ресурсов на локальном уровне. Проблема была диагностирована, публично озвучена и встроена в формат проектного решения всех уровней власти при активном участии населения, его активных групп во взаимодействии с местной властью. Там, где муниципальные власти посчитали проблемы «первички» зоной не своей ответственности, там больше всего и зрело недовольство, поскольку МПП по своей сути не признает ведомственных и иных административных барьеров, а требует действительно целенаправленной работы по преодолению асимметрии секторных и уровневых властных дисбалансов.

Новым в данном исследовании состояния МПП было введение критерия функциональной успешности субъектов МПП<sup>3</sup>. По этому критерию практически во всех 2-х муниципальных образованиях наблюдается одна и та же устойчивая тенденция: три актора - профсоюзы, отделения федеральных политических партий и само население - попадают в зону низкой функциональности. Причем хуже всего ситуация с оценкой профсоюзов. Эта ситуация характерна не только для обследуемых муниципальных образований. Эта ситуация имеет системный характер. В отношении субъ-

ектных характеристик этого актора публичной политики практически во всех обследуемых регионах РФ нам указывали на слабость и неэффективность деятельности именно профсоюзов [12]. В условиях острого социального кризиса «официальные» профсоюзы, входящие в ФНПР, оказались в большинстве случаев недееспособны, а альтернативные им крайне малочисленны и в силу этого слабы. Наемные работники перед угрозой увольнений или неоправданных сокращений заработной платы чувствовали себя экономическими и политически незащищенными, а предприниматели и - шире - работодатели свою безнаказанность и монополизм. Результаты многих последних исследований показывают, что большинство россиян смотрят на профсоюзные организации как на зависимую структуру. Они воспринимаются либо как слишком слабые для того, чтобы добиться от власти и работодателей необходимого решения, либо как нейтральные.

*Политические партии* как институты публичной политики лишней раз продемонстрировали, что они являются пограничными институтами гражданского общества, созданы и функционируют, главным образом, в целях легитимной борьбы за политическую власть и ее завоевание в правовых рамках. «Я пытаюсь работать с партиями и не могу. Их представителей невозможно собрать и вести конструктивный диалог» (фокус-группа, Кострома, представитель мун. власти). В электоральное «межсезонье» партии особо себя не проявляют, разве что за исключением основной доминантной партии «Единая Россия», которая пытается встроиться в горизонт общественной и гражданской активности населения.

Население как субъект публичной политики в реальности проявляет себя диффузно и очень аморфно. Местное самоуправление так не приобрело своего под-

линного субъекта – сообщества граждан территории. Оно в субъектном смысле осталось диффузным, распыленным, предпочитающим прямые встречи с местным руководством, обращения с жалобами, прямое информирование, т.е. традиционный набор средств и методов взаимодействия с местной властью. Гораздо выше активность *институционализированных интересов* граждан - через организации НКО, Общественные палаты города, ассоциации малого и среднего бизнеса, ТПП и пр. Причины этого явления - в сохранении советских стереотипов, государственного патернализма и иждивенчества. Население в целом, как показывают наши исследования, неплохо оценивает потенциал всей системы органов МСУ, но реальные стимулы для своего участия оцениваются низко. В отсутствие реальных ресурсов люди демонстрируют ограниченный личный интерес. Интерес к общественной активности население реально проявляет только тогда, когда видит и ощущает результаты своей деятельности. Иными словами, чем выше ресурсная база органов МСУ, его возможность влиять на происходящее в муниципальном образовании, а также чем больше информированность жителей, тем большая муниципальная активность населения.

Наше исследование выявило *зарождение ростков сетевой публичной активности на местном уровне*. Как известно, краудсорсинговые платформы успешно действуют в Москве на уровне мегаполиса – это и «Активный гражданин», «Мой город» и пр., они зарекомендовали себя как достаточно успешные сервисы с работой по многочисленным обращениям и предложениям граждан по благоустройству столицы. Такого рода положительный опыт мы наблюдали на примере Ярославля (проект «Делаем вместе»), Костромы, когда через эти сетевые форматы решали вопросы благоустройства дворов, улиц, парков. Но в

Костроме этот формат пока не получил своего полного воплощения в силу неготовности большей части населения к этой активности, а в Ярославле этот проект был «подпорчен» привязкой его к избирательной конъюнктуре, что вызвало снижения доверия к этим форматам взаимодействия.

В целом, во всех 2-х рассмотренных нами МО мы наблюдаем *снижение качества межсекторного социального партнерства, его ослабление в силу большей «заточенности» органов МСУ не на гражданскую составляющую своего функционирования, а на административную*. Именно позитивные оценки муниципальных чиновников преобладают по сравнению со всеми остальными участниками публичного поля на местном уровне. Этому есть свое объяснение. Как известно, существуют две основные модели местного самоуправления: европейская континентальная и англосаксонская. В первом случае местная власть является нижним звеном в системе органов государственной власти и подчинена вышестоящим звеньям. Во втором случае система МСУ выделяется из общей структуры государственной власти и в какой-то степени ей противостоит, так как формируется гражданами и действует в их интересах.

Заложенная в Федеральном законе № 131-ФЗ англосаксонская по духу модель местного самоуправления, столкнувшись с российской реальностью, дала в практическом воплощении набор различных моделей. Но главное состояло в другом: установка на автономизацию местного самоуправления от органов государственной власти фактически не сработала. Этот тренд вошел в противоречие с процессами *централизации* власти в стране. Такая централизация была неминуема в силу кризисного развития страны и усиления геополитического «шторма». Это обусловило укрепление государственности, повышение

управляемости и эффективности государственной власти, особенно в условиях нарастания угроз безопасности. Укрепление централизации политико-властной системы потребовало сохранения, воспроизводства и усиления соподчиненности органов местного самоуправления, с одной стороны, и постепенной консолидации ресурсов влияния на более высоких уровнях власти. В регионах ресурсы и властные рычаги оказались по факту сконцентрированы в руках региональных властей, а также зависимых от них руководителей районов и городов. Местное (прежде всего городское) руководство было во многом лишено достаточных стимулов и возможностей для эффективного управления территорией, а население практически лишено мотивации активно участвовать в самоуправлении.

Общий замысел реформы местного самоуправления 2002-2003 гг., ее декларируемые базовые принципы имели в свое время бесспорно позитивный характер. В то же время, как во всяком большом деле, практическая реализация Федерального закона № 131-ФЗ выявила множество нерешенных проблем, коллизий и недостатков, которые чаще всего прятались в частностях, в деталях. Поэтому в Закон было внесено более 600 поправок. Как отмечалось в аналитической записке Комитета по вопросам местного самоуправления Государственной Думы РФ еще в 2003 г., «выработанные европейским опытом принципы децентрализации управления, subsidiarity, самоорганизации граждан для решения вопросов местного значения еще не вполне адекватно отражены в российском законодательстве. Практика тоже отходит от представления о местном самоуправлении как институте гражданского общества. Зачастую она сводится к организации режима власти, обеспечивающего личные или корпоративные интересы, следовательно, искажает саму демократическую природу

местного самоуправления» [13].

Эту ситуацию усугубила отмена прямых выборов глав муниципальных образований, которая приобрела особенно массовый характер после 2014 года, когда поправки в законодательство позволили регионам самостоятельно определять форму избрания глав муниципалитетов. И если в 2012 году больше половины российских городов ещё сохраняли прямую избираемость мэров, то в 2015-м таковых осталось лишь 22%, а в 2017-м – уже 8,7%. По данным Минюста РФ, к марту 2018 года из 588 городских округов прямые выборы мэра сохраняются в 65 (11%), что больше, чем в 2017. Похоже, авторы реформы поняли, что слишком закрутили гайки и решили отыграть назад [14]. Прямые выборы мэров, как показывают исследования, повышают отзывчивость властей на запросы граждан, заставляют больше средств и времени тратить на решения проблем, связанных с созданием общественных благ на территории. Поэтому ослабление действия принципов межсекторного партнерства, снижения значимости гражданской составляющей в функционировании органов МСУ связано с существенными изменениями в механизмах их формирования и соподчинения. В 2018 г. встраивание российских муниципалитетов в единую властную вертикаль фактически завершилось, и городов, где население все еще может избирать мэров, осталось совсем мало. Власти утверждали, что отмена всенародных выборов глав муниципалитетов повысит эффективность управления: избранные градоначальники были слишком автономны от региональной власти и пренебрегали сигналами, исходящими сверху. Считалось, что согласование кандидатуры будущего мэра с региональной властью повысит координацию на разных уровнях и снизит конфликты между ними. Но на деле последствия централизации оказались весьма неоднозначными.

Но главная проблема состояла в другом. В условиях перманентного кризисного развития страны установка на автономизацию местного самоуправления попала в ловушку амбивалентного противоречия между тенденцией на усиление монолита и суверенитета «властной вертикали», ее централизации, и попыткой сохранить принцип гражданского плюрализма, который неминуемо нарастал в силу сетевизации российского социума. Победила тенденция *централизации власти*. Это обусловило укрепление единой вертикали государственности, повышение управляемости в административно-бюрократическом духе.

Укрепление централизации политико-властной системы потребовало сохранения, воспроизводства и усиления соподчиненности органов местного самоуправления, с одной стороны, и постепенной консолидации ресурсов влияния на более высоких уровнях власти, с другой. Существенную роль в этом отношении сыграл принятый в 2014 г. Федеральный закон № 136-ФЗ «О внесении изменений в статью 263 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»», которым вводился институт «перераспределения полномочий» между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъектов РФ. Такое перераспределение полномочий теперь может осуществляться законами субъектов РФ. И, согласно докладу о состоянии местного самоуправления в Российской Федерации, подготовленному исследователями РАНХиГС [15], в 40 субъектах РФ были приняты законы о перераспределении полномочий в пользу субъектов РФ: в 2015 г. эти законы затронули 3 200 муниципальных образований в 28 субъектах РФ, в 2016 г. – 5 200 муниципальных образований в 39 субъектах РФ.

В ряде субъектов РФ были реализованы «масштабные проекты по перераспределению полномочий». Так, в Московской области законом от 24.07.2014 г. № 106/2014-ОЗ «О перераспределении полномочий между органами местного самоуправления муниципальных образований Московской области и органами государственной власти Московской области» у городских поселений было изъято 19 полномочий, у сельских поселений – 7, у муниципальных районов – 23, у муниципальных округов – 21 полномочие.

Выхолащивание гражданского, демократического духа из института МСУ, таким образом, шло постепенно и не могло быть незамеченным ни местными сообществами, ни самими представителями муниципальной власти. Большинство участников экспертных сессий в муниципальных образованиях, где мы проводили социологические исследования, обозначили природу складывающейся муниципальной власти как *«реверсивной»*, утрачивающей свойства конкурентности, субсидиарности и автономности: *«Государство в принципе сформировало такую систему управления и финансового обеспечения принимаемых решений и полномочий, что каждая нижняя ветвь власти или местного самоуправления не имеет возможности эти полномочия реализовать. С одной стороны, политика федералов понятна, но, с другой стороны, у нас пропадает конкуренция за принятие решения!... Эта реформа давно идет, и полномочия забирают на уровень выше, и мы к чему сейчас приходим, по сути? К тому, что городская власть становится «городским дворником», потому что, по сути, остались единственные полноценные полномочия – проблемы благоустройства тер-*

ритории» (эксперт. сессия, муниципальный депутат, Ярославль).

Проводимая в последние два года в стране конституционная реформа, частью которой стало принятие в первом чтении законопроекта №40361-8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти», усилила экспансию административного начала властвования в ее политическую составляющую. В части МСУ это вылилось в угрозу ему как форме реализации народовластия, заложенной в 3 ст. Конституции РФ. Можно полностью согласиться со справедливостью мнения юристов, что «конституционно признанная самостоятельность местного самоуправления ставит под угрозу принцип единства системы публичной власти, ставит вопрос о политической децентрализации, затрагивая тем самым проблему политического суверенитета, единственным носителем которого является государство. Оттого вместо создания условий для формирования особой, организационно самостоятельной и демократически наполненной системы местного самоуправления, результатом которой станет возникновение крепких местных сообществ, законодатель на протяжении последних лет (начиная с 2014 г.) предпринял максимальные усилия к встраиванию органов местного самоуправления в вертикаль публичной власти... Поправки в Конституцию РФ и предлагаемый в их развитие законопроект №40361-8 продолжают обозначенные тенденции, «снимая» концептуальные, сущностные ограничения и завершая возведение единой системы публичной власти.

Речь, прежде всего, идет об определении понятия местного самоуправления, акцентирующем внимание на функциональном предназначении этого института и нивелирующем – вопреки ст. 3 Конституции Российской Федерации – его признание

формой народовластия, об отказе от поселенческого принципа территориальной организации местного самоуправления, о фактическом отказе от категории «вопросы местного значения», гарантирующей компетенционную самостоятельность муниципальной власти, и о противоречивой структуре компетенций муниципальных образований, ставящей муниципалитеты в зависимость от субъектов Федерации, об усилении положения местной администрации при сохранении нерешенными давно назревших проблем представительной демократии (напр., норм представительства, порядок принятия решений представительными органами), отказа от категории «выборное лицо». В создаваемой на этой основе системе публичной власти местное самоуправление окончательно теряет собственное предназначение и предстает – как с точки зрения используемых способов управления, так и с точки зрения своей организации – не более, чем *нижним административным звеном*, ответственным за решение вопросов непосредственного жизнеобеспечения граждан, притом что объем таких вопросов во многом зависит от усмотрения государства (в лице субъектов Федерации) [16].

Иными словами, разворачивающаяся сейчас тихая «низовая административная революция» четко обозначила политико-смысловую развилку: происходит развитие системы местного самоуправления как составляющей публичной власти или системы местного централизованного управления? С точки зрения интересов развития гражданской самоорганизации, «низовых» общественных инициатив, углубления диалоговых и партнерских практик взаимодействия в процессе выявления, продвижения и реализации публичных интересов и ценностей в усложняющемся, сетевом обществе, что собственно и является сутью феномена ПП, несомненную тревогу вызыва-

ет стремление через понятие «единство публичной власти» сделать органы МСУ сугубо нижним уровнем государственной власти.

Скажется ли это на качестве МПП, на состоянии публичной сферы? Скажется. Многолетние результаты исследований Института социологии РАН показывают, что на протяжении всего постсоветского периода постоянно воспроизводился разрыв между «доктринальными представлениями и реальной организацией власти на местном уровне. Идея демократизации через развитие самоуправления, которое изначально понималось максимально широко к началу 1990-х годов, была в последующем редуцирована к значительно более узкому понятию 'местное самоуправление'...» [17]. Иначе говоря, авторы конституционных положений о МСУ в 1993 г. мечтали о формировании «чувства хозяина» на территории, а реальная практика упрямо воспроизводит модель «придатка» вертикали власти.

Усиление административных подходов в реформировании МСУ, с большей опорой на административно-бюрократические рычаги преобразований, вызовет и существенные изменения в публичном пространстве и, соответственно, скажется на качестве реализации публичной политики, поскольку последняя очень чувствительна к характеру организации коммуникативных и дискурсивных практик между властью и обществом. По мысли Ю. Хабермаса, дискурсивность публичного пространства имеет двойственную природу: в ней присутствует пласт коммуникативного дискурса «общество-власть» и собственно политический дискурс, который коммуникативно порождает власть, придавая ей смысловую легитимацию [18].

Если доминирует процесс коммуникативного производства власти, то можно говорить о развитии гражданского обще-

ства, его дееспособности, которое проявляет себя в общественной делиберации, превращает ее в ресурс гражданского и общественного участия, формируя в соревновательной среде самостоятельных социально-политических акторов, участвующих в принятии социально-значимых решений. Данные процессы способствуют расширению публичной сферы во всей полноте ее выражения, а значит, способствуют повышению качества публичной политики, которая переводит в практический формат кристаллизирующиеся публичные интересы и потребности, выстраивая диалоговые каналы взаимодействия по поводу решения социально-значимых проблем и выработке соответствующих социально-значимых решений.

Если же преобладает процесс легитимации через политико-административную систему, то мы, прежде всего, имеем подконтрольность общественных отношений административно-властному комплексу, в публичной сфере реализуется демонстрация его господствующего положения. А это, в свою очередь, неминуемо ведет к сужению границ публичной сферы и уменьшает ее реальную социально-политическую действенность. Иными словами, качество публичной сферы и, соответственно, публичной политики во многом определяется характером правовой институционализации политико-властных отношений, которые либо включают формат демократических процедур и технологий во взаимодействии с обществом, либо его имитируют, выстраивая односторонние коммуникации с гражданским обществом, реализуя, главным образом, функции контроля и режима «одобряющей официальной общественности» для формального обсуждения уже принятых решений.

Обобщая же выше представленные результаты социологических исследований по оценке качества муниципальной публичной политики, мы уже в 2019-20 гг. наблюдали усиление свойств государственного патернализма, когда социально значимые решения принимаются в «режиме консультаций», при активном контроле государственно-административных структур. Муниципальная публичная политика в российском измерении пока находится на старте своего формирования, с явной асимметрией социальных интересов основных социальных акторов: запросы малого и среднего бизнеса реализуются не в полной мере, что показали его критичные оценки действенности институтов и механизмов публичного взаимодействия с местной властью; субъектные возможности современных НКО также явно недоиспользуются, они слабо встроены в механизм принятия социально-значимых решений на муниципальном уровне. А ведь на локальном уровне за короткое время сформировался слой значимых социальных «игроков», показавший способности на выдвижение и реализацию муниципальной «повестки дня», формирование механизмов общественного диалога, сохранения и преумно-

жения человеческого и социального капиталов.

Многие дисфункции в жизнедеятельности местных сообществ могут быть сняты за счет активного и умного сотрудничества власти с гражданскими и деловыми инициативами, целенаправленной работы соответствующих отделов муниципальных органов власти по вовлечению местной активности в региональные и федеральные проекты, развития социального капитала, своевременной диагностики и «снятия» проблемных узлов публичного взаимодействия.

Исследование показало, что степень и качество публичной политики на местном уровне является важным фактором, определяющим социальное равновесие и стабильность локального порядка и местного сообщества. Публичный принцип взаимодействия с гражданским обществом выступает существенным ресурсом развития территорий и формирования доверия к деятельности власти, создавая условия для общественного диалога и решения социально значимых проблем. Это снижает социальную напряженность и переключает социальную энергию в созидательное русло.

### Список литературы:

1. Токвиль Алексис де. Демократия в Америке: Пер. с франц. / Предисл. Гарольда Дж. Ласки. – М.: Прогресс, 1992. С.6.
2. Стенограмма заседания Совета по развитию местного самоуправления 30.01.2020 Электронный ресурс: <http://prezident.org/tekst/stenogramma-zasedanie-soveta-po-razvitiyu-mestnogo-samoupravlenija-30-01-2020.html> (дата обращения 24.-4.2021)
3. Habermas J. Die Moderne – ein unvollendetes Projekt: Philosophisch-politische Aufsätze 1977-1990. Leipzig: Reclam Verlag, 1990.
4. Алексеева Т. А. «Публичное» и «частное»: где границы «политического»? // Проблемы и суждения: голоса российской политологии: сб. тр. – М.: КДУ. 2004. С.145
5. Anderson James E. Public Policymaking: An Introduction. Boston; New York. 2003. P. 16-27
6. Риттер М. Публичная сфера как идеал политической культуры // Граждане и власть: Проблемы и подходы / под ред. Г.М. Михалевой, С.И. Рыженкова. - СПб.: Летний сад, 2001. С. 38.

7. Никовская Л.И., Якимец В.Н. Публичная политика в регионах России: характеристика типов и ресурс влияния // Вестник МГИМО-Университета. 2011. № 1. С. 224–232
8. Friedberg E. Le pouvoir et la regles. Paris. 2015. - 329p.
9. Muller P., Surel Y. L'analyse des politiques publiques. P., 1998. P. 13-14.
10. Якимец В.Н. Индекс для оценки и мониторинга публичной политики. // Публичное пространство, гражданское общество и власть: опыт развития и взаимодействия. М.: РАПН, РОССПЭН. 2008.С. 107-121
11. Якимец В.Н., Никовская Л.И. Индексный подход к оценке публичной политики.// Публичная политика: Институты, цифровизация, развитие / под ред. Л.В. Сморгунова. – М.: Издательство «Аспект Пресс», 2018. С. 73-102
12. Никовская Л.И., Якимец В.Н. Публичная политика как индикатор взаимодействия власти и общества (по результатам мониторинга публичной политики в регионах России).// ПОЛИТЭКС. Политическая экспертиза. 2012, Т. 8. № 4. С. 125-142.
13. Материалы парламентских слушаний на тему: «О проекте федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» 3 апреля 2003 г. // Аналитический вестник. Вып. 22. ч. II. Серия: Государственное строительство и конституционные права граждан. М., 2003. С. 11
14. Шкель С. Не встроились в вертикаль. К чему привела отмена выборов мэров в России // Электронный ресурс: <https://republic.ru/posts/92886>. (дата обращения 12.05.2022)
15. Доклад о состоянии местного самоуправления в Российской Федерации: современные вызовы и перспективы развития. М.: РАНХиГС, НИУ ВШЭ. 2016. С. 11
16. Баженова О.И. Демократия и эффективность: местное самоуправление в поисках баланса. // Местное право. 2022. № 2. С. 10-11.
17. Двадцать пять лет социальных трансформаций в оценках и суждениях россиян: опыт социологического анализа. / Под ред. М.К. Горшкова, В.В. Петухова. - М.: Весь Мир. 2018. С. 16.
18. Habermas J. Die Moderne – ein unvollendetes Projekt: Philosophisch-politische Aufsätze 1977-1990. Leipzig: Reclam Verlag, 1990. S. 203

---

<sup>1</sup> Отметим, что значения обоих субиндексов изменяются от 0 до 1. На рис. 1 и 2 треугольником отмечены среднегрупповые оценки НКО, кружком – бизнеса, квадратом – представителей муниципальной власти. Заштрихованные прямоугольники – это визуализация критерия Чебышева, используемая для оценки степени консолидированности позиций трех групп респондентов: если субиндексные оценки всех групп попадают в один прямоугольник, их значения консолидированы [Якимец В.Н. Индекс для оценки и мониторинга публичной политики. – Публичное пространство, гражданское общество и власть: опыт развития и взаимодействия. М.: РАПН, РОССПЭН. 2008.С. 107-121.].

<sup>2</sup> Суть *критерия состоятельности* в определении доли респондентов, проставивших тому или иному институту наивысшие оценки в 4 и 5 баллов. При этом изучаемые институты (механизмы) разбивались на три группы: *состоятельные институты МПП*, когда более 50% респондентов оценили высоко (справа от сплошной вертикальной линии на рис. 2) работу институтов (4 или 5 баллов); *среднесостоятельные*, если от 33 до 50% респондентов от всех трех групп (между пунктирной и сплошной линии на рис. 2) оценили работу институтов в 4 и 5 баллов; *несостоятельные*, если менее трети респондентов от всех трех групп (слева от пунктирной линии) оценили работу институтов в 4 или 5 баллов.

<sup>3</sup> На основе рассчитанных значений функциональности все субъекты разбивались на три группы: *субъекты (акторы) высокой функциональности*, если более половины (50%) респондентов от всех 3 групп респондентов оценили их деятельность в 4 или 5 баллов; *субъекты (акторы) средней функциональности*, если от 33 до 50% респондентов дали оценки в 4 или 5 баллов; *субъекты низкой функциональности*, если до трети респондентов (33%) оценили их деятельность максимальными баллами (4 или 5).

## Локальные рынки и экономический суверенитет России Local Markets and Russia's Economic Sovereignty

**Г.В.Тюрин**

*президент Фонда развития местных сообществ «Инициатива»,  
сопредседатель комиссии по локальной экономике и поддержке предпринимательской инициативы Федерального экспертного совета по местному и общественному самоуправлению и местным сообществам при Общественной ассоциации ТЭС*

**Аннотация:** На наших глазах происходит стремительное изменение миропорядка, в том числе экономического, разделение мира на несколько отдельных «миров». В связи с этим встают вопросы дальнейшего развития нашей страны, основные направления и тенденции которого осмысливаются автором в настоящей статье. Автор предлагает оригинальную концепцию развития локальной экономики как возможного драйвера экономического роста страны.

**Ключевые слова:** локальная экономика, локальные рынки, местное сообщество, солидарное общество, предпринимательство, социальная справедливость, комфортная городская среда, развитие сельских территорий.

**Abstract:** In front of us, there is a rapid change in the world order, including the economic one, the world division into several separate “worlds”. In this regard, questions arise about the further development of our country, which main directions and trends are comprehended in this article. The author proposes an original concept for the local economy development as a possible driver of the country's economic growth.

**Key words:** local economy, local markets, local community, solidarized society, entrepreneurship, social fairness, comfortable urban environment, development of rural areas.

На Петербургском международном экономическом форуме, прошедшем в июне 2022 года, Президент России В.В. Путин в своем докладе озвучил следующий подход: основой дальнейшего развития экономики страны станет полный суверенитет. Он отметил: «Конечно, санкционные ограничения поставили перед страной много непростых задач. Но, с другой стороны, всё это открывает для нас новые возможности. Всё это является стимулом к построению экономики, обладающей полным, а не частичным технологическим, производственным, кадровым, научным потенциалом и суверенитетом».

Президент задал новую рамку развития страны. По его мнению, экономический суверенитет предполагает создание передовой, технологичной, динамично развивающейся экономики, в которой сохраняется

ставка на предпринимательство и рыночные отношения. Но при этом очевидно, что это должен быть некий новый рынок, некая новая посткапиталистическая экономика. И это должно быть новое общество, гораздо более солидарное, чем прежде.

Не случайно на первый план в кругу задач Президентом выдвинуты следующие:

- *рост числа рабочих мест;*
- *рост доходов населения;*
- *существенный рост демографических показателей;*
- *опережающее развитие инфраструктуры и создание комфортной среды для людей.*

Для того, чтобы эти задачи решить, необходимо поднятие роли локальных территорий. И в своем выступлении Президент В.В. Путин не раз акцентировал внимание на вопросах развития малых городов, отда-

лённых населённых пунктов и сельских территорий. Он обращался к этой теме многократно, не один раз.

Так, говоря о развитии предпринимательства, он особо отметил необходимость поддержки деловых инициатив в малых городах и отдаленных территориях.

Говоря о социальной справедливости, глава государства выдвинул такой экономический подход: обеспечить сбыт местной продукции на всей территории страны. И через это обеспечить рост занятости.

Говоря о необходимости опережающего развития инфраструктуры, Президент выдвинул предложение нарастить (дословно: «отдельно нарастить») объём ресурсов на проекты по созданию комфортной городской среды в малых городах и исторических поселениях.

Безусловным приоритетом он назвал комплексное обустройство и развитие сельских территорий, включая программы модернизации сельских домов культуры, региональных и муниципальных театров и музеев.

И наконец, в контексте разговора о технологическом суверенитете страны Президент поставил вопрос о том, что переход на самые передовые технологии должен касаться всех сфер жизни, включая и жизнь за пределами городов.

Повторюсь, нельзя не увидеть во всем этом запроса на создание нового уклада в малых городах и сельских территориях на всем пространстве страны.

И вот теперь нужно бы понять, что конкретно делать, как воплощать этот запрос. Под все это нужны конкретные решения и алгоритмы экономического и социального развития.

*Но задача, заданная Президентом, скажем прямо, не из легких: рост занятости, рост доходов населения, рост демографии, социальная справедливость, суверенитет.*

Все это должно привести к росту эффективности, к экономическому росту? Это не просто представить с точки зрения до-

минировавших у нас стереотипов. У многих экономистов-рыночников в этом месте начинается недоумение. Они искренне не понимают.

### **К вопросу о суверенитете, родине и эффективности.**

Первый вопрос: можно ли вообще совместить суверенитет и развитие.

Есть немало экспертов, считающих, что в современном мире суверенитет просто невозможен. Они будут говорить об эффекте масштаба, о том, что конкурентоспособные производства должны опираться на большие рынки. А у России население лишь 144 миллиона человек, какой тут эффект масштаба? Микроэлектронику точно не создашь. Даже у СССР, в распоряжении которого был почти полмиллиарда человек (290 миллионов население СССР и более 190 миллионов стран СЭВ), дескать, ничего не получилось. И так далее. Но дело в том, что будет другая экономика, другая система.

В которой многое работает не так, как раньше, а совсем по другому.

Вопрос: родина или эффективность больше не может ставиться исключительно только как «или - или». Есть целый ряд технологий, подходов, которые можно собрать в систему с взаимодополняющими свойствами, некий новый НЭП 2.0. – с усилением роли государства в ряде сфер жизни, реинкарнацией планирования (но уже на основе цифровых платформ, которое делает планирование возможным) и т.п.

**Одной из таких технологий является локальная экономика, и, в частности локальные рынки.** Они открывают огромные возможности и для развития внутреннего рынка и роста занятости, и для решения иных задач. Наступила иная эпоха. Она требует иных решений. Мы уже попали в ситуацию, когда у нас есть преимущественно внутренний путь развития. И, видимо, это надолго. Может быть, на годы, может быть долгие годы, может даже на десятилетия.

### Внутренний рынок.

На том же Питерском форуме в июне 2022 года был обозначен крутой поворот страны. Глава Центробанка РФ Э.С. Набиуллина сделала заявление о том, что России необходимо переориентировать производство на внутренний рынок, отказавшись от прежней ставки на экспорт. Она сказала: «Мы, как страна, на текущий момент теряем от участия в международном разделении труда, потому что экспорт у нас с дисконтом, импорт – с премией. И в этих условиях, конечно, на мой взгляд, нужно переосмыслить то, о чем мы тоже говорили, но не продвигали, – выгоды от экспорта», – сказала она<sup>1</sup>.

Это серьезное заявление. Теперь нам нужно хотя бы познакомиться с этим явлением, которое называется внутренний рынок, понять, что он собой представляет.

Казалось бы, что тут голову ломать. Это экономическое пространство страны. Вот есть страна, есть ее границы, на границах расположены таможи, а все что внутри – это наш внутренний рынок.

Но весной 2022 года мы вдруг с неприятным удивлением осознали, насколько этот внутренний рынок зависим от глобального рынка, и что он, по сути, не является внутренним. Много цитировали высказывание председателя Совета Федерации В.И. Матвиенко о гвоздях. «Для меня было неким открытием – у нас гвозди импортные, не буду называть страну (откуда идет импорт), догадайтесь с трех раз. Мы даже гвозди не производим в стране, которая выпускает столько металла», – сказала Валентина Ивановна на заседании Совета Федерации.

По целому ряду позиций на нашем рынке прочно господствуют не наши товары. По всей стране продаются импортные яблоки. И их продажа очень рентабельна, хотя стоят они дорого. А вот, скажем, тульские яблоки или калужские (даже если они в 2 раза дешевле) не купить. Редис из Израиля, подшипники из Швеции, кафель из

Италии, гвозди (и еще несколько тысяч единиц продукции) из Китая.

И еще недавно этого бы никого не удивило, такое положение считалось нормой. В работах экономистов как норма констатировался факт, что местный рынок России неизбежно «подчинен другой, более глобальной системе, которой является мировой рынок»<sup>2</sup>.

Мы только сейчас задумались, что это неправильно, когда оказалось, что многие производители могут вдруг взять и в рамках объявленной стране экономической войны уйти. И неожиданный урок заключался в том, что увидели: это зависимость, на нас таким образом можно давить, создавая угрозу дефицита.

Но мы до сих пор не ставили вопрос о том, что такой объем импорта на нашем рынке явно является еще одним проявлением того неэквивалентного обмена, о котором говорил Глава государства. Мы продавали большое количество нефти, газа и прочего сырья, – т.е. товаров с невысокой добавленной стоимостью, а покупали потом готовые товары (т.е. продукты с высокой добавленной стоимостью). Это означает, что отдельный предприниматель получил прибыль. А страна в целом потеряла.

Вопрос, который должен у нас возникнуть: «Что теперь с этим делать?» Существуют ли механизмы, которые могли бы обеспечивать на внутреннем рынке присутствие (или даже доминирование) хотя бы какого-то количества произведенных внутри страны товаров? Чтобы с этим разбраться, нужно хотя бы в общих чертах понять, как устроен этот рынок.

Американский экономист и географ Уолтер Айзард, один из создателей регионалистики, еще в 50 годы сформулировал, что внутренний рынок неоднороден, имеет свою иерархию и делится на *общенациональный, региональные (или субрегиональные) и локальные рынки*<sup>3</sup>.

Эти рынки кардинально отличаются по всем характеристикам: размерам, имеющимся на них игрокам, товарной номен-

клатуре, степени интегрированности в мировые процессы, по тем ролям, которые они имеют внутри страны и так далее. В нашей экономической науке неплохо описаны и изучены и общенациональный, и региональные уровни.

С локальным рынком все грустно. Его практически «нет на радаре». Точнее, последние годы стали появляться научные публикации, которые хоть как-то определяют, что локальный рынок собой представляет. А вот что с ним делать, – это сложнее. Таких публикаций практически нет.

Между тем локальный рынок, безусловно, может быть ключевым элементом в формировании экономического суверенитета. И это один из главных способов решения всех тех задач, которые поставил Президент. Это в настоящее время наш ключевой резерв, направление, где мы можем добиться прорыва.

### **Локальный рынок как особое явление.**

Мировой опыт за последние 50 лет наглядно показал, что именно локальные рынки являются очень важным фактором решения таких задач, как:

- создание новых рабочих мест;
- обеспечение роста доходов населения (особенно если не за счет федерального или регионального бюджетов);
- создания условий для формирования новых малых производств и новых видов деятельности;
- роста доступности многих товаров и услуг, их разнообразия.

Чуть ниже про то, что такие рынки важны и для решения вопросов демографии.

Эти возможности локального рынка связаны с тем, что он несет в себе некие особые черты, кардинально отличающие его от других.

На Западе уже в 60-70е годы сформулировали признаки локального рынка:

- *общая территория. Участники*

*рынка понимают, где их территория;*

*- люди взаимодействуют, видя некие общие цели, общий путь, согласовывая свои интересы;*

*- они создают обмен ресурсами, помощь друг другу. У них есть общие правила, нормы при осуществлении предпринимательской деятельности;*

*- есть механизм принятия решений и общее информационное поле этой территории<sup>4</sup>.*

Таким образом, локальный рынок сочетает в себе местное сообщество (комьюнити), и являясь рыночной системой, в то же время несет в себе некоторые нерыночные черты и свойства. Это система солидарности, созданная по принципу принадлежности к местному сообществу, с явным обозначением «свой – чужой». И выбор часто делается не по тому, как соотносятся цена и качество, а потому что это свой.

Это система солидарности, созданная по принципу принадлежности, цель которой не только получение прибыли, но порой и просто выживание, защита интересов этой территории.

В этом смысле локальный рынок – не совсем рыночное явление, хотя это, безусловно, рынок. И это придает этой системе сил, жизнеспособности.

Это такая система, которая позволяет думать и о Родине, и о выгоде. И именно за счет этого создавать эффективность.

Но чтобы оставаться в более нейтральных управленческих терминах, мы можем назвать локальный рынок территориальным кластером. В отличие от промышленных кластеров (которые у нас есть), это *территориальный кластер*, объединяющий малых локальных производителей из разных отраслей.

Итак, это объединение мелких игроков, которое позволяет им выживать, согласовывая свои цели, интересы, действия. Эта система помогает преодолевать те огромные ограничения, которые изначально есть у малых предпринимателей, микропредпринимателей, фермеров, личных под-

собных хозяйств, надомников и прочих почти незаметных сейчас (и не особо важных) для экономики мелких субъектов. Она создает среду, в которой отдельные мелкие игроки могут выжить, начать зарабатывать чуть больше, развиваться.

Локальный рынок позволяет территории решать целый ряд задач.

Одна из важнейших – сбыт. *Сбыт наружу, за пределы территории.* Одна из форм организации, которая прекрасно работала, например, в советское время – различные формы заготовительных контор. Их было огромное множество. Это могли быть государственные структуры, а могли быть и местные кооперативы, артели, которые смогли найти заказчика снаружи. У нас есть отдельные территории, в которых немалая часть населения живет за счет того, что за сезон зарабатывает на ягодах, грибах, лекарственных растениях, иван-чае и так далее. Во многих регионах есть закупка молока. Ключевую роль в этом деле играет *интегратор*, способный создать эту цепочку и обеспечивать ее жизнедеятельность.

*Сбыт на своей территории.* Несмотря на то, что в целом многие территории обладают достаточно низким покупательским спросом, но тем не менее, этот сбыт есть. И за него можно бороться. А далее его можно наращивать, увеличивая количество хозяйствующих субъектов и выстраивая связи между ними.

*Обеспечивает рост числа производств.* Локальный рынок может (и должен) обладать способностью постепенно увеличивать количество производств на своей территории, диверсифицируя свою экономику. Скажем, наладив цепочку заготовки сырья, местные игроки могут взяться за создание и переработки того сырья, которое они продают.

Принципиально важно создавать новые и новые направления деятельности, обладающие высокой доходностью. И за счет этого привлекать средства на свою территорию. У территорий зачастую есть ограничение: они не видят, какие новые

направления хозяйственной деятельности можно было бы развивать. Но с этим можно работать.

*Создает экономическую среду, в которую можно включиться.*

*Создание своих товаропроводящих цепочек.* Одним из важнейших свойств рынка должно быть создание своих товаропроводящих цепочек, цепочек создания добавленной стоимости. Если он может это делать, то рынок получает удивительную способность увеличивать количество денег на территории. Это может происходить, если рынок может увеличить количество игроков и возникает ситуация, когда местные жители платят какому-то местному производителю товара или услуги. Чем больше местных производителей, тем больше денег останется на территории. Получив эти средства, человек тем самым получает возможность заплатить кому-то еще. Таким образом, возникает ситуация, когда по сути одна и та же сумма дает возможность получить доход нескольким участникам.

*Локальный рынок удерживает ресурс на территории.* Сейчас большая часть наших территорий представляют из себя то, что называют «дырявое ведро». Большая часть средств, ресурсов на эту территорию приходит снаружи. Это средства, которые получает муниципалитет, зарплаты бюджетников, пенсии и т.п. В дни выдачи зарплаты бюджетникам торговля оживает (количество привозимого товара, как правило, сопоставимо).

Если сравнивать с живой природой, то эта система очень напоминает дерн – сцепление корней растений, которое создает прочный слой почвы, не подверженный эрозии, и создающий условия для развития. В нем накапливается влага, возрастает биоразнообразие (простейшие, грибы, черви, членистоногие), которые перерабатывают упавшие органические остатки растений. Так повышается плодородие почвы. За счет этого поднимаются травы, затем в них – кустарники. В них потом вырастает лес. В

нем появляется разнообразная фауна.

Локальный рынок становится такой же системой накопления и удержания ресурсов, обмена, позволяющей втягивать многих в обмен и развитие.

### **Локальный рынок как очень значимая часть внутреннего рынка.**

Локальный рынок в нашей стране – колоссально недооцененное явление, потому что он, условно говоря, состоит из денег простых (или даже бедных) людей. И у него есть способ, как эти деньги умножить. Точнее, он сам по себе является этим способом.

Он создает своего рода эффект масштаба, превращая своих почти незаметных малых участников в некую значимую экономическую систему, в которой на низовом уровне может начаться новая экономическая активность.

Потому что деньги, которые находятся в карманах простых людей – это главные деньги страны. Это на самом деле очень значительные активы, и они, собственно, и представляют собой внутренний спрос. Если внутренний спрос в стране вырастет, это будет означать, что возникли возможности для экономического роста всей страны в целом.

И вопрос о том, как увеличить внутренний спрос (или, говоря по-другому, как увеличить глубину внутреннего рынка) – это в нынешней ситуации вопрос базовый, жизненно важный.

Чтобы хотя бы примерно оценить, насколько это может быть важно, давайте приведем некоторые цифры. Если бы все взрослые жители России получали доход на уровне МРОТ, то и тогда бы совокупный доход россиян превышал бы 19 триллионов рублей в год. Но у большинства из нас доход больше. По факту доходы россиян в 2021 году составляют цифру в 62 триллиона рублей. Это официальные доходы, которые прошли по бумагам, но есть еще теневые доходы.

Поэтому можно оценить эту сумму

примерно в 100 триллионов рублей. Для сравнения. В самый рекордный год (2021) доходы страны от продажи нефти и газа (главной статьи своего экспорта) были на уровне 9 триллионов рублей. Э.С. Набиуллина нам недавно сказала, что доходы от экспорта расти, скорей всего, больше не смогут.

А можно существенно увеличить количество средств, которые есть у населения страны, скажем в два раза? Если будет создана ситуация, когда внутренний рынок страны включит в себя тысячи локальных рынков, на каждом из которых будут действовать, крутиться сотни игроков, то рост может даже гораздо более значительным.

Чтобы такое стало возможно, нужно для начала создать хотя бы несколько таких рынков, отработать механизмы, алгоритмы, и затем создать механизм масштабирования.

Посмотреть, как сделать так, чтобы те многие миллиарды, которые мы тратим на закупку импорта, пошли не в недружественные страны, а на наши локальные территории.

Поработать вместе над серьезными мерами поддержки, снять барьеры, поработать с технологиями. Если это будет делаться, то, учитывая эффект очень низкой базы (сейчас у нас локальных рынков как таковых нет), рост мог бы быть гораздо более значительным.

Очень значительный эффект может быть получен в масштабе страны, если становление и рост локальных рынков в России будет синхронизирован с дальнейшим развитием крупных российских корпораций, которые могли бы стать одним из ключевых выгодоприобретателей от роста локальных рынков.

Это может показаться неожиданным. Но логика очевидна. Ведь что означает озвученный Эльвирой Набиуллиной переход на развитие за счет внутреннего рынка в стране, значительную часть ВВП которой (примерно 80%) создает крупный бизнес? Наш крупный бизнес основывался пре-

имущественно на экспортной модели, которая сейчас рушится. Экспортные потоки будут в той или иной степени переориентированы, но объемы будут скорее всего падать.

Это означает, что у наших крупных компаний наряду с какими-то новыми внешними рынками сбыта, должны появиться какие-то новые рынки внутри страны.

Откуда они возьмутся? Рынков необходимых размеров внутри страны для многих компаний нет. Мировая практика дала бы такой ответ: это могло бы быть большое количество локальных рынков, которые востребуют продукцию больших игроков.

Скажем, сейчас у ряда наших металлургических компаний из-за санкций возникли проблемы с экспортом металла. Они вынуждены снижать производство.

Но если существовали бы локальные рынки, которые были бы заняты переработкой мяса, шерсти, льна, фруктов, ягод и т.п., то они могли бы востребовать металл в виде не сырья, а готового продукта – оборудования. Это могло бы иметь целый ряд значимых последствий.

Производство такого оборудования не просто востребовало бы металл, но и создало бы новую занятость, спрос на рабочие руки. Более того, это производство в свою очередь потребовало бы каких-то других поставок и комплектующих (краски, пластика, резины, дерева или фанеры, стекла и так далее), что в свою очередь создавало бы рост занятости. Таким образом могли бы появляться новые производственные цепочки.

Синхронизация развития крупной промышленности могла бы работать как своеобразный раскачивающий механизм, когда рост локальных производств создавал бы спрос на те товары (оборудование, инструменты, химикаты, стройматериалы и пр.), которые способствовали бы росту этих рынков. А возникший рост провоцировал бы новый спрос для крупных производств.

Так может возникать растущий внут-

ренний рынок как экосистема, в которой рост одной части будет создавать благоприятные условия для роста другой. Понятно, что локальные рынки не возникнут за один момент. Локальные рынки в этой экосистеме являются начальным элементом, исходным фактором роста всей этой цепочки обмена.

Но развитие локальных рынков, конечно, не менее выгодно и для власти. Одно из значимых свойств локальных рынков заключается в том, что они помогают людям зарабатывать. Они создают условия, чтобы люди могли получать больше доходов не за счет выплат из бюджетов, а за счет местной экономической деятельности.

Серьезный вопрос: как в разных странах возникали эти существующие сейчас локальные рынки? Они возникали не сами. Их взращивали, моделировали, конструировали органы власти или созданные ими агентства. И конечно, не от хорошей жизни, а как следствие тяжелых кризисов и следовавших за ними ростом безработицы, ужесточением социальных проблем. Была масса программ и проектов, например, «War on poverty» в США. Уже в 60 – 70-е годы XX века в разных странах Запада, а потом и Востока, Латинской Америки начали развиваться такие локальные рынки, представлявшие собой проекты, созданные на базе местных сообществ, создававших взаимодействие местных предпринимателей и поддержанные государством.

Органы власти ряда стран тогда увидели свою выгоду от развития локальной экономики, локальных рынков. Стали возникать специализированные государственные и негосударственные агентства, которые занимались этими вопросами. Все это превратилось в огромную волну, привело к широкому росту малого предпринимательства. *В большинстве стран Запада теперь именно малый бизнес создает больше половины занятости, и вносит серьезный вклад в создание ВВП.*

В Швеции несколько десятилетий существует движение по развитию малых

территорий, которое называется «Вся Швеция будет жить!» (Hela Sverige ska leva), включающее в себя более 5 тысяч локальных групп, отвечающих за развитие местной экономики в своих локациях. С ними взаимодействуют 23 государственных департамента, отвечающих за развитие территорий<sup>5</sup>.

Опыт разных стран показал, что внутренний рынок при определенных условиях может обладать очень значительными возможностями для роста. Пожалуй, самые поразительные примеры того, как развитие локальных рынков может давать огромный эффект, показывают примеры Индии и Китая.

### **Индийское экономическое чудо.**

Индия – реально экономическое чудо. Еще 40 лет назад это была нищая страна. А теперь она является одной из самых больших и самых быстрорастущих экономик мира. При этом она почти не получала иностранных инвестиций. Ее доля в мировой торговле ничтожна. Эта страна построила свой успех почти целиком на использовании внутреннего рынка.

Точнее, поначалу, после получения независимости, Индия (как и все) пожелала идти по пути прогресса, т.е. сделала ставку на создание крупной промышленности, ориентированной на экспорт. СССР ей в этом активно помогал. Но у этой азиатской страны была проблема: гигантское и нищее население, численность которого к тому же постоянно росла. И индийским властям нужно было придумать, что с ним делать. Занять его в промышленности было нельзя. Содержать его за счет промышленности тоже было нельзя (никакой промышленности не хватило бы). И индийские власти стали работать над тем, чтобы помочь миллионам нищих крестьян и кустарей, вовлечь их в некую малую местную экономику, делая ставку на местный рынок.

И вот тут оказалось, что при самой минимальной помощи эта малая экономика может начать развиваться. А потом оказа-

лось, что она может расти достаточно быстро. А потом оказалось, что она может стимулировать рост крупной промышленности. Не наоборот. Вы не ослышались. Словом, оказалось, что вполне себе интересная модель.

Поначалу власти и созданные ими центры развития пытались добиваться только того, чтобы крестьяне или кустари смогли хотя бы заработать чуть больше. Например, посадили поля чуть больше. За этим встали вопросы сбыта и переработки сырья. Это потребовало объединения мелких производителей, роста кооперации, привлечения каких-то технологий. Так производства постепенно вставали на ноги.

И маховик начал раскручиваться. Возник и стал расти слой людей, которые зарабатывали сами, тем самым создавая новый спрос. И вот на них стали ориентировать промышленность, чтобы она стала производить то, что могло бы помочь им дальше развиваться. Появились дешевая техника, оборудование, тележки, трехколесные грузовички на основе мотороллеров. Затем какие-то невероятно дешевые компьютеры, мобильные телефоны, крошечные автомобили, дешевые кредитные продукты. И пошло-поехало. По мере того, как количество людей, втянутых в эти проекты, росло, экономика усложнялась. Появлялись новые направления, новые виды производств. Потом – целые отрасли. Изделия из кожи, ткани, дерева, тростника, камня, затем – металла. А потом в этих поумневших деревнях стали заниматься удаленным доступом, цифровым аутсорсингом, например удаленным бухгалтером для всего англоговорящего мира. Возникла целая экосистема кредитных кооперативов. С российской точки зрения – «чёрти-что и с боку бантик». Но эта страна на протяжении трех десятилетий развивалась со скоростью 7–12% в год.

В 1993 году в Индии при общей численности населения в 920 миллионов было более 400 миллионов человек, живших за чертой бедности. В 2011 году численность

населения была уже 1,2 млрд человек, но за чертой бедности оставалось лишь 270 миллионов. Т.е. почти полмиллиарда человек оказались способны зарабатывать и двигаться к тому, что называется обществом среднего достатка.

В мае 2014 года правительство премьер-министра Нарендры Моди политику развития за счет внутреннего рынка поставило во главу угла. Моди заявил в обращении к нации: «Экономические ресурсы общества должны быть использованы для благополучия бедных. Изменения придут из этой точки». Это короткая формула, объясняющая чудо: просто надо подумать над тем, как сделать все население страны чуть менее бедным. И будет вам счастье, то есть экономический рост. Это не совсем рынок в неолиберальном его понимании. Это солидарное общество и локальная солидарная экономика. И это на самом деле работает.

#### **Китайское чудо 2009 – 2022 гг.**

Не менее показателен китайский пример. Мы знаем, Китай поднялся и начал расти с невероятной скоростью тогда, когда превратился в «мировую фабрику», предложив ресурс дешевой рабочей силы. Запад вложил в Китай огромные инвестиции, технологии и открыл выходы на свои рынки. Почти 20 лет экспортная модель работала великолепно. ВВП Китая рос со скоростью 10% в год или даже больше.

Все резко изменилось в 2008 году. В условиях глобального финансового кризиса оказалось, что зависимость от экспорта является ловушкой. Экспортные доходы к 2009 году обвалились почти на четверть. И было ясно, что они будут падать и дальше. Сомнений в том, что китайская экономика рухнет, не было ни у кого.

Но китайское правительство нашло выход. Он заключался в стимулировании роста внутреннего потребления. Правительство разработало антикризисную программу, центральным элементом которой стало расширение внутреннего рынка в сельских районах КНР, где жило тогда бо-

лее 800 миллионов человек. Большинство из них были очень бедными.

Правительство озаботилось помощью в создании разных малых производств, кооперативов, помогало в организации сбыта. Одновременно раскручивали программы недорогого жилищного строительства, продажи автомобилей, дешевых кредитов. Оказалось, что это работает. Начался рост. И правительство начало переориентировать свою промышленность на внутреннего потребителя.

Этот подход стал краеугольным камнем политики правительства с приходом в 2012 году к власти Си Цзиньпина. Он в том же году поставил цель построить к 2021 году «общество средней зажиточности».

Это означало: все жители Китая должны стать более обеспеченными, т.е. платежеспособными. За 8 лет нужно было удвоить ВВП и полностью покончить с нищетой. Генсек сильно рисковал: за чертой бедности тогда жили 100 миллионов китайцев. Планы вывести их из нищеты казались чем-то вроде обещаний советского руководства построить коммунизм в СССР за 20 лет.

Но это было сделано. За восемь лет были созданы 100 миллионов рабочих мест или микропроизводств. Доходы большинства домохозяйств выросли на 38 – 40%, а среднедушевой доход китайцев достиг 10000 долларов.

Доля экспорта в ВВП Китая за 10 лет упала на 30%: с 63% в 2008 году до 32% в 2019 году! А экономика продолжала расти. Для российского понимания это что-то невероятное.

Си Цзиньпин стал отцом нации, авторитет почти таков же, каков был у Дэн Сяопина и Мао Цзэдуна.

У главы Китая были веские причины торопиться с этой работой.

В 2017 году президент США Трамп обвинил Китай в воровстве технологий, а уже в 2018 начал просто крушить китайский экспорт, объявив полномасштабную

торговую войну. Китайское руководство осознало, что это развод с Америкой, и он навсегда. И потому возможности развития Китая за счет внешнего рынка закончились. В мае 2020 года Си Цзиньпин объявил о переходе к политике «двойной циркуляции». Это значит, что экономика Китая дальше будет иметь два контура: внутренний и внешний.

Ключевым является внутренний контур. Китай ни в коем случае не будет отказываться от работы на экспорт, не собирается превращаться в закрытую крепость. Но развитие и безопасность страны отныне обеспечивает именно внутренний рынок. Главные направления: а) рост покупательной способности населения (рост среднего класса) прежде всего за пределами мегаполисов и б) новые технологии.

Благодаря усилиям последнего десятилетия, у Китая есть самый большой в мире внутренний рынок потребления объемом почти в 15 триллионов долларов. Си Цзиньпин ставит задачу удвоить объем этого рынка за 15 лет. К 2035 году к среднему классу должно будет принадлежать около 900 миллионов китайцев. И если вдруг китайский экспорт в силу каких-то напастей полностью исчезнет, со страной ничего не произойдет. Она будет спокойной развиваться дальше.

### **Возможно ли такое в России?**

Опыт этих двух наших важнейших партнеров из Азии в создании внутренних механизмов развития в чем-то отличается. Но в чем-то главном они очень похожи. И Россия может и должна взять этот опыт на вооружение. За этим будущее. Это не просто опыт нового поднимающегося мира, новых мировых лидеров, – наших ключевых партнеров на ближайшие десятилетия, это мировой тренд.

Нам могут возразить, что у Китая и Индии гигантское население (и у той, и у другой страны численность населения намного превышает миллиард), при такой емкости внутреннего рынка, дескать, что ж

не опираться на него? У нас ведь население в 10 раз меньше.

Но мы должны в данном случае понять и взять на вооружение сам алгоритм успеха.

Если мы понимаем, как это работает, каким образом локальные рынки могут быть основой для значительного роста экономики страны, мы можем использовать его для того, чтобы существенно увеличить этот внутренний рынок. И численность населения в этом случае не будет ограничителем.

Китайцы и индусы за годы реформ увеличили свои рынки более чем в 10 раз. Мы можем для начала поставить цель увеличить внутренний рынок России по крайней мере в 2 раза, может быть и больше. Решим эту задачу – сможем двигаться дальше.

Нам нужен этот алгоритм. Вот есть большое количество небогатых людей, которым помогают объединиться, создать локальные рынки (кластеры), помогают им начать шевелиться, самим увеличить свой достаток, тем самым создавать дополнительный потребительский спрос, новую платежеспособность.

Когда это получилось на каких-то пилотных территориях, это может быть масштабировано на другие территории, стать растущей практикой. И это увязывается с интересами крупных производств, которые смогут предлагать локальным рынкам оборудование, инструмент, стройматериалы, товары широкого потребления и так далее. Рост одного сегмента экономики будет стимулировать рост другого. Мелкие производители на локальном рынке освоившись, встав на ноги, получив оборудование и сбыт, начнут развиваться быстрее. Успешные примеры будут копировать другие предприниматели и территории, это будет увеличивать возможности.

Рост промышленности в одной сфере будет стимулировать другие производства (как мы писали выше, рост производства оборудования может потреблять не только

металл, но и пластик, краску, резину, древесину, упаковочные материалы и т.п.). И маховик начнет раскручиваться.

Вместе они будут складываться в синергетическую систему. Мы можем достичь здесь значительного прорыва хотя бы потому, что у нас в настоящее время нет локальных рынков вообще. И появление этого сектора экономики, безусловно, изменит ситуацию кардинально.

*По большому счету, для начала нам нужно создать примеры работающих локальных рынков. Нужно создать пилотные территории опережающего развития, на которых создать реальные и впечатляющие примерами роста внутренние рынки.*

Взять за основу сельские территории и малые города, отобрав наиболее заинтересованные муниципалитеты. И создать в них условия для роста экономической активности населения (предпринимателей, самозанятых). Научить людей, поддержать, сделать так, что бы на этой территории слой людей смог самостоятельно увеличивать свой достаток. Помочь людям запустить эту новую волну развития, которая создаст для нас новый путь. Помочь территориям увидеть новые возможности, создать для них зоны благоприятствования (в том числе налоговые), помочь создать представления о новых перспективных видах бизнеса и производствах. Помочь создать кластеры и производственные цепочки.

Помочь выстроить сбыт. Задействовать для начала государственные и муниципальные заказы или иные механизмы. Помочь территориям и в привлечении разных недорогих или беспроцентных финансовых ресурсов (гранты, субсидии, недорогие кредиты).

Помочь привлечь на эти территории людей с ресурсами и навыками, которые могли бы взять на себя создание того или иного производства. Оказать помощь в строительстве жилья. Оказать помощь в формировании кооперативов, и так далее, и так далее. Одна из приоритетных задач –

показать, какие производства могут быть созданы на данных территориях с небольшими вложениями. Таких направлений достаточно много.

### **Новый уклад жизни.**

Один из ключевых вопросов – создание нового уклада жизни за пределами большого города, совмещающего в себе природу, достаточно комфортную среду для проживания и нормальные возможности для экономического и личностного развития.

Можно было бы взять за основу какой-то не очень большой исторический город с окружающими его территориями не так далеко от мегаполиса. Экономической основой этого уклада на первом этапе могло бы служить сочетание удаленной работы (услуги через интернет самого разного рода, включая программирование, продажи и т.п.) с производством продуктов питания, небольшими экологичными производствами, сферой услуг. Но повторимся, для старта можно сделать ставку на удаленную работу через интернет. За годы пандемии количество людей, которые работают удаленно, возросло многократно и измеряется уже миллионами.

Одно из главных предназначений этого уклада должно заключаться в росте народонаселения, это должен быть уклад для многодетных семей. Главные преимущества, которые должна получить семья, перебираясь сюда, – снижение затрат на жилье (по сравнению с мегаполисом), снижение прочих затрат, экология, натуральные продукты, чистый воздух, вода. И еще существенная экономия времени (несколько часов в день на разъезды по мегаполису), которые супруги смогут тратить на семью, детей.

Одним из очень важных компонентов этого уклада должны стать достаточно комфортная среда жизни (хорошие системы связи, дороги, хорошее образование и медицина, культурные и спортивные объекты). Президент объявил о выделении круп-

ных средств на создание такой комфортной среды жизни. Можно было бы существенно увеличить значимость и эффективность этой программы, если бы выделение этих средств шло в первую очередь на те территории, которые смогут привлечь к себе молодые семьи из больших городов, которые хотят иметь несколько детей и могут создать новую экономику. Иными словами, создание комфортной среды для жизни за пределами мегаполисов должно стать способом привлечения этой, по сути дела новой, инвестиции – молодых людей, которые могут родить и воспитывать детей и создать на данной территории новый, при этом современный уклад жизни.

Людей, которые хотят уехать жить за пределы большого города (если будут созданы определенные условия) и иметь многодетную семью, в России немало. Мы готовы научить муниципалитеты, как привлекать этих людей и создать ряд пилотных проектов, которые проложат путь в этом направлении.

Все это может стать первым шагом, первой моделью роста локальной экономики, нового уклада, «точек сборки» солидарного гражданского общества. Отработав эту модель, можно будет создавать другие, которые требуют больше сил и ресурсов.

Победа в Великой Отечественной войне была одержана потому, что был создан сильный тыл. И теперь стране нужен сильный тыл. Сейчас он должен представлять из себя мощный и растущий внутренний рынок, который будет включать в себя и растущую крупную промышленность, и малых предпринимателей, и самозанятых, и миллионы простых людей, которые почувствуют, что их жизнь может становиться лучше. Сильный тыл – это когда миллионы людей верят в завтрашний день. Это когда народ, засучив рукава, берется создавать новый достаток и для себя, и для страны. А когда наш народ включается по-настоящему, все получается.

<sup>1</sup> См.: <https://www.forbes.ru/biznes/468809-nabiullina-zaavila-o-neobhodimosti-peresmotret-rol-eksporta-v-ekonomike-rossii>.

<sup>2</sup> Черных В.В. По местам стоять! К вопросу об определении понятия «местный рынок» // <https://cyberleninka.ru/article/n/k-voprosu-ob-opredelenii-ponyatiya-mestnyy-rynok>.

<sup>3</sup> См.: Изард, У. Методы регионального анализа: введение в науку о регионах. М.: Прогресс, 1966.

<sup>4</sup> См.: McMillan D., Chavis D. Sense of Community: A Definition and Theory // *Journal of Community Psychology*. 1986. N 1. P. 6—23.

<sup>5</sup> См.: [https://sv.wikipedia.org/wiki/Hela\\_Sverige\\_ska\\_leva](https://sv.wikipedia.org/wiki/Hela_Sverige_ska_leva); [https://enrd.ec.europa.eu/country/sweden\\_en](https://enrd.ec.europa.eu/country/sweden_en).

## Межмуниципальное коммерческое сотрудничество: правовое регулирование и практика реализации

Inter-municipal commercial cooperation: legal regulation and implementation practice

**Д.И. Городецкий**

*доктор эконом. наук, профессор  
Московский государственный институт  
международных отношений (университет)*

**Р.Н. Шпакова**

*канд. географических наук, доцент  
Московский государственный институт  
международных отношений (университет)*

**Аннотация:** В статье проанализированы отдельные вопросы правового регулирования и практики применения института межмуниципального коммерческого сотрудничества в Российской Федерации. Статистический анализ за период 2010 – 2020 годы показал, что данный институт стабильно востребован и функционирует только в 20 регионах Российской Федерации. В то же время в 40 субъектах Российской Федерации (около половины общего числа) межмуниципальные хозяйственные объединения или отсутствовали или создавались эпизодически и функционировали в течение ограниченного времени. В многолетней динамике установлен незначительный рост доли муниципалитетов, участвующих в межмуниципальных хозяйственных организациях.

Для стимулирования развития межмуниципального коммерческого сотрудничества предложен ряд мер правового и организационного характера.

**Ключевые слова:** межмуниципальное сотрудничество, межмуниципальные объединения, органы местного самоуправления, муниципалитеты, хозяйственная кооперация.

**Abstract:** The article analyzes some issues of legal regulation and practice of the institute of inter-municipal commercial cooperation in the Russian Federation. Statistical analysis for the period 2010-2020 showed that this institute is consistently in demand and operates only in 20 regions of the Russian Federation. At the same time, in 40 subjects of the Russian Federation (about half of the total number), inter-municipal economic associations either were absent or were created sporadically and functioned for a limited time. In the long-term dynamics, a slight increase in the share of municipalities participating in inter-municipal economic organizations has been established.

A number of legal and organizational measures have been proposed to stimulate the development of inter-municipal commercial cooperation.

**Key words:** inter-municipal cooperation, inter-municipal associations, local self-government bodies, municipalities, economic cooperation.

Значение межмуниципального сотрудничества для развития муниципальных образований вполне очевидно: возможность объединения экономических потенциалов с целью реализации совместных проектов, исключение расходов, связанных с деятельностью дублирующих структур и т. п.<sup>1</sup> Совершенно справедливо, на наш взгляд, мнение о том, что грамотное совместное использование различных ресурсов муниципалитетов той или иной территории следует рассматривать не только как один из катализаторов устойчивого развития этой территории, но и как фактор укрепле-

ния общности экономического пространства страны в целом<sup>2</sup>.

Возможность образования межмуниципальных объединений, учреждения хозяйственных обществ и других межмуниципальных организаций в целях объединения финансовых средств, материальных и иных ресурсов предусмотрена п. 4 ст. 8 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» №131-ФЗ (далее – Закон)<sup>3</sup>. Обязательным условием учреждения такого рода формирований является то обстоятельство, что создаваться они

должны для решения вопросов местного значения, к которым согласно п. 1 ст. 2 Закона относятся вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования, решение которых в соответствии с законодательством Российской Федерации осуществляется населением и (или) органами местного самоуправления самостоятельно. Закон содержит развернутые перечни вопросов местного значения, к которым относятся, в частности, организация снабжения населения электрической и тепловой энергией, газом, водой, дорожная деятельность в отношении автомобильных дорог местного значения, строительство и содержание муниципального жилого фонда, организация транспортного обслуживания населения, предоставление социальных, культурных услуг населению и многое другое. Таким образом, круг вопросов, для решения которых могут создаваться межмуниципальные коммерческие структуры, достаточно широк. Крайне необходима в ряде случаев кооперация муниципальных образований и при решении вопросов в такой, например, по-настоящему проблемной, области, как управление оборотом твердых бытовых отходов<sup>4</sup>.

По нашему мнению, п. 4 ст. 8 Закона не вполне соответствует направленности и содержанию статьи 8 Закона в целом, так как в первых трех пунктах этой статьи говорится о возможности организации различного рода органов взаимодействия муниципалитетов, образуемых на региональном и общероссийском уровнях, и иных межмуниципальных объединениях *некоммерческого* характера. В качестве целей создания такого рода структур указаны: организация взаимодействия органов местного самоуправления, выражение и защита общих интересов муниципальных образований, представление этих интересов в федеральных органах власти и т. п. В то же время перечисление возможных форматов совместной деятельности в п. 4 указывает на то, что в этом случае речь идет, прежде

всего, о *коммерческих* объединениях, и (что гораздо важнее!) цель создания этих структур указывается иная – объединение финансовых средств, материальных и иных ресурсов для решения вопросов местного значения. Разумеется, и такого рода деятельность относится к межмуниципальному сотрудничеству, но контекст, связанный с направленностью и содержанием деятельности межмуниципальных объединений, о которых идет речь в п. 4, все же, как представляется, принципиально иной.

В то же время в Законе есть глава, целиком посвященная вопросам местного значения, – Глава 3, в ряде статей которой очерчены как сами вопросы местного значения, так и права и полномочия органов местного самоуправления для решения этих вопросов. Получается, что одно из таких полномочий – полномочие на образование межмуниципальных объединений, учреждение хозяйственных обществ и других межмуниципальных организаций, а также на заключение договоров и соглашений в тех же целях, – отделено от всего остального комплекса полномочий при решении вопросов местного значения, и располагается в другой главе Закона – Главе 1 «Общие положения». Норма, конкретизирующая полномочие органов местного самоуправления по учреждению межмуниципальных хозяйственных обществ, согласно которой данное полномочие реализуется в формах непубличных акционерных обществ или обществ с ограниченной ответственностью, также располагается в Главе 3 (ст. 68).

С учетом изложенного, представляется, что нормы п. 4 ст. 8 Закона более соответствуют «духу и букве» Главы 3 Закона, нежели Главы 1, где они в настоящее время располагаются, и целесообразно было бы перенести п. 4 ст. 8 Закона полностью в Главу 3 в виде самостоятельной статьи (например, ст. 17.2). Кроме задачи гармонизации текста Закона, данная процедура, акцентируя внимание правоприменителей (органов местного самоуправления) на

межмуниципальном коммерческом сотрудничестве как средстве решения вопросов местного значения, могла бы стимулировать их обращать более пристальное внимание на такого рода кооперационные возможности.

Некоторые предоставляемые Федеральной службой государственной статистики (Росстат) данные позволяют оценить то, как на практике реализуется предусмотренное Законом полномочие органов местного самоуправления на создание совместных хозяйственных организаций. Авторами проведено статистическое исследование

динамики количества муниципальных образований, в которых организованы межмуниципальные коммерческие организации, за период 2010 – 2020 годы по материалам Статистического бюллетеня «Формирование местного самоуправления в Российской Федерации» Росстата<sup>5</sup>.

Динамика количества муниципальных образований, участвующих в межмуниципальных коммерческих объединениях, не характеризуется какой-либо устойчивой тенденцией (рис. 1).

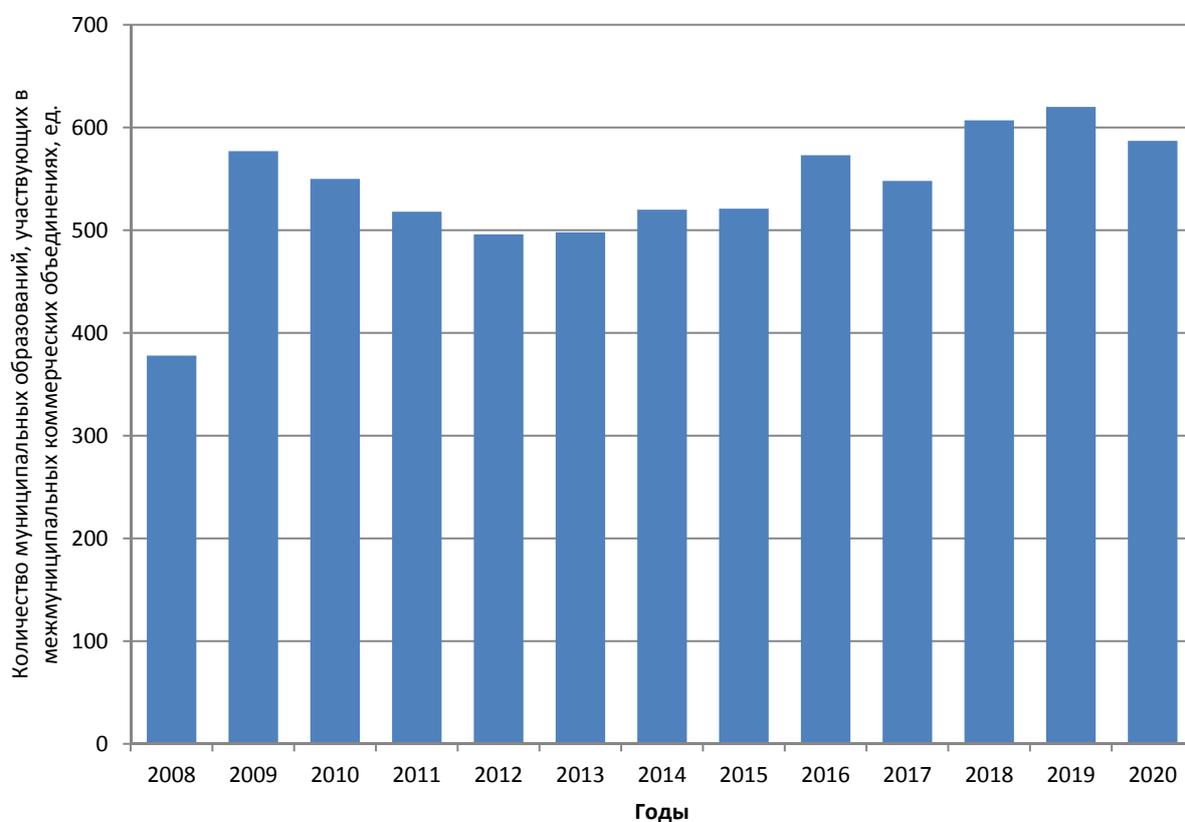


Рис. 1. Динамика количества муниципальных образований, участвующих в межмуниципальных коммерческих объединениях

Источник: построено авторами по данным, опубликованным в Статистическом бюллетене «Формирование местного самоуправления в Российской Федерации» Росстата

В то же время доля муниципальных

образований, участвующих в межмуниципальных коммерческих объединениях, в общем количестве муниципальных образований, начиная с 2013 года, имеет определенную тенденцию к росту (рис. 2).

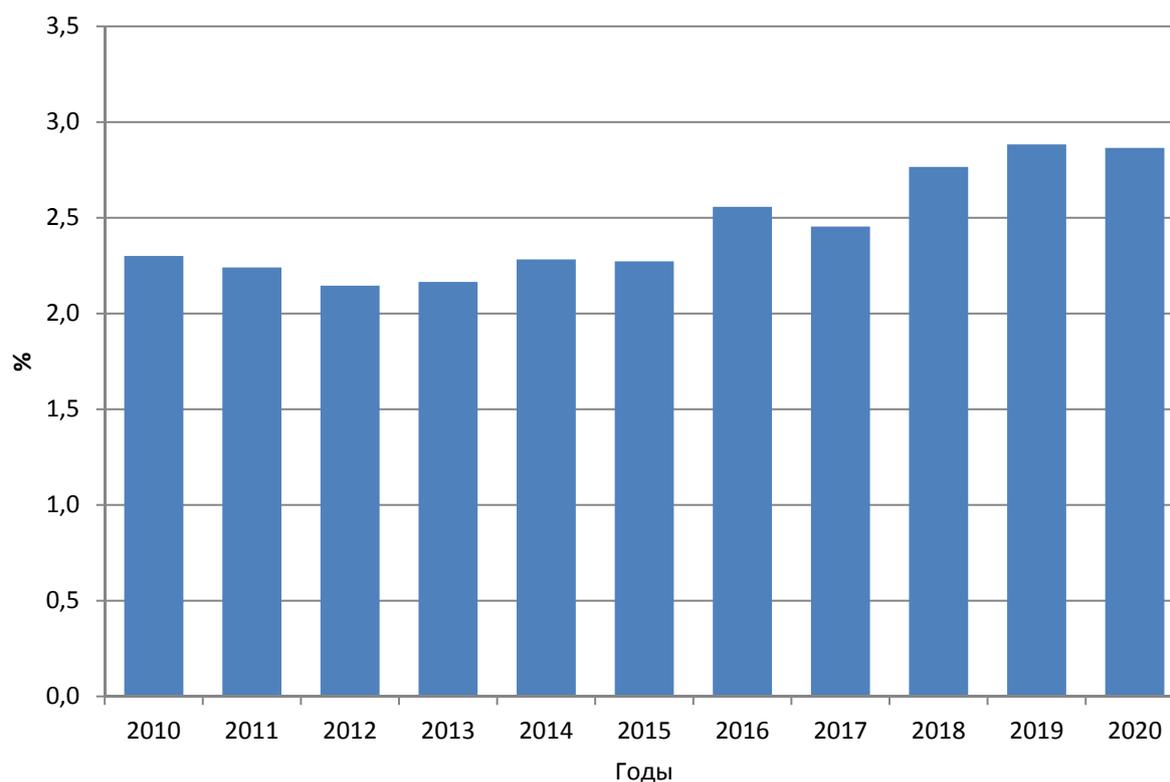


Рис. 2. Изменение доли муниципальных образований, участвующих в межмуниципальных коммерческих объединениях, в общем количестве муниципальных образований

Источник: построено авторами по данным, опубликованным в Статистическом бюллетене «Формирование местного самоуправления в Российской Федерации» Росстата

Развитие межмуниципального коммерческого сотрудничества по территории Российской Федерации крайне неравномерно.

В таблице 1 приведены сведения о динамике доли муниципальных органов, принявших участие в межмуниципальных хозяйственных объединениях за 2010-2020 годы по федеральным округам Российской Федерации.

Таблица 1

Динамика доли муниципальных органов, принявших участие в межмуниципальных коммерческих объединениях по федеральным округам Российской Федерации (в % к общему числу муниципалитетов)

Федеральный округ	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Центральный	1,6	1,6	1,8	1,3	1,7	1,7	1,6	2,0	1,7	1,5	1,5
Северо-Западный	3,6	4,0	4,2	6,4	7,6	5,7	6,2	3,4	3,1	4,3	4,2
Южный	7,8	6,1	6,8	6,1	7,5	8,2	9,6	7,7	7,2	8,1	7,3
Северо-Кавказский	0,1	0,2	0,2	0,2	0,2	0,4	0,4	0,4	2,4	0,1	0,1
Приволжский	0,9	1,4	1,0	1,0	0,8	1,0	0,9	1,0	1,2	2,5	2,6
Уральский	1,7	1,3	1,6	1,3	1,4	2,1	2,1	2,5	2,7	2,2	2,5
Сибирский	1,5	1,3	1,0	0,6	0,2	0,3	0,9	1,2	1,5	1,6	1,6
Дальневосточный	7,8	7,3	6,5	8,5	7,7	7,5	9,0	8,4	11,1	5,6	5,0

Источник: расчеты авторов по данным, опубликованным в Статистическом бюллетене «Формирование местного самоуправления в Российской Федерации» Росстата

Как показывают данные таблицы 1, наиболее успешны в развитии межмуниципального коммерческого сотрудничества по состоянию на 2020 год Южный (7,3%) и Дальневосточный (5,0%) федеральные округа. Худший показатель - у Северо-Кавказского федерального округа - 0,1%. Причем, позиции федеральных округов, в основном, сохраняются на протяжении всего периода: существенной тенденции в ту или иную сторону не наблюдается, за исключением Приволжского федерального округа, в котором доля муниципалитетов, участвующих в межмуниципальных хозяйственных объединениях, возросла с 0,8-1,0% до 2,5-2,6%.

В 25 регионах Российской Федерации за весь период не зарегистрировано ни одного муниципального органа, выступившего организатором межмуниципальной коммерческой организации. В число этих регионов входят города федерального значения Москва, Санкт-Петербург, Севастополь, а также Белгородская, Курская, Архангельская, Кемеровская, Магаданская области, Ставропольский край, Карачаево-Черкесская, Удмуртская, Чувашская Республики и другие.

В отдельные годы (не более 3 лет из всего периода) межмуниципальные организации функционировали в 15 субъектах Российской Федерации: Ярославской, Рязанской, Мурманской, Московской, Псковской, Кировской, Свердловской, Амурской областях, Республике Дагестан, Чеченской Республике, Республике Татарстан, Красноярском, Камчатском и Забайкальском краях, Чукотском автономном округе.

Таким образом, в 40 субъектах Российской Федерации (около половины от общего числа) межмуниципальные хозяйственные объединения или отсутствовали или создавались эпизодически и функционировали в течение ограниченного времени.

Степень развитости и стабильности организации и деятельности межмуници-

пальных коммерческих объединений в остальных регионах определялась по среднему за исследуемый период (2010 – 2020 годы) значению количества муниципалитетов в субъекте, принявших участие в таких объединениях.

Абсолютным лидером по этому показателю является Хабаровский край: в среднем, ежегодно в крае 96 муниципалитетов состоят в хозяйственных межмуниципальных объединениях. К числу передовых в рассматриваемом аспекте следует отнести также Волгоградскую область (46 муниципалитетов), Ростовскую область (41 муниципалитет) и Новгородскую область (40 муниципалитетов).

В 20 регионах (включая и указанные выше регионы-лидеры) либо имеет место ежегодное наличие муниципалитетов, принимающих участие в межмуниципальных коммерческих объединениях в течение всего рассмотренного периода, либо это наличие устойчиво фиксируется статистикой в течение последних 5-7 лет периода, что указывает на востребованность данного института в этих регионах.

Трудно выявить какую-либо закономерность в распространении применения института межмуниципальных коммерческих объединений по регионам. Даже в соседних субъектах Российской Федерации, находящихся в, казалось бы, весьма сходных условиях, ситуация может быть диаметрально противоположной. Так, например, в Новгородской области межмуниципальные коммерческие объединения имели место на протяжении всего периода, и в последние годы стабильно не менее 30 муниципалитетов региона принимают участие в межмуниципальном хозяйственном сотрудничестве, а в соседней Псковской области ни в одном из муниципалитетов такой практики нет. Рядом с Хабаровским краем – лидером в организации межмуниципальных коммерческих образований – в Амурской области, Еврейской автономной

области межмуниципальные коммерческие объединения отсутствуют.

Вряд ли такого рода радикальные различия можно объяснить какими-либо объективными причинами. Скорее всего, речь идет о человеческом факторе, и в таком случае, полагаем, что положительным импульсом развития межмуниципального сотрудничества должна послужить активная агитация применения рассматриваемого инструмента решения местных проблем. Необходимо распространять информацию о лучших практиках межмуниципального хозяйственного сотрудничества на общегосударственном уровне – например, используя ресурсы Всероссийской ассоциации развития местного самоуправления<sup>6</sup>. Одним из направлений деятельности ассоциации является распространение, в частности, рекомендаций по увеличению доходной базы бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов, разработанных Минфином России на основе изучения как международного опыта, так и опыта 10 пилотных российских регионов (Московской, Белгородской, Саратовской, Свердловской, Ярославской, Курганской областей, Республики Дагестан, Республики Мордовия, Республики Северная Осетия-Алания, Карачаево-Черкесской Республики)<sup>7</sup>. Аналогичным образом ассоциацией мог бы обобщаться и распространяться опыт развития межмуниципального хозяйственного сотрудничества.

К сбору и распространению информации о лучших практиках могли бы под-

ключиться Ассоциация «Единое общероссийское объединение муниципальных образований (Конгресс)»<sup>8</sup>, Всероссийский Совет местного самоуправления<sup>9</sup> и другие организации.

Для активного продвижения межмуниципальных интеграционных практик могут использоваться возможности Всероссийского конкурса «Лучшие муниципальные практики». В настоящее время конкурс, согласно Положению о конкурсе<sup>10</sup>, проводится в пяти номинациях, в числе которых есть и такая, как «Муниципальная экономическая политика и управление муниципальными финансами». Казалось бы, в рамках последней номинации можно было ожидать и кейсы с опытом межмуниципального сотрудничества, однако, в материалах 4 прошедших конкурсов<sup>11</sup> авторам их обнаружить не удалось. Для стимулирования представления материалов о передовом опыте целесообразно ввести специальную номинацию «Лучшая практика межмуниципального сотрудничества», как уже предлагалось в научных публикациях<sup>12</sup>.

Кроме того, для стимулирования участия в межмуниципальном хозяйственном сотрудничестве негосударственных предприятий и организаций необходимы, как представляется, разработка и применение мер налогового стимулирования. Такое участие, допускаемое действующим законодательством, безусловно, расширило бы деловые возможности межмуниципальной кооперации и повысило ее эффективность.

### Список литературы

1. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: федеральный закон №131-ФЗ от 6 октября 2003 года (по сост. на 30 декабря 2021 года). Справочно-правовая система Консультант плюс URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_44571/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_44571/)
2. Материалы к заседанию Совета по местному самоуправлению при Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации на тему «Межмуниципальное сотрудничество: эффективные практики, проблемы и перспективы развития». М., 2020. С. 1, 2. URL: <http://council.gov.ru/media/files/Q5IE1LyY7WAJI7uUU8dsIsA5pMglm4IT.pdf>
3. Методические рекомендации органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления, способствующие увеличению доходной базы бюджетов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований: письмо Министерства финансов Российской Федерации от 31 октября 2018 года № 06-04-11/01/78417 // Официальный интернет-портал Министерства финансов Российской Федерации URL: [https://minfin.gov.ru/ru/document/?id\\_4=124941-metodicheskie\\_rekomendatsii\\_organam\\_ispolnitelnoi\\_vlasti\\_subektov\\_rossiiskoi\\_federatsii\\_i\\_organam\\_mestnogo\\_samoupravleniya\\_sposobstvuyushchie\\_uvelicheniyu\\_dokhodnoi\\_bazy\\_byud](https://minfin.gov.ru/ru/document/?id_4=124941-metodicheskie_rekomendatsii_organam_ispolnitelnoi_vlasti_subektov_rossiiskoi_federatsii_i_organam_mestnogo_samoupravleniya_sposobstvuyushchie_uvelicheniyu_dokhodnoi_bazy_byud)
4. Плахота В. А. Развитие механизмов обеспечения межмуниципального сотрудничества в регионах России: монография. – Чебоксары: ИД «Среда», 2019. 180 с.
5. Положение о Всероссийском конкурсе «Лучшая муниципальная практика». Утв. постановлением Правительства Российской Федерации от 18 августа 2016 г. № 815 (ред. от 15 апреля 2021 года) // Справочно-правовая система Консультант плюс URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_203619/8a829f477a7750fbdb66c0401b400f53c19e6af2/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_203619/8a829f477a7750fbdb66c0401b400f53c19e6af2/)
6. Сборник лучших муниципальных практик // Официальный интернет-сайт Министерства юстиции российской Федерации URL: <https://minjust.gov.ru/ru/pages/sbornik-luchshih-municipalnyh-praktik/>
7. Статистический бюллетень «Формирование местного самоуправления в Российской Федерации». Раздел «Формирование местного самоуправления в Российской Федерации: электронная версия. URL: <https://rosstat.gov.ru/folder/11110/document/13263>
8. Shpakova R. N. Need for inter-regional Cooperation in Solid Municipal Waste Management in the Regions of the Far East of Russia. В сборнике: IOP Conference Series: Earth and Environmental Science. Сер. "International Science and Technology Conference "Earth Science", ISTC EarthScience 2022 - Chapter 3." 2022. С. 042034. DOI: [10.1088/1755-1315/988/4/042034](https://doi.org/10.1088/1755-1315/988/4/042034)

---

<sup>1</sup> Материалы к заседанию Совета по местному самоуправлению при Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации на тему «Межмуниципальное сотрудничество: эффективные практики, проблемы и перспективы развития». М., 2020. С. 1, 2. URL: <http://council.gov.ru/media/files/Q5IE1LyY7WAJI7uUU8dsIsA5pMglm4IT.pdf>

<sup>2</sup> Плахота В. А. Развитие механизмов обеспечения межмуниципального сотрудничества в регионах России. Чебоксары, 2019. С. 63.

<sup>3</sup> Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: федеральный закон №131-ФЗ от 6 октября 2003 года (по сост. на 30 декабря 2021 года). Справочно-правовая система Консультант плюс URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_44571/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_44571/)

<sup>4</sup> Shpakova R. N. Need for inter-regional Cooperation in Solid Municipal Waste Management in the Regions of the Far East of Russia. В сборнике: IOP Conference Series: Earth and Environmental Science. Сер. "International Science and Technology Conference "Earth Science", ISTC EarthScience 2022 - Chapter 3." 2022. С. 042034.

<sup>5</sup> Статистический бюллетень «Формирование местного самоуправления в Российской Федерации». Раздел «Формирование местного самоуправления в Российской Федерации: электронная версия. URL: <https://rosstat.gov.ru/folder/11110/document/13263>

<sup>6</sup> Всероссийская ассоциация развития местного самоуправления: официальный интернет-сайт. URL: <https://www.varmsu.ru/>

<sup>7</sup> Методические рекомендации органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления, способствующие увеличению доходной базы бюджетов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований: письмо Министерства финансов Российской Федерации от 31 октября 2018 года № 06-04-11/01/78417 // Официальный интернет-портал Министерства финансов Российской Федерации URL: [https://minfin.gov.ru/ru/document/?id\\_4=124941-metodicheskie\\_rekomendatsii\\_organam\\_ispolnitelnoi\\_vlasti\\_subektov\\_rossiiskoi\\_federatsii\\_i\\_organam\\_mestnogo\\_samoupravleniya\\_sposobstvuyushchie\\_uvelicheniyu\\_dokhodnoi\\_bazy\\_byud](https://minfin.gov.ru/ru/document/?id_4=124941-metodicheskie_rekomendatsii_organam_ispolnitelnoi_vlasti_subektov_rossiiskoi_federatsii_i_organam_mestnogo_samoupravleniya_sposobstvuyushchie_uvelicheniyu_dokhodnoi_bazy_byud)

<sup>8</sup> Ассоциация «Единое общероссийское объединение муниципальных образований (Конгресс): официальный интернет-сайт URL: <http://okmo.news/index.php>

<sup>9</sup> Всероссийский Совет местного самоуправления. Официальный интернет-сайт URL: <https://www.vsmsinfo.ru/>

<sup>10</sup> Положение о Всероссийском конкурсе «Лучшая муниципальная практика». Утв. постановлением Правительства Российской Федерации от 18 августа 2016 г. № 815 (ред. от 15 апреля 2021 года) // Справочно-правовая система Консультант плюс URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_203619/8a829f477a7750fbd66c0401b400f53c19e6af2/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_203619/8a829f477a7750fbd66c0401b400f53c19e6af2/)

<sup>11</sup> Сборник лучших муниципальных практик // Официальный интернет-сайт Министерства юстиции Российской Федерации URL: <https://minjust.gov.ru/ru/pages/sbornik-luchshih-municipalnyh-praktik/>

<sup>12</sup> Плахота В. А. Развитие механизмов обеспечения межмуниципального сотрудничества в регионах России: монография. Чебоксары, 2019. С. 68.

## Пределы правового регулирования правилами благоустройства отношений по формированию комфортной среды обитания

The limits of legal regulation by the rules of improvement of relations for the formation of a comfortable living environment

**И.С.Андреечев,**

*заместитель руководителя администрации –  
директор правового департамента администрации  
Губернатора Архангельской области  
и Правительства Архангельской области*

**Andreechev I.S.**

*Deputy head of administration, director of the legal  
department of the administration of the Governor  
of the Arkhangelsk region and the Government  
of the Arkhangelsk region*

**Аннотация:** В статье исследуются вопросы пределов правового регулирования правилами благоустройства отношений по формированию комфортной среды обитания. В этих целях оцениваются такие составляющие как мера необходимого, допустимого и достаточного правового воздействия на данные отношения. Особое внимание уделяется формально-юридическим пределам правового воздействия правил благоустройства на отношения в сфере благоустройства территории, в том числе вопросам обеспечения баланса публичных и частных интересов в правовом регулировании отношений благоустройства, соотношения правил благоустройства с отраслевым (специальным законодательством), в том числе законодательством в области обращения с отходами, а также гражданским законодательством. Основой такого исследования является обобщение правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации и практики осуществления судебного нормоконтроля в отношении правил благоустройства, сформировавшихся после внесения комплексных изменений в федеральные законы в декабре 2017 года. Проведенное исследование позволило внести предложения по совершенствованию правового регулирования данных отношений.

**Ключевые слова:** пределы правового регулирования, пределы муниципально-правового регулирования, комфортная среда обитания, благоустройство, правила благоустройства, баланс публичных и частных интересов.

**Abstract:** The article examines the issues of the limits of legal regulation by the rules of improvement of relations for the formation of a comfortable living environment. For these purposes, such components are evaluated as a measure of necessary, permissible and sufficient legal impact on these relations. Particular attention is paid to the formal and legal limits of the legal impact of landscaping rules on relations in the field of landscaping, including issues of ensuring a balance of public and private interests in the legal regulation of landscaping relations, the correlation of landscaping rules with industry (special legislation), including legislation in the field of waste management, as well as civil legislation. The basis of such a study is a generalization of the legal positions of the Constitutional Court of the Russian Federation and the practice of judicial norm control in relation to the rules of landscaping, formed after the introduction of comprehensive amendments to federal laws in December 2017. The conducted research made it possible to make proposals for improving the legal regulation of these relations.

**Key words:** limits of legal regulation, limits of municipal legal regulation, comfortable living environment, design code of the locality, improvement, balance of public and private interests.

**Введение.** Реализация федерального (приоритетного) проекта по формированию комфортной городской среды в связи с принятием Федерального закона от 29 декабря 2017 г. № 463-ФЗ<sup>1</sup> позволила каче-

ственно изменить правовое регулирование в этой сфере, создав эффективный механизм охраны объектов благоустройства и развития благоустройства. Одним из элементов такого комплексного механизма яв-

ляются правила благоустройства территории муниципального образования (далее – правила благоустройства), которые актуализируются по мере развития качества среды проживания, а внесению в них изменений предшествует участие населения в их обсуждении в форме публичных слушаний или общественных обсуждений<sup>2</sup>. Внесенные в федеральные законы изменения позволили скорректировать ранее существовавшую судебную практику признания недействующими правил благоустройства по значительному кругу вопросов.

В настоящее время правовую основу таких отношений составляют:

абз. 21 ч. 1 ст. 2 (в части определения понятия «правила благоустройства»), п. 19 ч. 1 ст. 14, п. 25 ч. 1 ст. 16, п. 10 ч. 1 ст. 16.2 (в части закрепления вопроса местного значения), ч. 5 ст. 28 (в части регулирования порядка проведения публичных слушаний или общественных обсуждений в отношении проектов правил благоустройства и изменений в них) и ст. 45.1 (в части содержания правил благоустройства) Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»<sup>3</sup> (далее – Закон № 131-ФЗ);

п.п. 1, 36 – 38 ст. 1 (определение понятий «градостроительная деятельность», «благоустройство территории», «прилегающая территория», «элементы благоустройства»), ст. 5.1 (порядок проведения общественных обсуждений и публичных слушаний по проектам правил благоустройства и изменений в них), ч. 9 ст. 55.25 (участие в содержании прилегающих территорий) Градостроительного кодекса Российской Федерации (далее – ГрК РФ)<sup>4</sup>.

До принятия Закона № 463-ФЗ А.В. Мадьярова справедливо отмечала, что благоустройство – одна из самых проблемных сфер компетенции местного самоуправления; формально это практически единственная самостоятельная область муниципально-правового регулирования и управления, где отсутствует вышестоящее государственное регулирование, и предмет исключительного ведения муниципальных образований, с другой стороны, – это сфера, где предмет и пределы муниципально-

правового регулирования наиболее расплывчаты<sup>5</sup>.

Приведенное мнение А.В. Мадьяровой не утратило своей актуальности в связи с тем, что ключевой особенностью современного правового регулирования отношений по формированию комфортной среды обитания является отсутствие единых унифицированных для органов местного самоуправления типовых правил, устанавливающих общие параметры благоустройства и пределы муниципального правотворчества в этой сфере<sup>6</sup>.

Этот вывод подтверждают и отдельные решения Верховного Суда РФ, иных судов общей юрисдикции и арбитражных судов, в которых подчеркивается, что законодатель, закрепив за органами местного самоуправления полномочие по организации благоустройства территории, одновременно предоставил данным органам право утвердить правила реализации такого полномочия<sup>7</sup>.

В этой связи актуальным является исследование пределов правового регулирования правилами благоустройства рассматриваемых отношений. Постановка данной задачи также обусловлена значительной практикой Конституционного Суда Российской Федерации (далее – Конституционный Суд РФ) и судебной практикой судов общей юрисдикции, которая требует обобщения. В первую очередь интерес представляет судебная практика, основанная на оценке правил благоустройства, сформировавшаяся после вступления в силу Закона № 463-ФЗ.

**1. Сущность пределов правового (муниципально-правового) регулирования.** В теории права ведется дискуссия по вопросу определения сущности пределов правового регулирования. Ф.Н. Фаткуллина под пределами правового регулирования рассматривает обусловленные определенными факторами границы властного вмешательства в общественные отношения при помощи норм права<sup>8</sup>. В целях проводимого исследования согласимся с подходом Е.А. Березиной, которая пределы правового регулирования рассматривает как обусловленную наличием объективных и субъективных факторов меру допустимого, необ-

ходимого и достаточного воздействия права на общественные отношения, осуществляемого с помощью специальных юридических средств<sup>9</sup>.

В науке муниципального права также раскрывается сущность пределов муниципально-правового регулирования. Р.М. Усманова под ними рассматривает обусловленные объективными и субъективными факторами границы властного вмешательства правотворческих субъектов в области местного самоуправления в общественные отношения, возникающие по организации муниципальной власти, решению вопросов местного значения с учетом исторических, местных и иных традиций и особенностей, осуществлению переданных государственных полномочий<sup>10</sup>.

**2. Мера необходимого правового воздействия.** Муниципально-правовое регулирование отношений по формированию комфортной среды обитания осуществляется в рамках вопроса местного значения по благоустройству территории, в котором непосредственно выражен такой их существенный признак как непосредственное обеспечение жизнедеятельности населения (абз. 14 ч. 1 ст. 2 Закона № 131-ФЗ). Федеральный закон от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»<sup>11</sup> только относил к вопросам местного значения благоустройство и озеленение территории муниципального образования (п.п. 16 п. 2 ст. 16). Анализ развития закрепляющих этот вопрос местного значения норм Закона № 131-ФЗ свидетельствует о его существенной эволюции в сторону детализации нормативного правового регулирования. Существенные изменения в данной части были внесены Федеральным законом от 30 ноября 2011 г. № 361-ФЗ<sup>12</sup>, а затем Законом № 463-ФЗ. В этой связи нельзя согласиться с подходом, предусмотренным проектом федерального закона № 40361-8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти»<sup>13</sup>, принятым Государственной Думой в первом чтении 25 января 2022 г., который отказался от воспроизведения из Закона № 131-ФЗ определения понятия «правила благо-

устройства» и раскрытия содержания данного вопроса местного значения. Сейчас Закон № 131-ФЗ является специальным и единственным нормативным правовым актом Российской Федерации, закрепляющим осуществление муниципального контроля в сфере благоустройства.

Необходимость возникновения или расширения сферы правового регулирования, как правило, обусловлена появлением новых общественных отношений, требующих своей правовой регламентации, либо их качественным развитием.

Особое внимание к вопросам формирования комфортной среды обитания и его регулирования предопределено несколькими обстоятельствами. Современное правовое регулирование отношений благоустройства призвано преодолеть проблемы, которые сложились до последнего времени. Это хаотичная городская застройка, визуальное загрязнение городской среды, заключающееся во внешнем виде фасадов зданий, строений, сооружений, нестационарных торговых объектов (далее – НТО), наружной рекламы и вывесок, их разностилевых и разноформатных световых и цветковых решений.

В качестве еще одного фактора следует отметить повышение требований к условиям создания комфортной среды обитания человека. Это взаимосвязано с понятием качества жизни, под которым рассматривается характеризующее эффективность всех сторон жизнедеятельности человека, уровень удовлетворения материальных, духовных и социальных потребностей<sup>14</sup>. С этой точки зрения развитие правового регулирования отношений благоустройства обусловлено процессами городской урбанизации и современного развития городов. Нельзя не согласиться с мнением Ю.Л. Корабельниковой, что мотивы переселения в город совершенно очевидны и обусловлены тем, что здесь больше, чем в сельской местности, возможностей для самореализации, саморазвития, использования прав и свобод человека<sup>15</sup>.

**3. Мера допустимого правового воздействия.**

**3.1. Формально-юридические пределы допустимого правового воздей-**

**ствия.** Р.М. Усманова отмечает, что пределы муниципально-правового регулирования определяются федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации; пределы собственного правотворчества определяются уставом муниципального образования и актами представительного органа муниципального образования (далее – представительный орган)<sup>16</sup>.

Конституционный Суд РФ в определениях от 5 декабря 2019 г. № 3273-О и от 5 декабря 2019 г. № 3274-О<sup>17</sup>, а потом в Постановлении от 19 апреля 2021 г. № 14-П (далее – Постановление № 14-П)<sup>18</sup> указал, что федеральный законодатель, закрепляя понятие правил благоустройства, исходит из того, что требования к благоустройству и элементам благоустройства устанавливаются не произвольно, а на основе федерального законодательства, иных нормативных правовых актов Российской Федерации и нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации.

В рамках создания правовых основ формирования комфортной городской среды в ст. 45.1 Закона № 131-ФЗ закреплено содержание правил благоустройства, утверждаемых представительными органами, что имеет существенное значение для современного муниципального правового регулирования, так как отсутствие таких норм на практике существенно ограничивало правовые возможности органов местного самоуправления. Это можно продемонстрировать примерами судебной практики до и после введения Законом № 463-ФЗ ст. 45.1 Закона № 131-ФЗ. Например, до включения данной статьи в Закон № 131-ФЗ судом признан недействующим муниципальный правовой акт, который:

предусматривал обязанность юридических лиц и предпринимателей в Туле соблюдать архитектурно-художественные концепции при размещении вывесок и информационных табличек, а также устанавливал требования к их размещению;

вводил обязанность юридических лиц и индивидуальных предпринимателей разрабатывать и согласовывать паспорта колористического решения фасадов здания при размещении на них вывесок.

Суд указал в этом деле, что местная администрация, приняв нормативный правовой акт, устанавливающий понятия «вывеска» и «информационная табличка» для данных целей, вышла за пределы своих полномочий<sup>19</sup>.

Судебная практика, основываясь на применении ч. 2 ст. 45.1 Закона № 131-ФЗ, уже по-другому оценивает нормотворческие полномочия муниципальных образований. По одному из таких дел Верховный Суд РФ подтвердил законность норм правил благоустройства Ростова-на-Дону в части:

установления конкретных требований к рекламным и информационным конструкциям (например, площадь информационного поля отдельно стоящей информационной конструкции не должна превышать 1,0 кв. м.);

утверждения архитектурно-художественных концепций правовым актом департамента архитектуры и градостроительства (такие концепции содержат требования к типам и видам размещаемых рекламных и информационных конструкций, их габаритам (длине, высоте, ширине), колористическому решению, используемым на них шрифтам, к наличию и видам подсветки, а также к местам размещения конструкций на внешних поверхностях зданий, строений, сооружений, ограждений);

согласования дизайн-проекта объектов;

срока приведения собственниками (владельцами) рекламных конструкций в соответствии с установленными требованиями (до 1 января 2018 г.)<sup>20</sup>.

Еще одним показательным примером является вопрос правового регулирования участия собственников и (или) иных законных владельцев зданий, строений, сооружений, земельных участков в благоустройстве прилегающей территории. В связи с принятием Закона № 463-ФЗ п.п. 13 и 14 ч. 2 ст. 45.1 Закона № 131-ФЗ, п.п. 36 и 37 ст. 1 и ч. 9 ст. 55.26 ГрК РФ предусматривают регулирование правилами благоустройства участия, в том числе финансового, собственников и (или) иных законных владельцев зданий, строений, сооружений,

земельных участков в содержании прилегающих территорий.

Тем самым указанные правовые нормы позволили преодолеть ранее сформировавшуюся судебную практику признания недействующими правил благоустройства, оценивая которые, Верховный Суд РФ, иные суды общей юрисдикции и арбитражные суды исходили из того, что возложение такой обязанности может быть осуществлено либо на основании федерального закона либо на основании договора; федеральный закон (до принятия Закона № 463-ФЗ) такой обязанности не предусматривал; обязанность возлагалась исключительно решением органа местного самоуправления, который к указанным нормативным правовым актам не относится<sup>21</sup>.

Сейчас в судебных решениях подчеркивается императивный характер норм Закона № 131-ФЗ и ГрК РФ в части возложения обязанности собственников и (или) иных законных владельцев зданий, строений, сооружений, земельных участков принимать участие в содержании прилегающих территорий. Вследствие этого суды отказывают в признании недействующими таких норм правил благоустройства (например, городов Архангельск, Астрахань, Белгород, Вологда, Ставрополь, Челябинск, Пушкино Московской области, Кировск Мурманской области и Сызрань Самарской области<sup>22</sup>), указывая, что определение форм участия отнесено федеральным законодателем к компетенции представительного органа.

Также изменилась судебная практика оценки норм правил благоустройства, устанавливающих запрет размещения транспортных средств на территориях, занятых зелеными насаждениями (газонами), детскими площадками, спортивными площадками и т.д. Ранее признавались недействующими как нормы правил благоустройства, устанавливающих такой запрет, так и законов (кодексов) субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях, устанавливающих административную ответственность за нарушение данного запрета<sup>23</sup>. Эта проблема неоднократно поднималась в юридической литературе<sup>24</sup>. Сейчас суды отказывают в удовлетворении требований в отношении

как правил благоустройства (например, городов Курган, Нижнекамск Республики Татарстан, Симферополь, Сургут, Ростов-на-Дону и Ульяновск<sup>25</sup>), так и законов (кодексов) субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях<sup>26</sup>.

Правила благоустройства содержат требования, связанные с регулированием отношений, обеспечивающих комфортные условия проживания граждан, по поддержанию и улучшению санитарного и эстетического состояния территории, содержанию территорий населенных пунктов и расположенных на территориях объектов. Утверждение правил благоустройства относится к исключительной компетенции представительного органа (п. 11 ч. 1 ст. 35 и ч. 1 ст. 45.1 Закона № 131-ФЗ). Данный подход подтверждается судебными решениями. Так, суды указывают, что к исключительной компетенции представительного органа отнесено утверждение требований к внешнему виду фасадов и ограждающих конструкций зданий, строений, сооружений (Чебоксары Чувашской Республики)<sup>27</sup>; правил содержания фасадов зданий (сооружений) (Снежинский городской округ Челябинской области)<sup>28</sup>; порядка сноса (вырубки) и методики расчета компенсационной стоимости зеленых насаждений (Нарьян-Мар)<sup>29</sup> и т.д.

В отдельных субъектах РФ в целях снижения уровня дифференциации муниципально-правового регулирования осуществляется детализированное правовое регулирование данных отношений на региональном уровне. Помимо законов городов Москвы и Санкт-Петербурга о благоустройстве, принятых на основании ч. 1.1 ст. 17 Закона № 131-ФЗ, это, к примеру, закон Московской области от 30 декабря 2014 г. № 191/2014-ОЗ «О регулировании дополнительных вопросов в сфере благоустройства в Московской области», фактически содержащий правила благоустройства территории населенных пунктов Московской области, или закон Калужской области от 22 июня 2018 г. № 362-ОЗ «О благоустройстве территорий муниципальных образований Калужской области», которым утверждены примерные правила благоустройства (приложение № 2).

В юридической литературе по-разному оценивается такое региональное регулирование отношений благоустройства. Д.В. Соломаха отмечает публичную обязанность региональных властей в сфере регулирования благоустройства территорий<sup>30</sup>. Другие авторы отмечают отсутствие у субъектов РФ и собственных, и делегированных полномочий, связанных с организацией благоустройства и контроля в данной сфере<sup>31</sup>.

Согласно ч. 3 ст. 45.1 Закона № 131-ФЗ законом субъекта РФ могут быть предусмотрены иные вопросы, регулируемые правилами благоустройства, исходя из природно-климатических, географических, социально-экономических и иных особенностей муниципальных образований. На основе указанной нормы субъекты РФ формируют дополнительные требования к содержанию правил благоустройства<sup>32</sup>. Степень такого регионального регулирования в субъектах РФ различна. К примеру, распространенным является региональная практика регулирования законами субъектов РФ в качестве иных вопросов, устанавливаемых правилами благоустройства, мероприятий по удалению борщевика Сосновского в границах населенных пунктов (законы Архангельской, Калужской, Костромской, Ленинградской, Московской, Новгородской и Тверской областей). Также в силу норм законов субъектов РФ, принятых в рамках ч. 3 ст. 45.1 Закона № 131-ФЗ, правилами благоустройства регулируются правила:

выявления брошенных и (или) разукрупненных транспортных средств, их перемещения, хранения и утилизации (Кабардино-Балкарская Республика, Брянская и Ленинградская области);

содержания мест производства строительных, ремонтных, дорожно-ремонтных работ (внешнего вида ограждающих конструкций строительных площадок и мест проведения ремонтных и иных работ), работ по ремонту сетей инженерно-технического обеспечения, фасадов и иных элементов строений, зданий и сооружений, прилегающих к ним территорий, включая восстановление дорожного и дворового оборудования, асфальтового покрытия, по-

врежденных в ходе проведения строительных, ремонтных, дорожно-ремонтных работ (Кабардино-Балкарская Республика, Республика Калмыкия, Белгородская, Брянская и Кемеровская области);

оформления внешнего облика летних кафе, передвижных точек общественного питания, зон активного отдыха (Кабардино-Балкарская Республика, Ханты-Мансийский автономный округ – Югра);

установки, размещения, содержания и эксплуатации объектов праздничного и тематического оформления, объектов наружной информации, кроме рекламных конструкций, размещения указателей, вывесок, афиш, объявлений и иной информации, а также содержания мест размещения наружной рекламы (Кабардино-Балкарская Республика, Республика Калмыкия);

архитектурно-художественного оформления и внешнего облика элементов благоустройства (декоративных, технических, планировочных, конструктивных устройств, элементов озеленения, различных видов оборудования и оформления, в том числе фасадов зданий, строений, сооружений, малых архитектурных форм, некапитальных нестационарных строений и сооружений, информационных щитов и указателей) (Белгородская и Кемеровская области);

определения требований к архитектурной подсветке зданий, строений, сооружений (Кемеровская область);

оформление витрин зданий, фасадов многоквартирных домов (далее – МКД) (Ханты-Мансийский автономный округ – Югра);

установления дополнительных требований к местам (площадкам) накопления твердых коммунальных отходов (далее – ТКО) (Кабардино-Балкарская Республика), к местам сбора ТКО (Брянская область);

выгула, выпаса и содержания домашних животных, включая домашний скот и птицу (Кабардино-Балкарская Республика, Республика Калмыкия);

организации и проведения уборки территории, в том числе в зимний период (Республика Калмыкия);

установки информационных стендов на прилегающих к МКД территориях,

включая виды размещаемой на них информации, а также общие требования к характеристикам таких информационных стендов (Хабаровский край);

участия граждан и организаций в реализации мероприятий по накоплению (в том числе раздельному накоплению) и транспортированию ТКО (Хабаровский край);

установления внешнего вида общественных туалетов (уборных) в части, не урегулированной федеральным законодательством (Белгородская и Брянская области);

обеспечения чистоты при погрузке, разгрузке и перевозке строительных материалов и строительного мусора (Брянская область);

складирования строительных материалов, а также сена, соломы, органических удобрений на землях общего пользования и территориях, прилегающих к участкам индивидуальной жилой застройки (Брянская область);

определения типов и видов рекламных конструкций, допустимых и недопустимых к установке, в том числе требования к внешнему виду, проектированию и содержанию рекламных конструкций, с учетом необходимости сохранения внешнего архитектурного облика сложившейся застройки (Кемеровская область);

благоустройства исторических поселений регионального значения (Оренбургская область).

Из приведенного перечня дискуссионным является включение в состав вопросов, регулируемых правилами благоустройства, содержания животных. В настоящее время не изменилась практика признания недействующими правил благоустройства в части регулирования таких вопросов<sup>33</sup>. К примеру, признаны недействующими такие нормы правил благоустройства Ждмирского сельского поселения Знаменского района Орловской области. Суд указал, что отношения по возмещению вреда, причиненного домашними животными, урегулированы ГК РФ, а правоотношения в области обращения с животными регламентированы: Законом РФ от 14 мая 1993 г. № 4979-1 «О ветеринарии», федеральными

законами от 30 марта 1999 г. № 52-ФЗ «О санитарно - эпидемиологическом благополучии населения» и от 27 декабря 2018 г. № 498-ФЗ «Об ответственном обращении с животными и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»,

Санитарно-эпидемиологическими правилами и нормативами СанПиН 3.2.3215-14 «Профилактика паразитарных болезней на территории Российской Федерации», утвержденными постановлением Главного государственного санитарного врача РФ от 22 августа 2014 г. № 50, Санитарно-эпидемиологическими правилами СП 3.1.7.2627-10 «Профилактика бешенства среди людей. Санитарно-эпидемиологические правила», утвержденными постановлением Главного государственного санитарного врача РФ от 6 мая 2010 г. № 54, Санитарно-эпидемиологическими правилами СП 3.1.7.2835-11 «Профилактика лептоспирозной инфекции у людей», утвержденными постановлением Главного государственного санитарного врача РФ от 26 января 2011 г. № 6, Правилами содержания собак и кошек в городах и других населенных пунктах РСФСР.<sup>34</sup>

Также примером снижения уровня дифференциации муниципального правового регулирования является принятие в отдельных субъектах Российской Федерации законов о зеленых насаждениях и их охране или об озеленении<sup>35</sup>.

Методическую роль в разработке правил благоустройства играют методические рекомендации по разработке норм и правил по благоустройству территорий муниципальных образований, утвержденные приказом Минстроя России от 29 декабря 2021 г. № 1042/пр<sup>36</sup> (далее – методические рекомендации, приказ № 1042/пр). Это уже четвертый документ по данному вопросу<sup>37</sup>. Полномочия на утверждение указанных рекомендаций предусмотрены п. 5.2.62 Положения о Министерстве строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации, утвержденного постановлением Правительства РФ от 18 ноября 2013 г. № 1038. Однако исходя из п. 5.2 указанного Положения данный акт должен носить нормативный правовой акт. Не-

смотря на это приказ № 1042/пр государственную рекомендацию в Минюсте России не проходил, видимо исходя из того, что в силу п. 1.2 методических рекомендаций в них изложены основные принципы и подходы, рекомендуемые к применению при подготовке норм и правил благоустройства.

А.В. Мадьярова, анализируя предмет и пределы компетенции органов местного самоуправления в сфере благоустройства, отмечает выход органов местного самоуправления за пределы своей компетенции<sup>38</sup>.

Муниципальные правовые акты не должны противоречить Конституции РФ, федеральным конституционным законам, Закону № 131-ФЗ, другим федеральным законам и иным нормативным правовым актам Российской Федерации, а также конституциям (уставам), законам, иным нормативным правовым актам субъектов Российской Федерации (ч. 4 ст. 7 Закона № 131-ФЗ).

Одним из показательных примеров ситуации выхода органов местного самоуправления за пределы своей компетенции является регулирование участия в содержании прилегающих территорий собственников и (или) иных законных владельцев помещений в МКД, так как законодательно предусмотрены исключения, когда данная обязанность не применяется. Это случаи, если земельные участки под МКД не образованы или образованы по границам домов (ч. 9 ст. 55.25 ГрК РФ и п. 13 ч. 2 ст. 45.1 Закона № 131-ФЗ). Органы местного самоуправления стремятся преодолеть указанные законодательные ограничения. Административными истцами по делам об оспаривании правил благоустройства, как правило, выступают управляющие организации.

Судами признаны недействующими правила благоустройства значительного числа муниципальных образований (городов Архангельск, Киров, Липецк, Самара, Ставрополь, Ульяновск, Сегежа Республики Карелия, Боготола Красноярского края, Волхов Волховского муниципального района Ленинградской области, Первоуральск

Свердловской области, Копейского городского округа Челябинской области)<sup>39</sup>.

Признанные недействующими в судебном порядке правовые нормы правил благоустройства использовали (содержали) различные правовые приемы и конструкции:

возложение обязанности на собственников, если земельные участки под МКД не образованы или образованы по границам домов;

установление расстояний для жилых домов независимо от указанных исключений;

отсутствие исключений при определении границ прилегающих территорий с распространением норм на собственников всех МКД;

расширение границ придомовых территорий МКД, земельные участки под которыми не образованы или образованы по границам домов;

создание новых категорий территорий («дворовая территория», «внутридворовая территория», «отведенная территория» и иные понятия, кроме «прилегающая территория», не предусмотренные федеральным законодательством).

Суды, разрешая такие дела, указывают, что понятие «прилегающая территория» не должно толковаться каким-либо иным образом и применяться в каком-либо ином смысле, чем предусмотрено в ГрК РФ и Законе № 131-ФЗ. Например, при признании недействующими норм правил благоустройства Самары суд исходил из того, что ими возложена обязанность по содержанию территории, которая не принадлежит на праве общей долевой собственности собственникам помещений в управляемых ими МКД, а также не принадлежит собственникам нежилых зданий<sup>40</sup>.

В другом деле судом признано недействующим положение правил благоустройства Архангельска в части указания общей для всех организаций площади уборки проезжей части улиц – участка шириной 0,5 м. Суды указали, что обязанность по уборке участка шириной 0,5 м проезжей части улицы возникает у каждого из собственников объектов недвижимости, расположенных на земельном участке, в гра-

ницах которого находится тротуар, при отсутствии газона, разделяющего проезжую часть улицы и тротуар, независимо от того, находится ли данная автомобильная дорога в частной или муниципальной собственности<sup>41</sup>.

Еще один пример – судом признано недействующим положение правил благоустройства Кирова в части установления расстояния, равного 10 метрам для жилых домов, в том числе индивидуальной застройки, учитывая возложение на управляющую компанию дополнительных обязанностей по содержанию прилегающей территории и расходов по их выполнению<sup>42</sup>.

Также признаны недействующими нормы правил благоустройства Ульяновска в той части, в какой такие нормы предусматривают возложение на собственников и (или) иных законных владельцев помещений в МКД, земельные участки под которыми не образованы или образованы по границам таких домов:

обязанности обеспечивать своевременную уборку, в том числе в зимний и летний периоды, прилегающих территорий;

очищать на прилегающей территории канавы и трубы для стока воды, являющиеся открытыми водоотводящими устройствами открытой дождевой канализации, которые не являются собственностью собственников жилых домов<sup>43</sup>.

Имеется и иной пример судебной практики. Первый апелляционный суд общей юрисдикции отменил решение Московского областного суда о признании недействующими норм правил благоустройства Домодедово Московской области и признал их не противоречащими федеральным законам (в части введения понятия «дворовая территория» и возложения обязанности по содержанию дворовой территории МКД, земельные участки под которыми не образованы либо образованы по границам таких домов, на эксплуатирующие организации)<sup>44</sup>.

Возникновение такой муниципальной нормотворческой практики и ее судебная оценка обусловлены тем, что ч. 9 ст. 55.25 ГрК РФ и п. 13 ч. 1 ст. 45.1 Закона № 131-ФЗ ставят собственников, которые надлежащим образом оформили земельный

участок под МКД большей площадью, чем занимает дом и необходим для его использования и обслуживания, в неравное положение с собственниками, которые не оформили земельный участок или оформили его по границам самого МКД. Отсутствие сформированного земельного участка не препятствует определению пределов прилегающей территории от периметра МКД. Данная идея была отчетливо выражена в позиции Совета депутатов городского округа Домодедово Московской области при разрешении дела об оспаривании правил благоустройства<sup>45</sup>.

Примечательно, что обоснования формирования законодательной конструкции в таком ее содержании не приводилось в пояснительной записке к проекту федерального закона № 155717-7<sup>46</sup>, которым вводились данные нормы в Закон № 131-ФЗ и ГрК РФ. В последующем в Государственную Думу вносились проекты федеральных законов, содержащие взаимоисключающие предложения по данному вопросу<sup>47</sup>. По нашему мнению, требуется корректировка ГрК РФ и Закона № 131-ФЗ в части обеспечения равного положения собственников МКД; собственники, которые не оформили земельный участок или оформили его по границам самого дома, также должны принимать участие в содержании прилегающей к МКД территории.

Учитывая приведенную судебную практику, актуальным является приведение правил благоустройства в соответствие с федеральными законами, так как аналогичные нормы по-прежнему содержатся в значительном их числе.

**3.2. Обеспечение баланса публичных и частных интересов в правовом регулировании отношений благоустройства.** Необходимость согласования государственных, общественных и частных интересов в целях обеспечения благоприятных условий проживания постоянно отмечается Конституционным Судом Российской Федерации при разрешении дел в данной сфере. Данные критерии применительно к сфере благоустройства сформулированы Конституционным Судом РФ в Постановлении № 14-П и иных его определениях<sup>48</sup> по вопросу недопустимости полного

запрета правилами благоустройства размещения НТО на земельных участках, относящихся к придомовой территории МКД. До принятия Постановления № 14-П правовые позиции были изложены Конституционным Судом РФ в определениях от 5 декабря 2019 г. № 3273-О и № 3274-О, также вынесенных в связи с применением правил благоустройства и содержания территории в Перми.

Конституционный Суд РФ указал, что такое правовое регулирование не может быть произвольным, не основанным на законе и не отвечающим требованию соразмерности; оно должно предусматривать разумную дифференциацию, опирающуюся на сбалансированное сочетание интересов собственников, хозяйствующих субъектов и местного сообщества с учетом особенностей конкретного муниципального образования.

В соответствии с Постановлением № 14-П в течение одного года со дня его вступления в силу органы местного самоуправления, установившие в правилах благоустройства правовое регулирование, которое полностью исключает размещение НТО на образованных в надлежащем порядке и поставленных на государственный кадастровый учет земельных участках, относящихся к придомовой территории МКД, должны привести такое регулирование в соответствие с конституционно-правовым смыслом норм федерального законодательства, выявленным в Постановлении № 14-П. До истечения указанного срока допускается применение правил благоустройства в действующей редакции в части, не противоречащей иным положениям законодательства. Если необходимые изменения не будут внесены в указанный срок, следует исходить из того, что по его истечении запрет на размещение НТО на таких земельных участках, установленный правилами благоустройства, более не подлежит применению.

На основе правовой позиции, изложенной в Постановлении № 14-П, пересмотрено дело заявителей, обратившихся в Конституционный Суд РФ, в отношении правил благоустройства Перми<sup>49</sup>, которые признаны не действующими в той части, в

какой вводили запреты на размещение НТО:

на земельных участках, в отношении которых не установлен вид разрешенного использования, допускающий размещение таких объектов, за исключением размещения таких объектов на территории розничных рынков, ярмарок, а также при проведении массовых мероприятий;

с нарушением требований строительных, экологических, санитарно-гигиенических, противопожарных и иных правил и нормативов, установленных законодательством;

на придомовых территориях, а также на территории ближе 15 метров от фасадов и окон зданий, за исключением случаев, установленных законодательством, в охранной зоне сетей инженерно-технического обеспечения, на расстоянии менее нормативного от сетей инженерно-технического обеспечения без согласования с владельцами данных сетей.

Судебная практика в данном вопросе изначально не была единообразной. С одной стороны, например, еще до вынесения Постановления № 14-П признаны недействующими положения правил благоустройства Петрозаводского городского округа, которые устанавливали запрет на размещение НТО 20 м. от окон жилых помещений, перед витринами торговых предприятий, 3 м. от ствола дерева. Суд при разрешении дела исходил из того, что федеральное законодательство не содержит такого запрета размещения некапитальных нестационарных сооружений; основываясь на определении Конституционного Суда РФ от 5 декабря 2019 г. № 3273-О, суд указал, что орган местного самоуправления не вправе вводить абсолютные (недифференцированные) ограничения (запреты) предпринимательской деятельности и по предметам своего ведения, если такие ограничения отсутствуют в нормативном регулировании, имеющем большую юридическую силу, и не связаны непосредственно с задачами обустройства комфортной среды обитания городского сообщества<sup>50</sup>.

С другой стороны, до вынесения Постановления № 14-П судами отказано в признании недействующей нормы правил

благоустройства Ярославля, которая предусматривала, что не допускается размещение НТО на территории дворов жилых зданий, на земельных участках, на которых расположены МКД, земельных участках, предоставленных для индивидуального жилищного строительства. Суд посчитал, что это согласуется с земельным законодательством, предусматривающим возможность использования земельных участков в соответствии с их целевым назначением, а также жилищным законодательством, предполагающим, что на принадлежащем на праве общей долевой собственности собственникам помещений МКД земельном участке, расположены данный дом, с элементами озеленения и благоустройства, иные предназначенные для обслуживания, эксплуатации и благоустройства данного дома объекты<sup>51</sup>. Аналогичные решения приняты в отношении правил благоустройства Нефтеюганска Ханты-Мансийского автономного округа – Югры и Новокузнецкого городского округа Кемеровской области<sup>52</sup>.

После вынесения Постановления № 14-П суд признал недействующими указанные выше нормы правил благоустройства Ярославля<sup>53</sup>. При этом суд указал, что установленный Постановлением № 14-П срок в один год, в течение которого органы местного самоуправления должны привести оспариваемое правовое регулирование, установленное в правилах благоустройства, в соответствие с конституционно-правовым смыслом норм федерального законодательства, не служит препятствием для разрешения в суде споров об оспаривании правил благоустройства до истечения указанного срока.

Также направлено для рассмотрения по вновь открывшимся обстоятельствам дело<sup>54</sup>, в котором отказано в признании недействующих норм правил благоустройства Калининграда, запрещавших самовольно устанавливать НТО в местах, не предусмотренных схемой их размещения и на придомовых территориях<sup>55</sup>. В последующем указанные требования удовлетворены<sup>56</sup>.

Учитывая правовую позицию, изложенную в Постановлении № 14-П, судами признаны недействующими положения

правил благоустройства отдельных муниципальных образований в части, в которой они устанавливали запрет на размещение НТО: на придомовых территориях (Пермь<sup>57</sup> и Новосибирск<sup>58</sup>), на придомовых территориях и участках жилой застройки с МКД (Сургут<sup>59</sup>); ближе 30 метров от окон жилых зданий, а также с нарушением требований санитарно-эпидемиологических правил и нормативов СанПиН 2.1.2.2645-10 «Санитарно-эпидемиологические требования в жилых зданиях и помещениях» (Ульяновск)<sup>60</sup>; на земельных участках, образованных в надлежащем порядке и поставленных на государственный кадастровый учет, относящихся к придомовой территории МКД (Тула<sup>61</sup>).

Несмотря на Постановление № 14-П судебная практика по-прежнему не является единообразной. В отношении правил благоустройства Ижевска суд указал, что запрет расположения НТО на расстоянии менее 5 м от окон зданий и витрин стационарных объектов, менее 20 м от окон жилых помещений не являются произвольными, отвечают требованиям соразмерности и разумности проводимых мер по благоустройству, поскольку учитывают архитектурно-планировочную организацию территории города, инженерно-технические требования, требования в области пожарной безопасности, безопасности зданий и сооружений, исходную разрешительную документацию, обусловленную необходимостью исключения хаотичного расположения НТО, негативно влияющего на улучшение санитарного, эстетического состояния, внешнего облика муниципального образования, и не предполагают ограничение свободы предпринимательской деятельности в сфере торговли<sup>62</sup>.

Такое количество дел, разрешенных судом по данному вопросу, обусловлено тем, что оспариваемые нормы правил благоустройства воспроизвели аналогичное регулирование, содержащееся в п.п. 2.10.2.1 Методических рекомендаций по разработке норм и правил по благоустройству территорий муниципальных образований, утвержденных приказом Минрегиона России от 27 декабря 2011 г. № 613. Так, данные рекомендации предусматривали,

что не допускается размещение некапитальных нестационарных сооружений под козырьками вестибюлей и станций метрополитена, в арках зданий, на газонах, площадках (детских, отдыха, спортивных, транспортных стоянок), посадочных площадках городского пассажирского транспорта, в охранной зоне водопроводных и канализационных сетей, трубопроводов, а также ближе 10 м. от остановочных павильонов и технических сооружений метрополитена, 25 м. – от вентиляционных шахт, 20 м. – от окон жилых помещений, перед витринами торговых предприятий, 3 м. – от ствола дерева. Определением Верховного Суда РФ от 17 декабря 2015 г. № АПЛ 15-557 указанные рекомендации признаны не действующими со дня вынесения определения и в последующем признаны приказом Минстроя России от 5 февраля 2016 г. № 59/пр не подлежащим применению.

Как нам представляется, Конституционный Суд РФ выработал три критерия оценки правил благоустройства, позволяющие учитывать обеспечение баланса публичных и частных интересов. Такие критерии уже получили применение в судебной практике; их несоблюдение влечет признание норм правил благоустройства недействующими.

Во-первых, решение вопросов благоустройства не может сопровождаться установлением норм права, предполагающих ограничения и запреты в отношении существа (основных характеристик) экономической деятельности, непосредственно не связанных с задачами обустройства комфортной среды обитания городского сообщества.

Необходимость регулирования вопросов благоустройства возникает в целях обеспечения комфортной среды обитания, обеспечения и повышения комфортности условий проживания граждан, поддержания и улучшения санитарного и эстетического состояния территорий, содержания территорий населенных пунктов и расположенных на таких территориях объектов, комплексного учета потребностей населения и территорий в развитии. Данные цели учтены в определении понятий «градостроительная деятельность» и «благоустрой-

ство», раскрытых в п.п. 1, 36 ст. 1 ГрК РФ и в абз. 21 ч. 1 ст. 2 Закона № 131-ФЗ. В методических рекомендациях под комфортной, современной, безопасной и привлекательной городской средой понимается совокупность природных, архитектурно-планировочных, экологических, социально-культурных и других факторов, характеризующих среду обитания в муниципальных образованиях и определяющих комфортность проживания на такой территории (п. 1.2).

На основании данного критерия, например, судом отказано в признании недействующими в части правил распространения наружной рекламы, установки и эксплуатации объектов наружной рекламы и информации на территории Симферополя, содержащих ограничения по размещению отдельно стоящих рекламных конструкций на зданиях торговых центров, земельных участках, предназначенных для их обслуживания, а также порядка демонтажа объектов наружной рекламы и информации. Суд исходил из того, что оспариваемые акты не регламентируют текстовое содержание вывесок и иных информационных конструкций, а регулируют отношения в сфере размещения информации в целях повышения комфортности условий проживания граждан, поддержания и улучшения эстетического состояния территории, сохранения культурного наследия, определяют параметры различных видов информационных конструкций. Информационные конструкции представляют собой один из элементов благоустройства; вопросы их размещения как элементов благоустройства относятся к вопросам местного значения. Целью такой регламентации является повышение комфортности условий проживания граждан, поддержание и улучшение эстетического состояния территории посредством предъявления требований к состоянию общественных пространств, состоянию и облику зданий<sup>63</sup>.

Рассматриваемый критерий, например, применен судом в деле, в котором рассмотрены правила благоустройства Ярославля в части требований к внешнему облику, конструктивным особенностям и параметрам НТО (павильонов, киосков, авто-

прицепов (тонаров)). Суд признал недействующими правила благоустройства в части регламентации технологии, по которой должны быть выполнены киоски и павильоны, процента остекления наружных витрин павильонов, киосков и автоприцепов (тонаров), ограждающих конструкции павильонов и киосков, покрытия площадки для размещения НТО (данная площадка должна иметь тротуарную плитку красного цвета). Суд указал, что к вопросам местного значения отнесено установление требований к внешнему виду фасадов и ограждений зданий и сооружений, а регламентировать технологию, материалы изготовления НТО и их конструкцию правила благоустройства не могут<sup>64</sup>. В части удовлетворения иных требований правил благоустройства, касающихся внешнего облика, конструктивных особенностей и параметров НТО (павильонов, киосков, автоприцепов (тонаров)), судом отказано.

Также судом признано недействующим положение правил благоустройства Ульяновска, которым предусмотрен запрет на установку на территориях общественного, жилого, рекреационного назначения глухих и железобетонных заборов (ограждений). Учитывая, что нормативные правовые акты федерального и регионального уровня не содержат аналогичного запрета, суд исходил из того, что материал изготовления заборов (ограждений), конструкция ограждения (техническое решение его устройства (сплошное или не сплошное ограждение)) не относятся к понятию внешнего вида ограждающих конструкций, соответственно, регламентировать материал изготовления ограждений, их конструкцию правила благоустройства не могут<sup>65</sup>. Также в указанном деле оценено положение правил благоустройства о высоте заборов, являющихся ограждающими конструкциями. Суд указал, что это параметр их внешнего вида, Городская Дума правомочна установить в правилах благоустройства требование к внешнему виду заборов (ограждений), установив ограничение по их высоте – до 2-х метров. При этом суд признал недействующим данную норму в части того, что она не предусматривает, что при наличии предусмотренных законода-

тельством специальных требований к высоте ограждений, связанных с особенностями эксплуатации и (или) безопасности объекта, высота ограждений определяется указанными специальными требованиями (например, приказ Минюста России от 4 сентября 2016 г. № 279).

Приведенный подход применения данного критерия не является единообразным. Например, в одном из дел предметом судебной проверки являлись требования к типовым проектам таких некапитальных строений, сооружений, используемых для осуществления торговой деятельности и деятельности по оказанию услуг населению, включая услуги общественного питания, как отдельно стоящий торговый автомат (вендинговый автомат) по продаже питьевой воды (далее – вендинговый автомат). Административным истцом в данном деле выступила организация, осуществляющая деятельность по реализации питьевой артезианской воды в розлив через сеть вендинговых автоматов; его позиция заключалась в том, что оспариваемыми нормами правил благоустройства территории Перми нарушаются права ввиду лишения права на выбор модели технологического оборудования, способа доведения информации о продавце и оказываемых услугах. Оспариваемые нормы, в том числе, устанавливали требования к конструкции и материалам типовых проектов (несущему каркасу, баку, пеналу для продажи бутылей, декоративным элементам внешней отделки), цветовому решению (несущего каркаса, дверным переплетам, декоративной панели, декоративной полосе информационной панели), графической и текстовой частей вывески (включая требования к материалу). Суд, отказывая в удовлетворении требований, исходил из того, что правовое регулирование не привело и не может привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции, поскольку не выделяет конкретных хозяйствующих субъектов, не создает для них каких-либо преимуществ, неравного положения друг перед другом и (или) непреодолимых препятствий, а равно не предусматривает необходимость использования вендинговых автоматов конкретных типов или моделей, приобретения их у

конкретных производителей или продавцов. Суд отклонил довод, что вендинговые автоматы являются торговым оборудованием и не относятся к объектам градостроительной деятельности; в правилах благоустройства могут устанавливаться требования к элементам благоустройства, к числу которых относится и вендинговый автомат по продаже питьевой воды<sup>66</sup>.

Во-вторых, рассматриваемые ограничения и запреты должны содержаться в отраслевом (специальном) законодательстве.

Отношения в сфере благоустройства имеют комплексный межотраслевой характер, в связи с чем правовые нормы закреплены в земельном, градостроительном законодательстве, а также в законодательстве о санитарно-эпидемиологическом благополучии населения, экологической и пожарной безопасности. А.В. Мадьярова главную причину неопределенности сферы благоустройства по содержанию и границам видит в том, что никто не знает, где заканчивается благоустройство и начинается градостроительство, архитектура, природопользование и экология, санитарно-эпидемиологическое благополучие, автодорожная деятельность и дорожное движение, размещение рекламных конструкций, транспортное обслуживание и т.д.<sup>67</sup>

Одним из показательных примеров применения указанного критерия служит значительная судебная практика признания недействующими норм правил благоустройства в части возложения на собственников или владельцев инженерных коммуникаций, линий электропередач, железнодорожных путей и т.п. обязанности по участию в благоустройстве занимаемых такими объектами территорий (земельных участков). Такие решения вынесены в отношении правил благоустройства городов Казань, Киров, Ростов-на-Дону, Улан-Удэ, а также Жигулевск Самарской области.

Например, судом признано недействующим положение правил благоустройства Кирова, предусматривающее, что в пределах территории, в отношении которой установлены ограничения по использованию охранных зон инженерных коммуникаций, собственники таких коммуникаций

обеспечивают содержание в чистоте и проведение уборки такой территории, в том числе проведение систематической стрижки и скашивания сеяных и дикорастущих трав, регулярное проведение очистки указанной территории от размещенных отходов производства и потребления<sup>68</sup>. Заявление административного истца было мотивировано тем, что оспариваемые положения возлагали на истца, имеющего в пользовании инженерные коммуникации, не предусмотренное федеральным законом бремя содержания не принадлежащих ему земельных участков. Соглашаясь с данным подходом, суд указал, что понятие «охранная зона» по своей природе не тождественно понятию «прилегающая территория».

В рамках данного подхода также признаны недействующими положения правил благоустройства:

в части определения границ прилегающих территорий для линий электропередач, расположенных за пределами городских лесов, на земельных участках, на которые государственная собственность не разграничена (в пределах охранной зоны линии электропередач; для инженерных сооружений – на расстоянии 10 метров от ограждения) (Улан-Удэ)<sup>69</sup>;

в той мере, в которой на собственников (владельцев) объектов электросетевого хозяйства возложена ответственность за своевременное и качественное выполнение работ по благоустройству и уборке, а также за поддержание чистоты на объектах благоустройства (организация и производство уборочных работ, включая покос сорной растительности на территориях охранных зон и зон эксплуатационной ответственности электросетей и иных инженерных сетей, а также территорий, прилегающих к трансформаторным и распределительным подстанциям и иным зданиям и сооружениям коммунальной и инженерной инфраструктуры) (Ростов-на-Дону)<sup>70</sup>;

в части возложения на владельца инженерных коммуникаций (применительно к тепловым сетям), не являющегося собственником земельного участка, на котором находятся данные коммуникации, обязанностей по выполнению работ по благо-

устройству на прилегающей территории (Жигулевск Самарской области)<sup>71</sup>;

в части положения, что железнодорожные пути, проходящие на территории города, в пределах полосы отчуждения, переезды и пешеходные переходы через пути содержатся силами организаций, эксплуатирующих данные сооружения (Казань)<sup>72</sup>.

Конституционный Суд РФ в Постановлении № 14-П указал, что допускается воспроизводить в правилах благоустройства положения обязательных требований, предусмотренных законодательством Российской Федерации, сохраняющих свою юридическую силу, при условии, что это не ведет к установлению запретов и ограничений сверх предусмотренных данными обязательными требованиями.

Устанавливая, что запреты и ограничения воспроизводят установленные законодательством Российской Федерации, суды отказывают в удовлетворении требований о признании недействующими норм правил благоустройства. Например, основываясь на отраслевом (специальном) законодательстве, отказано в удовлетворении требований о признании недействующими правил благоустройства Кировска в части регулирования порядка уборки и условий содержания территории (содержание городских и придомовых территорий предусматривает уборку и вывоз снега, льда, мусора, а также работы по предупреждению и ликвидации зимней скользкости; не допускается формирование снежных валов на тротуарах; запреты при производстве зимних уборочных работ, в том числе, на складирование снега около стен жилых домов (зданий, сооружений), завоз снега во дворы жилых домов<sup>73</sup>).

Также основываясь на содержании норм специального законодательства, суд посчитал обоснованным установление запрета в отношении размещения некапитальных нестационарных сооружений под козырькам вестибюлей, в арках зданий, на газонах, площадках (детских, отдыха, спортивных, транспортных стоянок), в охранной зоне водопроводных и канализационных сетей, трубопроводов, а также ближе 25 м. от вентиляционных шахт на территории Петрозаводского городского округа<sup>74</sup>.

С другой стороны, применяя данный критерий, судами признаны действующими в части правила благоустройства внутригородского района «Ленинский район» г. Махачкалы, которыми установлен запрет на размещение запасов кабеля вне распределительного муфтового шкафа и на содержание технических средств связи (кабелей, элементов крепления кабелей, распределительных и муфтовых шкафов и других), а также подключаемых с их помощью технических устройств в ненадлежащем состоянии (надрыв и (или) отсутствие изоляционной оболочки, отсутствие покраски, наличие коррозии и (или) механических повреждений, провес проводов и (или) намотка их на опоры освещения, опоры линий электропередачи и опоры городского электрического транспорта)<sup>75</sup>. Суды исходили из того, что данными нормами урегулированы отношения в сфере связи путем установления обязательных для исполнения операторами связи требований к проектированию, построению и эксплуатации линий связи.

Рассматриваемый критерий, например, применен при оценке порядка предоставления решения о согласовании архитектурно-градостроительного облика объекта на территории Воронежа, который закрепляя обязанность лица, намеревающегося осуществить строительство либо реконструкцию объекта капитального строительства, получить решение о согласовании архитектурно-градостроительного облика объекта. Данная норма признана не соответствующей ст. 51 ГрК РФ, содержащей исчерпывающий перечень документов, необходимых к представлению при обращении с заявлением о выдаче разрешения на строительство; такого документа, как решение уполномоченного органа о согласовании архитектурно-градостроительного облика объекта, данная статья не предусматривает<sup>76</sup>. Особенность указанного примера обусловлена тем, что регулируемая ГрК РФ процедура выдачи разрешения на строительство увязана с муниципальной процедурой согласования архитектурно-градостроительного облика объекта.

С другой стороны, по иному делу суд, отказывая в признании недействующими норм правил благоустройства Евпа-

тории Республики Крым, регулирующих условия производства земляных работ, указал, что они не регулируют вопросы осуществления работ по созданию (капитальному ремонту) зданий, строений, сооружений и не устанавливают какие-либо дополнительные условия для осуществления таких работ<sup>77</sup>.

Также судом отказано в признании недействующими требований правил благоустройства в части проектирования, размещения, содержания и восстановления элементов благоустройства, в том числе после проведения земляных работ. Суд указал, что разрешение на строительство само по себе не предоставляет право на проведение земляных работ на земельном участке, на котором планируется осуществлять строительство, реконструкцию объекта капитального строительства<sup>78</sup>.

Аналогичный подход применен при проверке норм правил благоустройства внутригородского района «Ленинский район» г. Махачкалы в части оценки соотношения с законодательством о рекламной деятельности. Суд исходил из того, что оспариваемые пункты правил не регулируют отношения в сфере размещения наружной рекламы и информации, не содержат дополнительные требования к размещению рекламы, не предусмотрены федеральным законом о рекламе, а лишь устанавливают единые требования по содержанию рекламных конструкций как элементов благоустройства; данные нормы не содержат положений обязывающих третьих лиц, помимо собственников и владельцев рекламных конструкций, собственников или владельцев опор электросетей, транспорта и т.п. проводить осмотр имущества и его очистку от объявлений и других материалов информационного и агитационного характера<sup>79</sup>.

В-третьих, представительный орган не вправе в качестве первоисточника вводить в правовое регулирование вопросов благоустройства такие нормы, которые фактически лишают субъектов предпринимательской деятельности право ею заниматься. Иное означало бы, как указал Конституционный Суд РФ, признание за органами местного самоуправления, по сути,

неограниченных регулятивных полномочий.

Исходя из данного критерия, признавались обоснованными ограничения и запреты, вводимые в правила благоустройства, которыми:

запрещается осуществление на территории Кирова розничной торговли продовольственными и непродовольственными товарами в не установленных специально для этого местах<sup>80</sup>;

допускается установка или перемещение объектов для размещения информации, а равно эксплуатация таких объектов только при наличии разрешения, выданного уполномоченным Правительством Санкт-Петербурга исполнительным органом власти<sup>81</sup>;

устанавливаются форма паспорта, требования к конструктивным элементам и дополнительному оборудованию фасадов, информационным элементам и устройствам фасадов зданий (сооружений), рекламным конструкциям на фасадах, порядок их размещения в Воронеже. Внешний вид фасадов зданий (сооружений), расположенных по красной линии (линии застройки) основных магистральных улиц Воронежа, определенных в приложении к правилам благоустройства, должен соответствовать паспорту фасада здания (сооружения). Внешний вид фасадов зданий (сооружений), строительство и реконструкция которых планируется на территории Воронежа в установленных случаях определяется архитектурным решением, согласованным уполномоченным органом местного самоуправления, путем предоставления решения о согласовании архитектурно-градостроительного облика объекта<sup>82</sup>;

предусматривается, что рекламные конструкции на МКД в Великом Новгороде размещаются не выше уровня перекрытий над нежилыми помещениями; при размещении рекламных конструкций в пределах этажа нахождения нежилых помещений должно быть предусмотрено расстояние не менее 0,8 м до окон жилых помещений. Суд апелляционной инстанции отменил решение суда первой инстанции и отказал в удовлетворении требований о признании таких норм недействующими, обуславливая

полномочия муниципального образования необходимостью сохранения внешнего архитектурного облика сложившейся застройки. Суд указал, что представительный орган, реализуя полномочия, предоставленные федеральным законодателем по определению схемы, типов и видов рекламных конструкций, а также требований, предъявляемых к ним, установил требования к их размещению с учетом сложившегося архитектурно-градостроительного облика города (дизайн-кода), который не вводит полный запрет на размещение рекламных конструкций на МКД<sup>83</sup>;

запрещается размещение на озелененных территориях Саратова временных сооружений (летних кафе, передвижных аттракционов, зверинцев, объектов мелко-розничной торговли); озелененные территории – участки земли, на которых располагаются растительность естественного происхождения, искусственно созданные садово-парковые комплексы и объекты, бульвары, скверы, газоны, цветники, мало-застроенная территория жилого, общественно-делового, коммунального, производственного назначения, в пределах которой не менее 70 процентов поверхности занято растительным покровом. Суд исходил из того, что оспариваемое регулирование, будучи направленным на создание безопасной, комфортной и визуально привлекательной городской среды, которая находится в прямой зависимости от всей совокупности территориально выраженных архитектурно-планировочных, социально-культурных, экологических, санитарно-эпидемиологических, противопожарных и других объективных факторов, находящихся свое выражение в федеральных нормах, правилах, национальных стандартах, подлежащих обязательному соблюдению всеми субъектами общественных отношений в сфере градостроительной деятельности, не может рассматриваться противоречащим федеральному законодательству<sup>84</sup>.

**3.3. Соотношение правил благоустройства с законодательством в области обращения с отходами.** Вопросы обращения с отходами (сбора и вывоза в специально отведенные места отходов производства и потребления, другого мусора)

традиционно являлись предметом правового регулирования правил благоустройства.

Учитывая переход в субъектах Российской Федерации к новой системе обращения с ТКО в рамках внесенных в Федеральный закон от 24 июня 1998 г. № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» (далее – Закон № 89-ФЗ)<sup>85</sup> изменений, вступивших в силу с 1 января 2019 г.<sup>86</sup>, проблема соотношения правил благоустройства и нормативных правовых актов в области обращения с отходами приобрела особую актуальность.

Так, например, признаны недействующими правила благоустройства Ярославского городского поселения Хорольского муниципального района Приморского края, так как федеральное законодательство не предусматривает возможность сбора ТКО в пакеты или другие емкости, предоставленные уполномоченным лицом по вывозу ТКО, а также бесконтейнерную систему удаления отходов путем непосредственного сбора ТКО в мусороуборочную технику. Суд указал, что в оспоренных нормах приведено содержание п.п. 4 и 10 Правил обращения с твердыми коммунальными отходами, утвержденных постановлением Правительства РФ от 12 ноября 2016 г. № 1156 (далее – Правила № 1156), с заменой понятия «накопление» на «сбор» отходов и с использованием термина «уполномоченное лицо по вывозу ТКО» вместо «региональный оператор», тем самым представительный орган вышел за пределы предоставленных ему полномочий, осуществив собственное правовое регулирование вопросов обращения с ТКО, фактически установив не предусмотренный федеральным законодательством способ сбора ТКО<sup>87</sup>.

Правила благоустройства не исключены из сферы правового регулирования обращения с отходами. Наоборот, в силу п. 2 Правил обустройства мест (площадок) накопления твердых коммунальных отходов и ведения их реестра, утвержденных постановлением Правительства РФ от 31 августа 2018 г. № 1039 (далее – Правила № 1039), места (площадки) накопления твердых коммунальных отходов должны соответствовать не только требованиям законо-

дательства в области санитарно-эпидемиологического благополучия населения и иного законодательства Российской Федерации, но и правилам благоустройства. Учитывая такой подход, судом отказано в признании недействующими норм правил благоустройства Архангельска в части требования:

оборудовать контейнеры плотно закрывающимися крышками и производить их окраску не менее двух раз в год; правила благоустройства могут устанавливать единообразные требования к внешнему виду мест накопления ТКО (контейнеров и контейнерных площадок), направленные на формирование безопасной, комфортной и привлекательной городской среды. Требование об окраске всех металлических мусоросборников не менее двух раз в год (весной и осенью) содержится в п. 3.7.3 Правил и норм технической эксплуатации жилищного фонда, утвержденных постановлением Госстроя России от 27 сентября 2003 г. № 170. При этом данным судебным решением признаны недействующими положения правил благоустройства Архангельска в части использования понятия «место сбора твердых коммунальных отходов», которое противоречит Закону № 89-ФЗ (контейнеры и контейнерные площадки являются местом накопления, а не местом сбора ТКО);

обязанности организаций, управляющих жилищным фондом, обустраивать места накопления ТКО в соответствии с установленными требованиями, содержать места накопления ТКО и территорию вокруг них в чистоте и порядке<sup>88</sup>.

В такой же логике отказано в признании недействующими правил благоустройства Хабаровска в части возложения на субъектов, осуществляющих управление жилищным фондом, обязанности по: оборудованию выкатных контейнеров крышками, контейнеров, бункеров для сбора ТКО, размещенных на контейнерных площадках, крышками для защиты от осадков, ветра, животных с возможностью автоматической выгрузки при подъеме и раскрытии сборной конструкции спецтехникой; установке и санитарному содержанию урн у подъездов жилых домов. Суд исходил из того, что оспариваемое правовое регулиро-

вание, предусматривающее использовать окрашенные, опрятные, исправные контейнеры, оборудованные крышкой для защиты от осадков ветра, животных с возможностью автоматической выгрузки при подъеме и раскрытии сборной конструкции спецтехникой, размещать у подъездов жилых домов урны, не является произвольным, принято с учетом требованием федерального законодательства в сфере обращения с отходами потребления и обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения, права административных истцов в сфере жилищного законодательства не нарушает, и не возлагает дополнительных обязанностей на граждан по содержанию общего имущества в МКД<sup>89</sup>.

С другой стороны, судом признаны недействующими положения правил благоустройства Архангельска в части требования, что контейнеры объемом до 1,1 куб. м размещаются в закрываемых мусорокамерах и (или) закрытых контейнерных площадках. Суд рассмотрел данные требования как дополнительные, не предусмотренные федеральным законодательством обязанностями<sup>90</sup>.

Также встречается в судебных решениях практика оценки норм правил благоустройства, регулирующих время и периодичность вывозы ТКО. Так, признаны недействующими положения правил благоустройства Красноярска, согласно которых для обеспечения шумового комфорта жителей вывоз отходов осуществляется с контейнерных площадок не ранее 9 часов и не позднее 22 часов<sup>91</sup>. Суд указал, что уполномоченный орган местного самоуправления не может действовать произвольно, а обязан принимать во внимание требования федерального законодательства в сферах обращения с отходами потребления и обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения. В соответствии с п. 1.12 СанПиН 42-128-4690-88 для обеспечения шумового комфорта жителей бытовые и пищевые отходы необходимо удалять из домовладений не ранее 7 часов и не позднее 23 часов.

Также признавались недействующими положения правил благоустройства Архангельска в части введения иного, чем

предусмотрено СанПиН 42-128-4690-88, регулирования периодичности вывоза ТКО в холодное время<sup>92</sup>, а также требования об удалении крупногабаритных отходов из домовладений по мере их накопления, но не реже двух раз в неделю (независимо от интенсивности их накопления)<sup>93</sup>.

Не менее сложная ситуация возникает при оценке разграничения сферы ответственности субъектов, осуществляющих управление жилищным фондом, и региональным оператором по обращению с ТКО (далее – региональный оператор). Региональный оператор отвечает за обращение с ТКО с момента погрузки отходов в мусоровоз. Кроме того, его обязанностью является уборка мест погрузки ТКО (п. 13 Правил № 1156; п. 148.12 Правил предоставления коммунальных услуг собственникам и пользователям помещений в многоквартирных домах и жилых домов, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 6 мая 2011 г. № 354). Учитывая данные требования судом отказано в признании недействующими правил благоустройства Вологды, предусматривающих запрет на оставление ТКО в местах их погрузки после осуществления погрузки ТКО в мусоровоз и на оставление ТКО региональным оператором вне контейнеров в местах (площадках) накопления ТКО и на прилегающей к таким местам (площадкам) территории в случае нарушения им графика вывоза ТКО более чем на 3 часа<sup>94</sup>. Суд исходил из того, что в данных нормах предусмотрена последовательность действий и обязанностей лиц по содержанию и уборке объектов благоустройства (их элементов); возложенная обязанность не является по своей природе бременем содержания имущества и обусловлена исключительно действиями регионального оператора, создающими опасность неблагоприятного воздействия ТКО на здоровье и среду обитания человека.

С другой стороны, судом признана недействующей норма правил благоустройства Нальчика, согласно которой региональный оператор отвечает за обращение с ТКО с момента погрузки таких отходов в мусоровоз; погрузка ТКО включает в себя уборку мест их погрузки. Суд исходил из

того, что бремя содержания в чистоте и порядке прилегающих территорий контейнерных площадок возлагается на лиц, являющихся собственниками данного имущества; обязанность регионального оператора по уборке мест (площадок) накопления ТКО возникает только при его действиях, влекущих загрязнение контейнерной площадки в связи с просыпанием при погрузке ТКО в мусоровозы. Оспариваемым пунктом правил благоустройства в качестве ответственного лица за содержание контейнерных площадок и прилегающей к ним территории в радиусе пяти метров определен региональный оператор, не являющийся собственником данного имущества, с которым муниципальные контракты или договоры, содержащие условия об уборке такой территории не заключены<sup>95</sup>.

**3.4. Соотношение правил благоустройства с гражданским законодательством.** Не менее значимой является проблема соотношения правил благоустройства и гражданского законодательства.

В Постановлении № 14-П, как и в иных постановлениях и определениях Конституционного Суда РФ отмечается, что правовое регулирование вопросов благоустройства должно, если оно сопряжено с ограничением свободы предпринимательства, отвечать требованиям справедливости, разумности и соразмерности, допустимости ограничения прав и свобод только федеральным законом, не иметь обратной силы и не затрагивать само существо прав. Эти требования вытекают из конституционного права свободно использовать свои способности и имущество для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности, иметь имущество в собственности, владеть, пользоваться и распоряжаться им (ч. 1 ст. 34, ч. 2 ст. 35), а также обусловлены отношением к ведению Российской Федерации вопросов регулирования и защиты прав и свобод человека и гражданина, установления правовых основ единого рынка и гражданского законодательства (п.п. «а», «ж», «о» ст. 71 Конституции РФ). Как известно, Гражданский кодекс Российской Федерации (далее – ГК РФ) в п. 1 ст. 1 провозглашает в числе основных начал гражданского законода-

тельства принципы свободы договора и недопустимости произвольного вмешательства в частные дела. Принцип свободы юридических и физических лиц в заключении договора реализован в ст. 421 ГК РФ.

Продemonстрируем это разными примерами судебной практики.

Во-первых, при разрешении такого рода споров суды устанавливают возложение на частных лиц (физических лиц, индивидуальных предпринимателей или организаций) дополнительных обременительных требований, не предусмотренных федеральным законодательством.

Например, судом признаны недействующими правила благоустройства Минусинска Красноярского края, предусматривающие необходимость представления договора, заключенного с уполномоченным органом муниципального образования на восстановление нарушенных элементов благоустройства, при получении разрешения (ордера) для проведения земляных работ является избыточным требованием и создает необоснованное обременение при оформлении ордера (разрешения) хозяйствующими субъектами на проведение земляных работ. Суд исходил из того, что представление договора на восстановление элементов благоустройства при оформлении ордера (разрешения) на выполнение таких работ, означает не что иное, как предъявление обременительного требования к организациям, указывает на отсутствие четкой регламентации прав организаций при оформлении ордера (разрешения), допускает выборочное изменение объема прав для граждан, осуществляющих производство земляных работ, и свидетельствует о неясности правового регулирования<sup>96</sup>.

Также судом признаны недействующими нормы правил благоустройства Ялты, которыми на юридических и физических лиц, являющихся собственниками нестационарных объектов, возложена обязанность содержать территорию в радиусе трех метров в соответствии с установленными правилами благоустройства требованиями, устанавливать урны (баки) возле нестационарных объектов, очищать урны (баки) от отходов в течение дня по мере необходимости, но не реже одного раза в

сутки, окрашивать урны не реже одного раза в год, заключить договор на оказание услуг по обращению с отходами с региональным оператором<sup>97</sup>. Суд исходил из того, что НТО не подпадают под характеристики зданий, строений, сооружений в понимании ст. 45.1 Закона № 131-ФЗ, а их размещение осуществляется без образования и предоставления земельных участков; обязанность по выполнению комплекса мероприятий по содержанию прилегающей территории общего пользования может применяться только в отношении владельцев объектов капитального строительства, земельных участков, которые образованы и предоставлены юридическим и физическим лицам; в федеральном законодательстве отсутствует такая обязанность собственников НТО. Выводы суда обусловлены тем, что решение вопросов благоустройства не может сопровождаться установлением норм права, предполагающих возложение гражданско-правовых обязанностей и установление каких-либо обременений, не содержащихся в федеральном, отраслевом (специальном) законе; представительный орган, регулируя отношения, связанные с заключением гражданско-правовых договоров, возникающих в сфере обращения с отходами, установил для собственников НТО обязанности по заключению таких договоров, не учитывая при этом, что собственники ТКО, в чьи обязанности входит заключение с региональным оператором договора по обращению с ТКО, не могут быть, безусловно приравнены к числу собственников НТО (п. 4 ст. 24.7 Закона № 89-ФЗ).

Во-вторых, судебной оценке подвергаются нормы правил благоустройства в части, касающейся применения мер ответственности. Практика по данному вопросу крайне неоднородна.

К примеру, судом подтверждена правомерность закона г. Москвы «О благоустройстве в городе Москве», который установил право города на производство ремонта зданий, принадлежащих другим собственникам, и корреспондирующую этому праву обязанность собственников по возмещению понесенных публичным образованием расходов<sup>98</sup>. Позиция администра-

тивного истца по данному делу заключалась в том, что публичное образование, регулируя порядок проведения ремонта крыши дома в случае неисполнения собственниками (правообладателями) предписания о необходимости проведения такого ремонта, вышел за рамки полномочий в области благоустройства, так установлена ответственность собственников за неисполнение ими обязанности по содержанию зданий, сооружений, строений; не раскрыто понятие «ремонт» внешних поверхностей зданий, сооружений, строений; использование в контексте оспариваемой нормы понятия «крыша», не являющейся «фасадом», неправомерно расширяет «объект благоустройства» и, допуская правовую неопределенность, влечет нарушение прав административных истцов как собственников нежилых помещений, настаивая на том, что все эти вопросы составляют предмет регулирования гражданского законодательства. В подтверждение нарушенных прав истец ссылаясь на факт взыскания департаментом капитального ремонта города Москвы денежных средств за ремонт крыши. По мнению суда, устранение выявленных нарушений требований законодательства в виде принятия решения о проведении ремонта внешних поверхностей нежилых зданий, строений, сооружений за счет средств бюджета города Москвы, реализуемое в процессе управленческой деятельности органов государственной власти города в области благоустройства, не может расцениваться как вторжение в сферу гражданско-правовых отношений. В другом решении суд указал, что оспариваемыми положениями предусмотрен принудительный способ устранения выявленных нарушений требований, а именно принятие решения о проведении ремонта внешних поверхностей нежилых зданий строений, сооружений за счет средств бюджета города Москвы, что не является по своей сути мерой ответственности, выступает лишь правовым механизмом приведения внешнего вида фасада зданий города в соответствие с требованиями нормативных правовых актов<sup>99</sup>. Целью такого механизма является повышение комфортности условий проживания граждан, поддержания и улучшения эстетиче-

ского состояния территории города Москвы посредством предъявления требований к состоянию общественных пространств, состоянию и облику зданий, находящихся на территории города.

С другой стороны, по другом делу судом отказано в признании недействующими в части норм правил благоустройства Якутска, предусматривающих, что расклеивание (вывешивание) информационных материалов (объявлений, листовок, плакатов, афиш, иных материальных носителей информации кратковременного размещения, размещаемых путем расклеивания и вывешивания) допускается исключительно на специальных информационных стендах (доска объявлений, афишная тумба и т.п.); расклеивание (вывешивание) информационных материалов в иных местах, элементах обустройства запрещается. При этом судом признаны недействующими в части нормы правил благоустройства, согласно которым в случае, если невозможно установить лицо, разместившее информационный материал вне установленных для этого мест, физические и юридические лица, обладающие на праве собственности, пожизненного наследуемого владения, постоянного (бессрочного) пользования, безвозмездного срочного пользования, хозяйственного ведения или оперативного управления соответствующими земельными участками, сооружениями, помещениями, иными объектами недвижимости, рекламными конструкциями, иными средствами наружной информации, вселенными объектами, обеспечивают немедленное удаление информационного материала с соответствующего объекта<sup>100</sup>. Суд исходил из того, что муниципальным образованиям не предоставлено право регулировать вопросы ответственности участников правоотношений; юридическая ответственность – это одна из форм государственного принуждения, следовательно, не может устанавливаться органами местного самоуправления. Уголовное, гражданское законодательство находятся в ведении Российской Федерации, административное, трудовое, жилищное, земельное, законодательство, законодательство об охране окружающей среды – в совместном ведении Российской

Федерации и ее субъектов и соответственно ответственность в названных сферах может быть установлена исключительно на федеральном или региональном уровне.

В другом деле судами, наоборот, отказано в удовлетворении требований о признании недействующими правил благоустройства Ростова-на-Дону в части положений, предъявляемых к размещению рекламных и информационных конструкций:

владелец информационной конструкции, установленной с нарушением правил благоустройства обязан осуществить демонтаж такой конструкции в течение одного месяца со дня выдачи уведомления. В случае неисполнения требований, указанных в уведомлении, конструкция демонтируется органом, выдавшим уведомление. При этом ранее судом были признаны не действующим правила в части отсутствия указания на срок, в течение которого информационные конструкции, установленные на зданиях, сооружениях, ограждениях и земельных участках с нарушением правил, подлежат демонтажу собственником информационной конструкции на основании уведомлений, выдаваемых управлением наружной рекламой Ростова-на-Дону и администрациями районов Ростова-на-Дону<sup>101</sup>;

срок хранения демонтированных информационных конструкций составляет один месяц со дня их демонтажа, после чего конструкции подлежат уничтожению;

возврат демонтированных информационных конструкций осуществляется после оплаты затрат на их демонтаж и хранение<sup>102</sup>.

Суд исходил из того, что органы местного самоуправления вправе устанавливать требования к внешнему виду фасадов и ограждений зданий и сооружений, в том числе и требования к размещению информационных конструкций, путем принятия соответствующих решений.

### **3.5. Соответствие норм правил благоустройства общеправовому критерию формальной определенности, однозначности содержания и определенности.**

Правовая определенность как конституционно значимое свойство нормативных актов обеспечивает устойчивость регу-

лируемых на их основе правоотношений, позволяя тем самым предвидеть действия публичной власти, оценивать их законность, знать способы защиты при нарушении основных прав и свобод. Не получив прямого конституционного закрепления, категория правовой определенности раскрыта Конституционным Судом РФ и как общеправовое требование, и как конституционный принцип<sup>103</sup>.

По мнению Конституционного Суда РФ, общеправовой критерий формальной определенности, ясности, недвусмысленности правовой нормы обусловлен природой нормативного регулирования, основан на верховенстве права, непосредственно вытекает из конституционно закрепленных принципа юридического равенства, принципа верховенства Конституции РФ и основанных на ней федеральных законов. Неопределенность содержания правовых норм влечет неоднозначное их понимание и, следовательно, неоднозначное применение, создает возможность неограниченного усмотрения в процессе правоприменения и ведет к произволу, а значит – к нарушению указанных конституционных принципов, реализация которых не может быть обеспечена без единообразного понимания и толкования правовой нормы всеми правоприменителями (например, постановления от 25 апреля 1995 г. № 3-П, от 15 июля 1999 г. № 11-П, от 11 ноября 2003 г. № 16-П).

Учитывая данные правовые позиции, судом признаны недействующими нормы правил благоустройства Ростова-на-Дону, содержащие запрет на территории города складировать строительные материалы вне специально отведенных мест. По мнению суда, в отсутствие соответствующего требованиям градостроительного законодательства закрепления понятия специально отведенных, данная норма правил благоустройства не отвечает общеправовому критерию формальной определенности, допускает неоднозначное толкование содержания, носит неопределенный характер<sup>104</sup>. Также такие решения суда принимались в делах, когда содержание используемых понятий не раскрыто в оспариваемом акте (Ярославское городское поселение

Хорольского муниципального района Приморского края<sup>105</sup>).

В другом деле судом признаны недействующими нормы правил благоустройства Ульяновска, которыми определено, что уборка придомовых территорий, дворовых территорий, мест массового пребывания людей, (включая подходы к вокзалам, территории рынков, торговые зоны) производится по мере необходимости. Суд отметил, что указание в правилах благоустройства на периодичность уборки по мере необходимости не может оцениваться, как согласующееся с общеправовым критерием определенности, ясности и недвусмысленности правовой нормы<sup>106</sup>.

Данные критерии применены судами при оценке правил благоустройства в части регулирования участия в содержании прилегающих территорий собственников и (или) иных законных владельцев помещений в МКД (в отношении правил благоустройства Копейского городского округа Челябинской области)<sup>107</sup>. Также суд указал, что отсутствие четкого определения, какой именно земельный участок относится к «отведенной территории», не отвечает критерию формальной определенности правовой нормы, допускает неоднозначное толкование правовых понятий, а поэтому дает возможность свободного (расширительного) толкования этого термина (правила благоустройства г. Боготола Красноярского края)<sup>108</sup>.

#### 4. Мера достаточного воздействия.

Муниципальные акты издаются с учетом особенностей муниципального образования, местных условий, особенностей, традиций и обычаев<sup>109</sup>. В этой связи правила благоустройства должны учитывать особенности конкретного муниципального образования. Например, суд указал, что органы местного самоуправления вправе определять требования к рекламным конструкциям с учетом необходимости сохранения внешнего архитектурного облика сложившейся застройки поселений или городских округов. Суд отметил, что федеральный законодатель не устанавливает объективные критерии и признаки, характеризующие внешний архитектурные облик сложившейся застройки поселений и городских округов.

Под понятием «внешний архитектурный облик сложившейся застройки городского округа (поселения)» подразумеваются архитектурные и градостроительные особенности фасадов зданий, строений, сооружений и территории соответственно городского округа, поселения, формирующие его внешний образ; «нарушением внешнего архитектурного облика сложившейся застройки городского округа (поселения)» признается несоблюдение требований к видам и типам рекламных конструкций, допустимых и недопустимых к установке, в том числе требований к внешнему виду или месту размещения таких рекламных конструкций, установленных правилами и иными правовыми актами с учетом необходимости сохранения внешнего архитектурного облика сложившейся застройки городского округа (поселения) (городской округ Симферополь)<sup>110</sup>.

**Заключение.** Проведенный в статье анализ судебной практики позволяет полноценно оценить практическое применение правовых норм, регулирующих отношения благоустройства и включенных в Закон № 131-ФЗ и ГрК РФ.

В правовом регулировании отношений благоустройства должно быть обеспечено сбалансированное сочетание интересов собственников, хозяйствующих субъектов и местного сообщества с учетом особенностей конкретного муниципального образования. Изложенные в статье критерии, сформулированные Конституционным Судом РФ в определениях от 5 декабря 2019 г. № 3273-О и № 3274-О, Постановлении от 19 апреля 2021 г. № 14-П, должны служить основой оценки правил благоустройства с точки зрения обеспечения баланса публичных и частных интересов.

Учитывая судебную практику, актуальным является вопрос приведения правил благоустройства в соответствие с федеральными законами, так как нормы, аналогичные признанным недействующими, по-прежнему содержатся в значительном числе правил благоустройства. В частности, выявлены такие ситуации на примере регулирования:

запрета размещения НТО на земельных участках, относящихся к придомовой территории МКД, и в ряде иных случаях;

участия в содержании прилегающих территорий собственников и (или) иных законных владельцев помещений в МКД;

возложения на собственников или владельцев инженерных коммуникаций, линий электропередач, железнодорожных путей и т.п. обязанности по участию в благоустройстве занимаемых такими объектами территорий (земельных участков).

Также сложным является вопрос соотношения правил благоустройства и нормативных правовых актов в области обращения с отходами, а также с гражданским законодательством.

Вопросы определения пределов правового регулирования правил благоустройства, достижения баланса публичных и частных интересов, снижения дифференциации правового регулирования требуют законодательного разрешения. Их решение видится в расширении федерального нормативного правового регулирования отношений благоустройства и его унификации. Дискуссия о необходимости такого регулирования на федеральном уровне уже имела место. В целях обеспечения единообразия правил благоустройства принятый в первом чтении проект федерального закона № 155717-7 (проект принятого Закона № 463-ФЗ) устанавливал, что общие требования к

благоустройству территории устанавливаются постановлением Правительства Российской Федерации. Данный подход заслуживает поддержки.

Судебная практика исходит из того, что допускается воспроизводить в правилах благоустройства положения обязательных требований, предусмотренных законодательством Российской Федерации, сохраняющих свою юридическую силу, при условии, что это не ведет к установлению запретов и ограничений сверх предусмотренных данными обязательными требованиями. Устанавливая, что запреты и ограничения воспроизводят установленные законодательством Российской Федерации, суды отказывают в удовлетворении требований о признании недействующими норм правил благоустройства. Однако, учитывая приведенную судебную практику, вопрос соотношения правил благоустройства и специального (отраслевого) законодательства крайне сложен и противоречив. Выявленная судебная практика по схожим вопросам правового регулирования отношений благоустройства не является единообразной. Правила благоустройства содержат в себе нормативные предписания, затрагивающие права граждан и организаций, поэтому унификация на федеральном уровне позволит в данной ситуации выстроить единый целостный механизм правового регулирования данных отношений.

## Библиография

1. Андреечев И.С. Правила благоустройства и ответственность за их нарушение: формирование эффективной модели правового регулирования // Градостроительное право. 2021. № 3. С. 19–24.
2. Березина Е.А. Пределы правового регулирования общественных отношений: проблемы понимания, классификация и значение в механизме правового регулирования // Актуальные проблемы российского права. 2020. Т. 15. № 4. С. 42–55.
3. Вантеева Н.В. К вопросу о пределах муниципального правового регулирования // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 12. С. 58–62.
4. Ковынева О.А., Герасимов Б.И. Управление качеством жизни. Тамбов, 2006.
5. Корабельникова Ю.Л. Права человека в городе в контексте процесса цифровизации: свобода реализации и пределы ограничения // Конституционное и муниципальное право. 2021. № 8. С. 24–27.
6. Мадьярова А.В. Предмет и пределы компетенции органов местного самоуправления в сфере благоустройства: проблемы и пути решения // Практика муниципального управления. 2015. № 8. С. 47–56; № 9. С. 57–63; № 10. С. 40–46.

7. Фаткуллин Ф.Н. Проблемы теории государства и права: Курс лекций. Казань: Изд-во Казан. ун-та, 1987.
8. Усманова Р.М. К вопросу о сфере и пределах муниципально-правового регулирования // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 6. С. 40–44.

---

<sup>1</sup> Федеральный закон от 29 декабря 2017 г. № 463-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – Закон № 463-ФЗ) // Собрание законодательства Российской Федерации (далее – СЗ РФ). 2018. № 1 (Часть I). Ст. 47.

<sup>2</sup> Такие выводы сделаны автором в статье: Андреечев И.С. Правила благоустройства и ответственность за их нарушение: формирование эффективной модели правового регулирования // Градостроительное право. 2021. № 3. С. 19–24.

<sup>3</sup> СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

<sup>4</sup> СЗ РФ. 2005. № 1 (часть I). Ст. 16.

<sup>5</sup> Мадьярова А.В. Предмет и пределы компетенции органов местного самоуправления в сфере благоустройства: проблемы и пути решения // Практика муниципального управления. 2015. № 8. С. 47–56.

<sup>6</sup> Андреечев И.С. Указ. соч.

<sup>7</sup> Определения Верховного Суда РФ от 7 июня 2017 г. № 11-АПГ17-10, от 3 августа 2017 г. № 50-КГ17-15, от 18 октября 2017 г. № 16-АПГ17-7, от 15 ноября 2017 г. № 48-АПГ17-16, от 20 декабря 2017 г. № 56-АПГ17-21, от 22 августа 2018 г. № 34-АПГ18-7, решение Ульяновского областного суда от 21 сентября 2021 г. № 3а-88/2021 (оставлено без изменения определением Четвертого апелляционного суда общей юрисдикции от 12 января 2022 г. № 66а-68/2022), постановление Двенадцатого арбитражного апелляционного суда от 28 мая 2020 г. № 12АП-3146/2020 по делу № А12-38822/2019, постановление Арбитражного суда Центрального округа от 21 февраля 2018 г. № Ф10-460/2018 по делу № А08-6014/2016.

<sup>8</sup> Фаткуллин Ф.Н. Проблемы теории государства и права: Курс лекций. Казань: Изд-во Казан. ун-та, 1987. С. 135.

<sup>9</sup> Березина Е.А. Пределы правового регулирования общественных отношений: проблемы понимания, классификация и значение в механизме правового регулирования // Актуальные проблемы российского права. 2020. Т. 15. № 4. С. 42, 45.

<sup>10</sup> Усманова Р.М. К вопросу о сфере и пределах муниципально-правового регулирования // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 6. С. 40–44.

<sup>11</sup> СЗ РФ. 1995. № 35. Ст. 3506.

<sup>12</sup> Федеральный закон от 30 ноября 2011 г. № 361-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2011. № 49 (ч. 1). Ст. 7039.

<sup>13</sup> URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/40361-8>.

<sup>14</sup> Ковынева О.А., Герасимов Б.И. Управление качеством жизни. Тамбов, 2006. С. 20.

<sup>15</sup> Корабельникова Ю.Л. Права человека в городе в контексте процесса цифровизации: свобода реализации и пределы ограничения // Конституционное и муниципальное право. 2021. № 8. С. 24.

<sup>16</sup> Усманова Р.М. Указ. соч.

<sup>17</sup> Определение Конституционного Суда РФ от 5 декабря 2019 г. № 3273-О «По жалобе граждан Касимова Ирика Наильевича, Мухаметзяновой Наиля Фавасимовны и Хадеева Алексея Эдуардовича, а также товарищества собственников жилья «Мирный» на нарушение конституционных прав и свобод абзацем двадцать вторым части 1 статьи 2, пунктом 25 части 1 статьи 16, пунктом 3 части 2 статьи 45.1 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», частью 7 статьи 10 Федерального закона «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации» и пунктом 2 статьи 209 Гражданского кодекса Российской Федерации» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2020. № 1; Определение Конституционного Суда РФ от 5 декабря 2019 г. № 3274-О «По жалобе гражданина Субботина Константина Сергеевича, Жилищно-строительного кооператива N 70 и Ассоциации содействия жилищному самоуправлению «Пермский стандарт» на нарушение конституционных прав и свобод абзацем двадцать вторым части 1 статьи 2, пунктом 19 части 1 статьи 14, пунктом 25 части 1 статьи 16, пунктом 10 части 1 статьи 16.2 и пунктом 3 части 2 статьи 45.1 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2020. № 1.

<sup>18</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 19 апреля 2021 г. № 14-П «По делу о проверке конституционности пункта 2 статьи 209 Гражданского кодекса Российской Федерации, части 7 статьи 10 Федерального закона «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации», а также абзаца двадцать второго части 1 статьи 2, пункта 25 части 1 статьи 16 и пункта 3 части 2 статьи 45.1 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в связи с жалобами граждан Г.С. Дадашова, И.Н. Касимова и других» // СЗ РФ. 2021. № 17. Ст. 3045.

<sup>19</sup> Постановление Арбитражного суда Центрального округа от 27 апреля 2015 г. № Ф10-1127/2015 по делу № А68-4983/2014 (определением Верховного Суда РФ от 4 августа 2015 г. № 310-КГ15-8669 по делу № А68-4983/2014 отказано в передаче дела для пересмотра в кассационном производстве).

<sup>20</sup> Определение Верховного Суда РФ от 1 августа 2018 г. № 41-АПГ18-10.

<sup>21</sup> Например, определения Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации от 30 июня 2010 г. № 78-Г10-9, от 14 января 2009 г. № 9-Г08-23, от 14 сентября 2011 г. № 35-Г11-27, от 2 марта 2016 г. № 50-АПГ16-1, от 27 апреля 2016 г. № 74-АПГ16-2, от 27 апреля 2016 г. № 57-АПГ16-1, от 1 июня 2016 г. № 11-АПГ16-8, от 3 августа 2016 г. № 43-АПГ16-10, от 17 августа 2016 г. № 50-КГ16-11, от 28 сентября 2016 г. № 1-АПГ16-5, от 16 ноября 2016 г. № 51-АПГ16-17, от 16 ноября 2016 г. № 37-АПГ16-6, от 16 ноября 2016 г. № 67-АПГ16-10, от 16 ноября 2016 г. № 93-АПГ16-6, от 21 декабря 2016 г. № 57-АПГ16-7, от 21 декабря 2016 г. № 82-АПГ16-4, от 20 февраля 2017 г. № 14-АПГ16-23, от 20 февраля 2017 г. № 2-АПГ16-26, от 7 июня 2017 г. № 11-АПГ17-10, от 3 августа 2017 г. № 50-КГ17-15, от 20 декабря 2017 г. № 56-АПГ17-21 и т.д.

<sup>22</sup> Например, определения Верховного Суда РФ от 26 сентября 2018 г. № 19-АПГ18-7, от 5 июля 2019 г. № 2-АПА19-5, от 11 сентября 2019 г. № 75-АПА19-22, от 18 сентября 2019 г. № 19-АПА19-12, от 27 ноября 2019 г. № 25-АПА19-6, от 27 ноября 2019 г. № 25-АПА19-6, от 19 января 2021 г. № 66а-28/2021, определения Шестого кассационного суда общей юрисдикции от 21 января 2020 г. № 16-259/2020, от 28 августа 2020 г. № 16-5025/2020 и от 12 октября 2020 г. № 16-6034/2020, определение Второго апелляционного суда общей юрисдикции от 21 апреля 2020 г. № 66а-279/2020, определение Седьмого кассационного суда общей юрисдикции от 24 августа 2021 г. № 88а-13268/2021 № 3а-174/2020, решение Архангельского областного суда от 2 июля 2021 г. № 3а-326/2021, решение Московского областного суда от 21 октября 2021 г. № 3а-1300/2021, решение Белгородского областного суда от 28 октября 2019 г. № 3а-100/2019 и решение Сызранского городского суда Самарской области от 10 декабря 2020 г. № а-3441/2020.

<sup>23</sup> Например, определения Верховного Суда РФ от 15 июня 2005 г. № 9-Г05-8, от 24 марта 2010 г. № 80-Г10-1, от 12 мая 2010 г. № 80-Г10-6, от 23 марта 2011 г. № 64-Г11-8, от 17 августа 2011 г. № 74-Г11-18, от 22 августа 2012 г. № 55-АПГ12-4, от 26 июня 2013 г. № 5-АПГ13-20, от 23 октября 2013 г. № 53-АПГ13-9, от 11 декабря 2013 г. № 57-АПГ13-6, от 20 мая 2015 г. № 81-АПГ15-3, от 20 апреля 2016 г. № 78-АПГ16-4, от 27 апреля 2016 г. № 57-АПГ16-1, от 31 августа 2016 г. № 31-АПГ16-5, от 7 сентября 2016 г. № 38-АПГ16-3, от 16 ноября 2016 г. № 93-АПГ16-6 и № 67-АПГ16-10, от 21 декабря 2016 г. № 57-АПГ16-7, от 20 февраля 2017 г. № 2-АПГ16-26, от 24 мая 2017 г. № 11-АПГ17-5 и № 80-АПГ17-1, от 31 мая 2017 г. № 45-АПГ17-3 и от 30 августа 2017 г. № 78-АПГ17-5.

<sup>24</sup> См., например, Васильева М.И. Парковка на озелененных территориях (судебная практика) // Экологическое право. 2019. № 1. С. 26–32; Мадьярова А.В. Указ. соч.; Султанов К.А. Об административной ответственности за правонарушения в сфере благоустройства, устанавливаемой законами субъектов Российской Федерации // Российская юстиция. 2018. № 5. С. 9–13; Федотова Ю.Г. Благоустройство территории: реальность или фикция // Современное право. 2018. № 11. С. 39–44;

<sup>25</sup> Например, определения Верховного Суда РФ от 30 августа 2017 г. № 11-АПГ17-18, от 3 октября 2018 г. № 82-АПГ18-6 и от 25 сентября 2019 г. № 69-АПА19-5, определение Четвертого апелляционного суда общей юрисдикции от 12 января 2022 г. № 66а-68/2022, решение Верховного Суда Республики Крым от 13 июня 2019 г. № 2а-79/2019.

<sup>26</sup> Например, определение Конституционного Суда РФ от 8 ноября 2018 г. № 2790-О, определения Верховного Суда РФ от 18 октября 2017 г. № 5-АПГ17-87, от 19 сентября 2018 г. № 46-АПГ18-22, от 12 декабря 2018 г. № 41-АПГ18-23, от 6 февраля 2019 г. № 78-АПГ18-24, от 15 мая 2019 г. № 11-АПА19-4, от 4 августа 2021 г. № 87-КАД21-1-К2, определение Второго кассационного суда общей юрисдикции от 18 ноября 2020 г. № 88А-23546/2020, определение Седьмого кассационного суда общей юрисдикции от 16 сентября 2020 г. № 88а-13974/2020, решение Верховного суда Удмуртской Республики от 19 июля 2019 г. № 3а-224/2019.

<sup>27</sup> Определение Верховного суда Чувашской Республики от 15 мая 2019 г. № 33а-2070/2019.

<sup>28</sup> Решение Снежинского городского суда Челябинской области от 23 июля 2019 г. № а-472/2019.

<sup>29</sup> Определение Суда Ненецкого автономного округа от 2 августа 2016 г. № 33а-121/2016.

<sup>30</sup> Соломаха Д.В. Благоустройство территории – обязанность и добрая воля органов публичной власти // Государственная власть и местное самоуправление. 2014. № 8. С. 37–40.

<sup>31</sup> Региональный и муниципальный контроль в Российской Федерации / Е.В. Ковтун, А.В. Чаплинский, А.В. Кнутов и др. М.: Высшая школа экономики, 2012 // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>32</sup> Законы Республик Калмыкия, Коми, Кабардино-Балкарской Республики, Пермского и Хабаровского краев, Белгородской, Брянской, Кемеровской, Ленинградской, Оренбургской, Тверской и Ярославской областей, Ханты-Мансийского автономного округа – Югры.

<sup>33</sup> Например, решение Вичугского городского суда Ивановской области от 5 марта 2013 г. № 2-152/2013, определение Алтайского краевого суда от 6 октября 2015 г. № 33-8539/2015.

<sup>34</sup> Решение Орловского областного суда от 13 ноября 2019 г. № 3а-106/2019.

<sup>35</sup> Законы Республик Бурятия, Дагестан, Ингушетии, Алтайского и Краснодарского краев, Брянской, Волгоградской, Калининградской, Костромской, Нижегородской, Ростовской, Томской и Ульяновской областей, Москвы, Санкт-Петербурга и Севастополя.

<sup>36</sup> URL: <https://www.minstroyrf.gov.ru/docs/138187/>.

<sup>37</sup> Методические рекомендации по разработке норм и правил по благоустройству территорий муниципальных образований, утвержденные приказом Минрегионразвития России от 27 декабря 2011 г. № 613 (приказом Минстроя России от 5 февраля 2016 г. № 59/пр признаны не подлежащим применению); методические рекомендации для подготовки правил благоустройства территорий поселений, городских округов, внутригородских районов, утвержденные приказом Минстроя России от 13 апреля 2017 г. № 711/пр (отменен приказом Минстроя России от 16 сентября 2020 г. № 512/пр); методические рекомендации по вовлечению граждан, их объединений и иных лиц в решение вопросов развития городской среды, утвержденные приказом Минстроя России от 30 декабря 2020 г. № 913/пр).

<sup>38</sup> Мадьярова А.В. Указ. соч.

<sup>39</sup> Определения Верховного Суда РФ от 20 марта 2019 г. № 19-АПА19-1 и от 11 сентября 2019 г. № 75-АПА19-22, определения Четвертого апелляционного суда общей юрисдикции от 28 июля 2020 г. № 66а-732/2020, от 12 октября 2021 г. № 66а-2897/2021 и от 12 января 2022 г. № 66а-68/2022, решение Красноярского краевого суда от 8 декабря 2020 г. № 3а-827/2020, решение Копейского городского суда Челябинской области от 10 декабря 2020 г. № 2а-3473/2020, решение Липецкого областного суда от 2 апреля 2021 г. № а-28/2021, решение Свердловского областного суда от 15 января 2021 г. № 3а-46/2021, решение Волховского городского суда Ленинградской области от 28 января 2020 г. № 2а-240/2020.

<sup>40</sup> Определение Четвертого апелляционного суда общей юрисдикции от 12 октября 2021 г. № 66а-2897/2021.

<sup>41</sup> Определение Верховного Суда РФ от 19 июня 2019 г. № 1-АПА19-5.

<sup>42</sup> Определение Четвертого апелляционного суда общей юрисдикции от 28 июля 2020 г. № 66а-732/2020.

<sup>43</sup> Определение Четвертого апелляционного суда общей юрисдикции от 12 января 2022 г. № 66а-68/2022.

<sup>44</sup> Определение Первого апелляционного суда общей юрисдикции от 10 сентября 2020 г. № 66а-4069/2020.

<sup>45</sup> Там же.

<sup>46</sup> Проект федерального закона № 155717-7 «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/155717-7>.

<sup>47</sup> Проект федерального закона № 921901-7 «О внесении изменений в статью 45.1 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и в статью 55.25 Градостроительного кодекса Российской Федерации в части исключения норм, освобождающих собственников жилых помещений в многоквартирных домах от участия в содержании прилегающей территории» // URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/921901-7>; проект федерального закона № 1132098-7 «О внесении изменений в статью 45.1 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и статью 55.25 Градостроительного кодекса Российской Федерации» (о содержании земельных участков под жилыми домами) // URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/1132098-7>.

<sup>48</sup> См., например, определения Конституционного Суда РФ от 15 июля 2010 г. № 931-О-О, от 25 февраля 2016 г. № 242-О, от 26 апреля 2016 г. № 874-О, от 19 декабря 2017 г. № 3076-О, от 13 марта 2018 г. № 575-О, от 25 июня 2019 г. № 1616-О, от 5 декабря 2019 г. № 3273-О, от 5 декабря 2019 г. № 3274-О от 19 декабря 2019 г. № 3498-О и от 26 марта 2020 г. № 631-О.

<sup>49</sup> Определения Верховного Суда РФ от 15 сентября 2021 г. № 44-АПА21-1 (отменено определение Верховного Суда РФ от 27 ноября 2018 г. № 44-АПГ18-25) и от 20 октября 2021 г. № 44-АПА21-2.

<sup>50</sup> Определение Третьего кассационного суда общей юрисдикции от 7 октября 2020 г. № 88а-14806/2020.

<sup>51</sup> Определение Второго кассационного суда общей юрисдикции от 10 февраля 2021 г. № 88а-78/2021.

<sup>52</sup> Определение Верховного Суда РФ от 13 февраля 2019 г. № 69-АПГ18-13, определение Пятого апелляционного суда общей юрисдикции от 27 ноября 2020 г. № 66а-860/2020.

<sup>53</sup> Определение Первого апелляционного суда общей юрисдикции от 11 ноября 2021 г. № 66а-4634/2021.

<sup>54</sup> Определение Первого апелляционного суда общей юрисдикции от 6 февраля 2020 г. № 66а-107/2020.

<sup>55</sup> Определение Первого апелляционного суда общей юрисдикции от 19 мая 2021 г. № 66а-2624/2021.

<sup>56</sup> Решение Калининградского областного суда от 18 ноября 2021 г. № 3а-214/2021.

<sup>57</sup> Определение Седьмого кассационного суда общей юрисдикции от 1 марта 2021 г. № 88а-4748/2021.

<sup>58</sup> Определение Пятого апелляционного суда общей юрисдикции от 15 июля 2021 г. № 66а-702/2021.

<sup>59</sup> Определение Второго апелляционного суда общей юрисдикции от 19 января 2022 г. № 66а-18/2022.

<sup>60</sup> Определение Четвертого апелляционного суда общей юрисдикции от 12 января 2022 г. № 66а-68/2022.

<sup>61</sup> Определение Первого апелляционного суда общей юрисдикции от 27 мая 2021 г. № 66а-1626/2021.

<sup>62</sup> Определение Четвертого апелляционного суда общей юрисдикции от 15 сентября 2021 г. № 66а-2822/2021.

<sup>63</sup> Определение Четвертого кассационного суда общей юрисдикции от 13 мая 2021 г. № 88а-11513/2021.

<sup>64</sup> Определение Верховного Суда РФ от 11 апреля 2018 г. № 8-АПГ18-1.

<sup>65</sup> Определение Четвертого апелляционного суда общей юрисдикции от 12 января 2022 г. № 66а-68/2022.

<sup>66</sup> Определение Седьмого кассационного суда общей юрисдикции от 19 января 2022 г. № 88а-1108/2022.

<sup>67</sup> Мадьярова А.В. Указ. соч.

<sup>68</sup> Определение Верховного Суда РФ от 3 июля 2019 г. № 10-АПА19-9.

<sup>69</sup> Определение Восьмого кассационного суда общей юрисдикции от 1 октября 2020 г. № 88А-14404/2020.

- <sup>70</sup> Определение Третьего апелляционного суда общей юрисдикции от 8 июня 2021 г. № 66а-575/2021.
- <sup>71</sup> Определение Четвертого апелляционного суда общей юрисдикции от 28 апреля 2021 г. № 66а-1207/2021.
- <sup>72</sup> Определение Четвертого апелляционного суда общей юрисдикции от 14 июля 2021 г. № 66а-2130/2021.
- <sup>73</sup> Определение Верховного Суда РФ от 22 августа 2018 г. № 34-АПГ18-7.
- <sup>74</sup> Определение Третьего кассационного суда общей юрисдикции от 7 октября 2020 г. № 88а-14806/2020.
- <sup>75</sup> Определение Пятого кассационного суда общей юрисдикции от 1 сентября 2021 г. № 88А-5947/2021.
- <sup>76</sup> Определение Первого апелляционного суда общей юрисдикции от 8 апреля 2021 г. № 66а-1247/2021.
- <sup>77</sup> Решение Верховного Суда Республики Крым от 11 сентября 2020 г. № 2а-70/2020.
- <sup>78</sup> Определение Первого апелляционного суда общей юрисдикции от 22 октября 2020 г. № 66а-5323/2020.
- <sup>79</sup> Решение Верховного суда Республики Дагестан от 18 марта 2019 г. № 3а-27/2019~3м-5/2019.
- <sup>80</sup> Определение Верховного Суда РФ от 25 июня 2019 г. № 10-АПА19-8.
- <sup>81</sup> Определение Верховного Суда РФ от 14 июня 2019 г. № 78-АПА19-10.
- <sup>82</sup> Определения Верховного Суда РФ от 19 апреля 2019 г. № 14-АПА19-2 и от 30 октября 2019 г. № 14-АПА19-13.
- <sup>83</sup> Определение Первого апелляционного суда общей юрисдикции от 3 июня 2021 г. № 66а-1678/2021.
- <sup>84</sup> Определение Верховного Суда РФ от 3 июля 2019 г. № 32-АПА19-5.
- <sup>85</sup> СЗ РФ. 1998. № 26. Ст. 3009.
- <sup>86</sup> Федеральный закон от 29 декабря 2014 г. № 458-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об отходах производства и потребления», отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации» // СЗ РФ. 2015. № 1 (часть I). Ст. 11.
- <sup>87</sup> Определение Верховного Суда РФ от 27 ноября 2019 г. № 56-АПА19-23.
- <sup>88</sup> Определение Верховного Суда РФ от 19 июня 2019 г. № 1-АПА19-5.
- <sup>89</sup> Определение Верховного Суда РФ от 7 августа 2019 г. № 58-АПА19-9.
- <sup>90</sup> Определение Верховного Суда РФ от 21 декабря 2018 г. № 1-АПГ18-18.
- <sup>91</sup> Определение Пятого апелляционного суда общей юрисдикции от 5 марта 2020 г. № 66а-152/2020.
- <sup>92</sup> Определение Верховного Суда РФ от 19 июня 2019 г. № 1-АПА19-5.
- <sup>93</sup> Определение Верховного Суда РФ от 21 декабря 2018 г. № 1-АПГ18-18.
- <sup>94</sup> Определение Верховного Суда РФ от 25 сентября 2019 г. № 2-АПА19-8.
- <sup>95</sup> Определение Третьего апелляционного суда общей юрисдикции от 19 мая 2021 г. № 66а-514/2021.
- <sup>96</sup> Определение Верховного Суда РФ от 31 октября 2018 г. № 53-АПГ18-17.
- <sup>97</sup> Определение Третьего апелляционного суда общей юрисдикции от 26 января 2021 г. № 66а-65/2021.
- <sup>98</sup> Определение Верховного Суда РФ от 25 сентября 2019 г. № 5-АПА19-86.
- <sup>99</sup> Определение Первого апелляционного суда общей юрисдикции от 11 июня 2020 г. № 66а-1662/2020.
- <sup>100</sup> Определение Верховного Суда РФ от 10 октября 2018 г. № 74-АПГ18-7.
- <sup>101</sup> Определение Верховного Суда РФ от 12 декабря 2018 г. № 41-АПГ18-24.
- <sup>102</sup> Определение Третьего апелляционного суда общей юрисдикции от 7 декабря 2021 г. № 66а-1947/2021.
- <sup>103</sup> Информация Конституционного Суда РФ «Методологические аспекты конституционного контроля (к 30-летию Конституционного Суда Российской Федерации)» (одобрено решением Конституционного Суда РФ от 19 октября 2021 г.).
- <sup>104</sup> Определение Третьего апелляционного суда общей юрисдикции от 19 января 2021 г. № 66а-60/2021.
- <sup>105</sup> Определение Верховного Суда РФ от 27 ноября 2019 г. № 56-АПА19-23.
- <sup>106</sup> Определение Четвертого апелляционного суда общей юрисдикции от 12 января 2022 г. № 66а-68/2022.
- <sup>107</sup> Решение Копейского городского суда Челябинской области от 10 декабря 2020 г. № 2а-3473/2020.
- <sup>108</sup> Решение Красноярского краевого суда от 8 декабря 2020 г. № 3а-827/2020.
- <sup>109</sup> Усманова Р.М. Указ. соч.
- <sup>110</sup> Определение Четвертого кассационного суда общей юрисдикции от 13 мая 2021 г. № 88а-11513/2021.

УДК 342.59

**О перспективе преобразования ЗАТО Саров в «федеральную территорию»**

About the prospect of transforming the Sarov closed municipality into a «federal territory»

**А.Н.Мальцев**

канд. филос. наук, доцент,  
эксперт Центра дополнительного образования  
Нижегородский институт управления –  
филиал РАНХиГС (Россия, г. Нижний Новгород)

**О.С.Раткевич,**

канд. эк. наук, ведущий специалист отдела  
по взаимодействию с органами власти  
и местного самоуправления  
ФГУП «РФЯЦ – ВНИИЭФ» (Россия, г. Саров)

**Аннотация:** В статье рассматриваются вопросы о необходимости и возможности преобразования ЗАТО Саров в новый тип публично-правового образования в Российской Федерации – «федеральную территорию». Делается вывод о высокой вероятности такого преобразования в ближайший год или два.

**Ключевые слова:** федеральная территория, преобразование публично-правового образования, закрытые административно-территориальные образования (ЗАТО).

**Abstract:** The article considers the issues of the necessity and possibility of transforming the Sarov closed municipality into a new type of public legal formation in the Russian Federation – «federal territory». The conclusion is made about the high probability of such a transformation in the next year or two.

**Key words:** federal territory, transformation of public legal formation, administrative and territorial entities of closed type.

В российском праве сравнительно недавно появился термин, обозначающий новый вид публично-правового образования «федеральная территория».<sup>1</sup> Он был введен Законом Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти». Более чем за год с момента вступления данного закона в силу с 03.07.2020 в стране была создана всего лишь одна «федеральная территория» во исполнение Федерального закона от 22.12.2020 № 437-ФЗ «О федеральной территории «Сириус» (далее – ФЗ о ФТ «Сириус»). Очевидно, что сейчас идет накопление и анализ опыта функционирования этой первой федеральной территории.

Между тем цели создания такой территории, обозначенные в ч. 1 ст. 2 ФЗ о ФТ

«Сириус», позволяют сделать вывод, что в России имеется по крайней мере несколько десятков компактно заселенных территорий – кандидатов на преобразование в федеральные территориально-административные образования, прежде всего, так называемые закрытые административно - территориальные образования (на 1 января 2022 года на территории РФ существуют 38 таких образований, далее – ЗАТО). Последние по самому своему предназначению являются, прежде всего, *федеральными* образованиями, т.к. решают главным образом задачи в рамках исключительной компетенции (предметов ведения) Российской Федерации по обеспечению потенциала обороноспособности и безопасности страны. С самого начала присвоения тем или иным территориям статуса ЗАТО это делалось, в первую очередь, «в случаях, когда иные меры не могут обеспечить без-

опасное функционирование предприятий и (или) объектов»<sup>2</sup> (оборонного назначения).

В актуальной формулировке решаемые ЗАТО задачи выглядят так: обеспечение безопасного функционирования находящихся на его территории организаций, осуществляющих разработку, изготовление, хранение и утилизацию оружия массового поражения, переработку радиоактивных и других представляющих повышенную опасность техногенного характера материалов, военных и иных объектов, для которых в целях обеспечения обороны страны и безопасности государства устанавливается особый режим безопасного функционирования и охраны государственной тайны, включающий специальные условия проживания граждан.<sup>3</sup>

Кроме того, первоначальный текст данного закона предусматривал централизованное материально-техническое обеспечение программ социально - экономического развития ЗАТО, а также централизованное снабжение их населения продовольственными и промышленными товарами,<sup>4</sup> а также устанавливал особый порядок формирования доходов бюджетов ЗАТО – в их бюджеты зачислялись все налоги и другие поступления с соответствующей территории, а дефициты бюджетов должны были покрываться субсидиями, субвенциями и дотациями из средств федерального бюджета в порядке, определяемом Правительством РФ.<sup>5</sup>

При этом, от инвестиций за счет федерального бюджета в строительство предприятий и (или) объектов, а также их реконструкции с сохранением оборонной направленности производства, должны были отчисляться органам местного самоуправления (далее – ОМСУ) не менее 10 процентов с целевым назначением на социально-экономическое развитие соответствующей территории,<sup>6</sup> а при финансировании государственного заказа предприятий и (или) объектов – отчисления во внебюджетные фонды органов местного самоуправления (позже отмененные законода-

тельно) ЗАТО, формируемые для дополнительных ассигнований на программы в области экологии и охраны здоровья населения, в размере 1 процента от объема финансирования.<sup>7</sup>

Таким образом, большая часть финансирования всей жизнедеятельности ЗАТО осуществлялась (и сейчас осуществляется, но в ином порядке) за счет трансфертов из федерального бюджета.

Начиная с 2007 года, после присвоения всем ЗАТО статуса городских округов<sup>8</sup>, прямой обмен налогов и сборов с предприятий, расположенных на их территориях, на федеральные трансферты был дополнен перечислением региональных налогов в бюджеты субъектов РФ, на территориях которых они расположены, и обратным доведением части трансфертов федерального бюджета через соответствующие региональные бюджеты. Это не только замедлило и усложнило механизм финансирования муниципальных образований (дополнительные согласования), породило механизм дополнительных бюрократических согласований при принятии управленческих решений по развитию ЗАТО, но и вызвало определенные столкновения интересов субъектов РФ с интересами данного вида муниципалитетов.

Кроме того, между руководителями градообразующих предприятий ЗАТО и руководством местных администраций, нередко возникают противоречия по вопросам строительства, распоряжения земельными участками и т.п. Это обстоятельство имеет исторические корни, когда единственным руководителем объекта был директор, а города представляли собой поселения при стратегически важном объекте, цель которых обеспечить проживание сначала строителей, а затем и работников предприятия. Поэтому директора вынуждены порой заниматься формированием состава депутатов местных представительных органов из числа подконтрольных им работников, ведь именно эти органы назначают и отстраняют от должности глав му-

ниципальных образований, исполняющих одновременно полномочия глав местных администраций, утверждают их структуру, местные бюджеты и программы развития, реализуя, в том числе, установки директора.

Данные обстоятельства являются одной из причин, сдерживающих развитие ЗАТО как муниципальных образований, особенно, крупных, таких как, например, Саров в Нижегородской области. Естественно, что у продвинутых политиков и управленцев возникла идея преобразования данного ЗАТО в «федеральную территорию». Но насколько реальна реализация такой идеи с правовой, социально-экономической и управленческой точек зрения?

Прежде всего, следует отметить, что преобразовывать в федеральную территорию целесообразно не ЗАТО Саров сам по себе, а Саровский инновационный территориальный кластер в целом (далее – Саровский ИТК), который включает, кроме Сарова также и Технопарк, расположенный в 5 км от города. Ядром же (научно-исследовательским, образовательным, технологическим и экономическим) ИТК является градообразующее предприятие ФГУП Российский федеральный ядерный центр – Всероссийский научно-исследовательский институт экспериментальной физики (далее – РФЯЦ-ВНИИЭФ), расположенный на части территории ЗАТО «Саров».

РФЯЦ-ВНИИЭФ сам по себе достаточно успешно решает задачи в рамках развития фундаментальных и прикладных физических и математических исследований, ядерной энергетики и атомного оружия, а в кластере выполняет еще и роль координатора деятельности организаций-участников, обеспечивает взаимодействие кластера с региональными и федеральными органами власти, с коммерческими партнерами и некоммерческими организациями. Но, при этом, для деятельности РФЯЦ-ВНИИЭФ и ряда других предприятий оборонного назначения необходимо сохранение особо-

го режима безопасного функционирования и охраны государственной тайны, включающий специальные условия проживания граждан на территории ЗАТО Саров.

В то же время, этот режим явно препятствует свободному рыночному передвижению инвестиций, технологий, продуктов, информации, их производителей и потребителей, тормозит внедрение результатов новейших научно-технологических открытий и разработок в гражданскую экономику. Собственно, для разрешения этого противоречия и создавались Технопарк «Саров» (2004 год) и Саровский ИТК (с 2013 года) в целом, который включает в настоящее время 54 высокотехнологичных компаний (около 22 тыс. сотрудников), занятых фундаментальными исследованиями, научно-исследовательскими и опытно-конструкторскими разработками, а также выпуском наукоемкой и мелкосерийной продукции. Одной из важнейших задач кластера и, в том числе, Технопарка как его части является коммерциализация научных и технологических заделов, которые имеются в РФЯЦ-ВНИИЭФ.

Для дополнительного стимулирования ускоренного развития кластера в 2017 г. была выделена Территория опережающего социально-экономического развития (далее - ТОСЭР) «Саров» – часть территории ЗАТО в зоне «А» (внутри особо охраняемого периметра) и в зоне «Б» - территория с менее строгим режимом доступа граждан и организаций на нее). Территория ТОСЭР занимает лишь микроскопическую часть территории ЗАТО и прилегающих к ней земель. Она включает 6 земельных участков общей площадью 11,4 га внутри охраняемого периметра ЗАТО и 7 участков общей площадью 7,7 га вне его (при общей площади Сарова 23540 га). На ней установлен особый правовой режим осуществления предпринимательской и иной деятельности. Он предусматривает для резидентов ТОСЭР:

- 1) льготные ставки арендной платы за пользование объектами недвижи-

мого имущества, принадлежащими управляющей компании на праве собственности или аренды и расположенными на ТОСЭР;

2) льготы по уплате взносов во внебюджетные фонды, освобождение от уплаты налогов на имущество организаций и земельного налога;

3) особенности осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля на ТОСЭР;

4) приоритетное подключение к объектам инфраструктуры ТОСЭР;

5) предоставление государственных услуг на ТОСЭР;

6) применение таможенной процедуры свободной таможенной зоны.<sup>9</sup>

Дальнейшее развитие кластер, очевидно, получит в результате создания Национального центра физики и математики (далее – НЦФМ)<sup>1</sup> который в ближайшие годы будет сформирован на площадке уже существующего технопарка в поселке Сатис. В отличие от ТОСЭР, технопарка и кластера в целом, которые объединяют усилия федеральных и региональных властей по развитию инфраструктуры, созданию максимально благоприятных условий для малого и среднего бизнеса на соответствующих территориях, НЦФМ призван решать исключительно федеральные задачи, такие как: получение новых научных результатов мирового уровня, подготовка ученых высшей квалификации, воспитание новых научно-технологических лидеров, укрепление кадрового потенциала ядерного оружейного комплекса Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом» и ключевых научных организаций Российской Федерации, повышение привлекательности российской науки для молодых ученых при проведении фундаментальных научных исследований на установках федеральных ядерных организаций.<sup>11</sup>

Общее управление формированием и развитием НЦФМ будет осуществляться Советом по развитию НЦФМ.<sup>12</sup> Возможно, именно создание НЦФМ послужит «спусковым крючком» для преобразования всего

Саровского ИТК в федеральную территорию. Вряд ли можно сомневаться, что совместное и комплексное преобразование всех элементов кластера в более высокую форму социально-экономической, политической и духовно-культурной интеграции, даст синергетические эффекты в виде ускоренного развития и более эффективных решений как федеральных, так и местных задач с их взаимно стимулирующим воздействием.

Сам г. Саров в целом также находится в федеральной подчиненности по ключевым вопросам развития территории<sup>13</sup> в силу своего статуса и выполняемых задач, при этом для решения ряда вопросов сегодня приходится обращаться не напрямую в федеральные органы, а через областные структуры, которые вынуждены сами согласовывать решения на федеральном уровне. Это усложняет и замедляет процедуры принятия многих насущных решений, препятствует эффективности управления ЗАТО.

В ходе формирования и развития Саровского ИТК одновременно с экономико-правовыми задачами решались, разумеется, некоторые накопившиеся и вновь возникающие социальные проблемы на всей территории кластера. В настоящее время они решаются разными муниципальными властями на территориях, входящих в состав разных муниципальных образований и, соответственно, без должной координации. ФГУП РФЯЦ-ВНИИЭФ как научно-производственное предприятие также не может эффективно заниматься такой непрофильной деятельностью. Как указывалось в областной целевой программе развития Саровского ИТК на 2013 год, РФЯЦ-ВНИИЭФ, являясь якорной компанией кластера, успешно решает оборонные, научные и народнохозяйственные задачи, но его основной задачей было и остается обеспечение надежности и безопасности ядерного оружия России.<sup>14</sup> Однако в последнее десятилетие заметно повышается его роль как

одного из важнейших центров прорывного научно-технологического развития.

Саровский кластер сейчас образует некую недосформированную целостность, субстанциональное единство которой придадут не столько размещенные в нем производства, связанные друг с другом отдельными проектами, сколько высокообразованные в массе своей люди, которые работают в них и живут в едином социально-экономическом и духовно-культурном пространстве Сарова, обмениваются информацией, услугами и эмоциями, обладают общими чертами ментальности, обусловленными как содержанием и направленностью высоко интеллектуального труда, так и стандартами поведения, диктуемыми специальными условиями проживания граждан на территории ЗАТО.

Системное же единство экономической деятельности должно обеспечиваться как единством общей цели (становление глобального инновационного центра, значимого в масштабах мирового рынка) и главной задачи (ускоренное инновационно-технологическое развитие), так и какими-то органами стратегического и оперативного управления. Созданная в сентябре 2014 года управляющая компания АНО «Центр развития Саровского инновационного кластера» (также – АНО ЦРК «Саров», несмотря на свое название, такие функции выполнять не может по определению, т.к. осуществляет в качестве основного вида своей деятельности лишь «Консультирование по вопросам коммерческой деятельности и управления».<sup>15</sup>

Правда, еще в 2011 году (25 ноября) под эгидой Минэкономразвития РФ был создан Совет кластера – коллегиальный орган федерального уровня под председательством заместителя министра экономического развития, на тот момент, Андрея Клепача. В Совет кластера вошли представители федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти Нижегородской области, органов местного самоуправления города Сарова, ГК «Роса-

том», основных организаций-участников Саровского инновационного кластера. Интересно, что по принципу своего формирования он предвосхитил главный орган управления ФТ «Сириус» – его Совет. Однако он не являлся органом, решения которого обязательны для исполнения (имели лишь рекомендательный характер), и впоследствии логично был переименован в Наблюдательный совет кластера, по сути, просто совещательный орган.

Недавно принятый указ Президента РФ от 24.08.2021 № 491 «О преобразовании закрытого административно-территориального образования - города Сарова Нижегородской области» существенно изменяет экономико-правовые условия для создания второй в стране «федеральной территории», т.к. с расширением границ ЗАТО за счет прилегающих земель («Большой Саров») весь Саровский ИТК оказывается внутри него, а значит ЗАТО без особых проблем может быть преобразовано в ФТ «Саров». Реализация данного указа представляет собой, по сути дела, последний шаг на пути к созданию новой «федеральной территории». Правда, возникает вопрос: не теряют ли предприятия кластера, ранее расположенные за пределами охраняемого периметра, свои преимущества свободной доступности? Скорее всего, ответ является отрицательным, при условии сохранения всех вышеуказанных преференций ТОСЭР.

Статус «федеральной территории» позволяет преодолеть многие упомянутые выше и иные характерные для ЗАТО препятствия и устранить противоречия, как социально-экономические, так и управленческие, сохраняя и усиливая имеющиеся преимущества. Это обусловлено в первую очередь тем, что он позволяет сформировать новую, более эффективную систему публичного управления, свободную от принципиальных ограничений муниципального управления на территории ЗАТО, которое по законодательству не может сов-

мещаться с государственным управлением в одних и тех же органах власти.

Из всего вышеизложенного следует, что существует объективная необходимость и реальная возможность особого типа управления расширенным ЗАТО как глубоко специфичным социально-экономическим образованием, что может быть обеспечено переводом его в публично-правовой режим «федеральной территории» на основе принятия соответствующего закона.

Если сравнивать ЗАТО Саров с образовательным комплексом «Сириус» (в настоящее время «инновационный научно-технологический центр «Сириус»), на базе которого сформирована федеральная территория, то, при общей ориентации на прорывное инновационное развитие преимущественно в интересах Российской Федерации в целом, притом с глобальной значимостью, у первого оказывается даже больше оснований для придания ему статуса «федеральной территории» с особенностями, присущими ЗАТО. Если «Сириус» – это, главным образом, уникальный передовой образовательный центр для талантливой молодежи, отобранной из разных уголков страны, то Саровский ИТК – это одновременно выдающийся научный, инновационно-технологический, военно-промышленный и образовательный центр федерального и даже мирового значения.

Что касается правовых возможностей для такого изменения статуса, то прецедент принятия ФЗ по *единичной* ФТ «Сириус» открывает их широкий спектр. Наличие предельно общей конституционной нормы о федеральных территориях, отсутствие единого федерального закона о федеральных территориях и использование в ФЗ о ФТ «Сириус» комплексного правового регулирования управления решением вопросов как государственного, так и местного значения, создают возможности вариативного объединения в проекте федерального закона «О федеральной территории «Саров» многих норм Закона РФ о ЗАТО

(прежде всего, касающихся особого режима безопасного функционирования организаций и (или) объектов в ЗАТО, а также мер государственной поддержки граждан, проживающих и (или) работающих в ЗАТО), с нормами ФЗ о ФТ «Сириус» с их необходимой адаптацией к условиям Сарова.

Поскольку федеральный закон о ФТ «Саров» будет относиться только к этому единичному публично-правовому образованию, то он не потребует принятия изменений в других федеральных законах, кроме, может быть, небольших дополнений в Бюджетном и Налоговом кодексах и соответствующих подзаконных актах. Поэтому оснований для правовых сомнений и возражений при обсуждении и согласовании законопроекта практически не существует, тем более что они могут быть минимизированы с учетом опыта преодоления трудностей при реализации ФЗ о ФТ «Сириус».

В этом случае вопросы местного значения решались бы органами власти и управления вновь созданной ФТ «Саров» наряду с вопросами государственного значения, как это предусмотрено ФЗ о ФТ «Сириус».

С управленческой точки зрения было бы целесообразно использовать в Федеральном законе о ФТ «Саров» ту же модель системы органов власти и управления, что и в ФТ «Сириус» с возможными модификациями, соответствующими условиям данной территории, производственных и иных объектов, расположенных на ней. Соединение в конструкции высшего органа власти ФТ «Сириус» – Совета федеральной территории «Сириус» – представителей двух уровней государственной власти РФ, а также местного уровня, их непосредственное взаимодействие по решению вопросов как государственного, так и местного значения,<sup>16</sup> является оригинальным политико-управленческим воплощением новой конституционной нормы о единой системе публичной власти в Российской Федерации и взаимодействии государственных органов с органами местного самоуправления для

наиболее эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории.<sup>17</sup>

Интересно, что, с одной стороны, система органов власти ФТ «Сириус» выглядит, так сказать, более огосударствленной (по способу формирования и составу Совета ФТ), чем в ЗАТО, а, с другой стороны, – более демократичной, поскольку в ней четче реализуется принцип разделения компетенции представительной и исполнительной власти, т.к. Совет ФТ «Сириус» и ее Администрация должны возглавлять разные должностные и физические лица, в то время, как в ЗАТО по закону они объединены в одном лице.<sup>18</sup>

При этом глава администрации в системе органов власти ФТ «Сириус» обладает меньшим политическим весом и ресурсом, чем в ЗАТО, поскольку по закону он наделен правом без доверенности представлять во внешних отношениях только саму администрацию по вопросам ее компетенции, но не публично-правовое образование в целом, как ЗАТО, – в ФТ «Сириус» эта политическая функция закреплена только за председателем ее Совета. Однако глава администрации ФТ «Сириус» полностью самостоятелен в формировании ее структуры, в то время как в ЗАТО она должна утверждаться, а значит может и не утверждаться и, фактически, навязываться представительным органом местного самоуправления, порою амбициозным, но недостаточно компетентным в управлении.

Что касается налоговых и финансово-трансфертных отношений, то, учитывая применимость каждого закона о федеральной территории к одному конкретному публично-правовому образованию, можно предусмотреть Федеральным законом о ФТ «Саров» ее прямые отношения с федеральным бюджетом без посредничества бюджета Нижегородской области, установив, например, нулевые ставки по региональным налогам – это сразу даст резидентам

ФТ «Саров» значительные выгоды за счет экономии на уплате налога на имущество юридических лиц и транспортного налога. Потери же регионального бюджета можно компенсировать соответствующими федеральными трансфертами, которые, в свою очередь, будут возмещаться за счет увеличения поступлений федеральных налогов с ускоренно развивающейся ФТ «Саров». Особенности налогообложения для предприятий и организаций, расположенных в ФТ «Сириус», уже установлены дополнениями в Налоговый кодекс РФ.<sup>19</sup> Аналогичные нормы можно было бы применить и к будущей ФТ «Саров» с учетом ее особенностей.

Таким образом, в результате изменения траектории движения части финансовых потоков, в ФТ «Саров» будет оставаться больше финансовых средств для развития социальной инфраструктуры и повышения качества жизни, развития малого и среднего бизнеса, усиления их конкурентоспособности. Думается, это придаст серьезный импульс развитию всего социально-экономического комплекса Сарова, существенно повысит инвестиционную привлекательность территории и управленческую эффективность решения стоящих задач.

Преобразование «Большого Сарова» в федеральную территорию могло бы дать и существенные положительные социальные эффекты в виде повышения среднего уровня заработных плат в бизнесе, увеличения занятости, сокращения миграционного потока талантливой молодежи из Сарова, увеличения притока квалифицированных кадров на территорию развития социальной инфраструктуры и т.д.

Исходя из всего вышеизложенного, можно с большой вероятностью констатировать, что мы находимся на пороге создания второй в стране «федеральной территории» со своей ярко выраженной спецификой.

**Список источников**

1. Конституция Российской Федерации (в редакции 03 июля 2020 года), ст. 67, ч. 1; Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ, ст. 1, п. 1, пп. «а».
2. Закон РФ № 3297-1 от 14.07.1992 «О закрытом административно-территориальном образовании» (первоначальный текст), ст. 2, ч. 1.
3. Закон РФ № 3297-1 от 14.07.1992 «О закрытом административно-территориальном образовании» (по состоянию на 24 февраля 2021 года), ст. 1, ч. 1.
4. Закон РФ № 3297-1 от 14.07.1992 «О закрытом административно-территориальном образовании» (первоначальный текст), ст. 4, ч. 4, абз. 3.
5. Там же, ст. 5, ч. 1, абз. 2, 3.
6. Там же, ст. 5, ч. 2, абз. 2.
7. Там же, ст. 5, ч. 3.
8. Закон Нижегородской области от 26.12.2006 № 155-З «Об утверждении границ и состава территории городского округа город Саров Нижегородской области».
9. ТОСЭР в России: перечень территорий, преференции, подводные камни. – URL: <https://www.openbusiness.ru/biz/business/toser/>
10. Сайт филиала МГУ имени М.В. Ломоносова в городе Сарове. – URL: <https://sarov.msu.ru/ru/areas-of-training>
11. Пояснительная записка к проекту постановления Правительства Российской Федерации «О Национальном центре физики и математики». – URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=PNPA&n=68094#3KXlusSqIdRiaimN1>
12. Постановление Правительства РФ от 27 августа 2021 г. № 1416 «О Национальном центре физики и математики».
13. Постановление Правительства Нижегородской области от 20 сентября 2013 года № 671 «Об утверждении областной целевой программы развития Саровского инновационного территориального кластера на 2013 год». – URL: <https://businessnnov.ru/org/klastery/sarovskiy-innovatsionnyy-klaster/> (дата обращения 07.09.2021).
14. Там же.
15. Саровский инновационный кластер. – URL: <https://businessnnov.ru/org/klastery/sarovskiy-innovatsionnyy-klaster/>
16. Федеральный закон от 22.12.2020 № 437-ФЗ «О федеральной территории «Сириус», ст. 15, ч. 7.
17. Конституция Российской Федерации (в редакции 03 июля 2020 года), ст. 133, ч. 3.
18. Закон РФ № 3297-1 от 14.07.1992 «О закрытом административно-территориальном образовании» (по состоянию на 24 февраля 2021 года), ст. 4, ч. 3.
19. Федеральный закон от 11.06.2021 № 199-ФЗ «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации и статьи 1 и 2 Федерального закона «О проведении эксперимента по установлению специального налогового режима «Налог на профессиональный доход» в связи с принятием Федерального закона «О федеральной территории «Сириус»».

---

<sup>1</sup> В качестве основы НЦФМ уже открыт филиал МГУ имени М.В. Ломоносова и проведен первый прием в него для обучения по 5-ти магистерским программам, соответствующим направлениям фундаментальных исследований.<sup>10</sup>

## Раздел II. Федеральные мероприятия

### **12 мая 2022 года Комитет Государственной Думы по региональной политике и местному самоуправлению провел в заочном формате «круглый стол» на тему «Региональные и муниципальные программы и проекты в сфере здравоохранения»**

В соответствии с Планом работы Комитета Государственной Думы по региональной политике и местному самоуправлению (далее – Комитет) в рамках поддержки проведения Всероссийского форума «Здоровье нации – основа процветания России» 12 мая 2022 года было запланировано проведение «круглого стола» на тему: «Региональные и муниципальные программы и проекты в сфере здравоохранения». Мероприятие прошло в заочном формате.

Предварительно высшим должностным лицам субъектов Российской Федерации и законодательным органам субъектов Российской Федерации, профильным министерствам и ведомствам, профильным Комитетам Государственной Думы и Совета Федерации, полномочным представителям Президента Российской Федерации в федеральных округах, Всероссийской ассоциации развития местного самоуправления, Общероссийскому конгрессу муниципальных образований, советам муниципальных образований субъектов Российской Федерации, иным объединениям муниципальных образований, медицинским учреждениям и их ассоциациям были направлены письма с просьбой предоставить информацию и материалы по таким вопросам, как:

- развитие структуры здравоохранения на уровне муниципальных образований;
- создание и развитие системы услуг по оказанию первичной медико-санитарной помощи;
- комплексное медицинское сопровождение и социальная поддержка молодых и многодетных семей, в том числе в целях создания условий для повышения рождаемости;
- лучший опыт развития общественного здравоохранения;
- развитие систем информационной работы с населением, поддержка добровольчества и волонтерства;
- создание и развитие региональных и муниципальных центров общественного здоровья;
- разработка и реализация с участием населения и организованных местных сообществ программ и проектов «Здоровый муниципалитет», «Здоровые города, районы и поселки»;
- развитие санитарной авиации.

Информация по теме «круглого стола» была представлена всеми профильными федеральными министерствами, полномочными представителями Президента Российской Федерации в федеральных округах, медицинскими учреждениями здравоохранения и их ассоциациями, а также 73 субъектами Российской Федерации и включила в себя конкретные предложения по мерам поддержки региональных и муниципальных программ и проектов в сфере здравоохранения, обоснование необходимости этих мер, а также механизмы их реализации.

Все материалы были самым тщательным образом изучены и проанализированы в Комитете Государственной Думы по региональной политике и местному самоуправлению. На их основе был подготовлен и представлен к широкому обсуждению проект рекомендаций «круглого стола», который впоследствии утвержден решением Комитета от 14 июля 2022 года, разослан заинтересованным сторонам, размещен на официальном сайте Комитета Государственной Думы по региональной политике и местному самоуправлению в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» по адресу: <http://komitet4.km.duma.gov.ru/Sostoyavshiesya-meropriyatiya> и публикуется в данном номере журнала «Местное право».



## ГОСУДАРСТВЕННАЯ ДУМА

### КОМИТЕТ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ДУМЫ ПО РЕГИОНАЛЬНОЙ ПОЛИТИКЕ И МЕСТНОМУ САМОУПРАВЛЕНИЮ

#### КРУГЛЫЙ СТОЛ

#### на тему: «Региональные и муниципальные программы и проекты в сфере здравоохранения»

г. Москва

12 мая 2022 г.

#### РЕКОМЕНДАЦИИ

В соответствии с Конституцией Российской Федерации (далее – Конституция РФ) осуществляемая в нашей стране политика, которая призвана отражать социальную сущность российского государства, должна быть направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека. Непременным компонентом этого является осуществление мер по охране жизни и здоровья каждого человека, а также обеспечение дополнительных мер государственной поддержки семьи, материнства, отцовства и детства, инвалидов и пожилых граждан в сфере охраны здоровья.

В статье 41 Конституции РФ закреплено право каждого на охрану здоровья и медицинскую помощь. Возможность реализации этого права обеспечивается возведением на конституционный уровень положения о том, что медицинская помощь в государственных и муниципальных учреждениях здравоохранения оказывается гражданам бесплатно за счет средств соответствующего бюджета, страховых взносов, других поступлений.

Таким образом, право на охрану здоровья и медицинскую помощь относится к числу конституционно защищаемых ценностей и рассматривается как неотъемлемое и неотчуждаемое благо, принадлежащее каждому от рождения. Оно фундаментальное, отправное юридическое установление, базовое для всей системы конкретных прав и свобод, закрепленных за человеком в сфере здравоохранения, обладает наивысшей юридической силой и подлежит повышенной защите государства. Ему должно быть отведено одно из первых мест в общей системе конституционных прав и свобод, поскольку здоровье непосредственно обеспечивает жизнедеятельность человеческого организма, являясь важнейшим благом наряду с самой жизнью.

Конституция РФ, определяя сущность Российской Федерации как социального государства, к полному воплощению которой оно должно стремиться, в статье 7 в качестве одной из гарантий социальной защиты человека указывает охрану труда и здоровья человека. Закрепление в статье 17 конституционного положения о неотчуждаемости основных прав и свобод и их принадлежности каждому от рождения предполагает, что, родившись, человек в процессе сохранения и поддержания жизни и здоровья сможет этими правами пользоваться. Гарантированное статьей 20 право каждого на жизнь, безусловно, предполагает использование всех возможных средств ее поддержания и сохранения, в том числе посредством осуществления различных мер, направленных на охрану здоровья,

включая медицинскую помощь. Согласно статье 37 труд должен осуществляться в условиях, отвечающих требованиям безопасности и гигиены. Это возможно при соблюдении и выполнении предусмотренных законодательством мер по охране здоровья, а также оказании медицинской помощи в необходимых случаях. Болезнь, инвалидность, материнство, детство – все, что связано с жизнью и здоровьем человека, предусматривает конституционные гарантии и государственную защиту прав человека (статьи 38, 39). В этом ряду и возмещение ущерба, причиненного здоровью человека экологическим правонарушением (статья 42).

4 июля 2020 года вступили в силу обновленные нормы Конституции РФ, предусмотренные Законом Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» (далее – Закон № 1-ФКЗ). В части, касающейся местного самоуправления и муниципального строительства, поправки внесены в статьи 131, 132 и 133 главы 8 Конституции РФ, посвященной организации местного самоуправления. Ряд из них фиксируют уже сложившуюся законодательную практику и правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации (далее также – Конституционный Суд РФ), например, о единстве публичной власти в Российской Федерации, некоторые же содержат правовые новеллы, которые не только требуют анализа и осмысления, но и законодательного регулирования на федеральном уровне, без которого реализация соответствующих вопросов представляется невозможной.

Законом № 1-ФКЗ также изложен в новой редакции пункт «ж» части 1 статьи 72 Конституции РФ (о совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации). В настоящее время в данном пункте предусмотрено, что в совместном ведении находятся «координация вопросов здравоохранения, в том числе обеспечение оказания доступной и качественной медицинской помощи, сохранение и укрепление общественного здоровья, создания условий для ведения здорового образа жизни, формирования культуры ответственного отношения граждан к своему здоровью, социальная защита, включая социальное обеспечение».

Сам факт того, что теперь в конституционном тексте содержится ряд категорий, имеющих принципиальное значение, – доступная и качественная медицинская помощь, общественное здоровье, культура ответственного отношения граждан к своему здоровью – позволяет судить об уровне интеграции медицинского знания в право, дает основания предполагать качественный фактор в конституционализации правового регулирования и опосредуемых им общественных отношений в сфере охраны здоровья и медицинской помощи. В прогностическом плане это означает, что можно ожидать серьезных трансформаций в содержании гарантированного Конституцией РФ права человека и гражданина на медицинскую помощь, переоценке роли обязанности гражданина заботиться о сохранении своего здоровья, активизации органами государственной власти субъектов Российской Федерации (постольку, поскольку это сфера совместного с Российской Федерацией ведения) и органами местного самоуправления поиска актуальных в современных условиях форм обеспечения доступности и качества медицинской помощи.

Программно-целевой подход в государственном управлении является на сегодняшний день основополагающим при реализации социальной политики Правительства Российской Федерации. Это обосновано тем, что он один из наиболее доступных, приемлемых и эффективных методов управления общественным сектором. Данный метод позволяет консолидировать организационно-управленческие, кадровые, финансовые и другие ресурсы для достижения социально значимых целей. Данный инструмент управления прежде всего основан на стремлении интегрировать усилия из разных сфер на решение конкретных задач.

Здравоохранение является одной из социально значимых отраслей экономики.

Для повышения эффективности работы системы был разработан ряд национальных проектов. Так, в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на

период до 2024 года» в настоящее время реализуется национальный проект «Здравоохранение», который направлен на снижение показателей смертности, ликвидацию кадрового дефицита медицинских работников, повышение качества и доступности различных видов медицинской помощи, а также на развитие (увеличение) экспорта медицинских услуг.

В структуру нацпроекта вошли восемь федеральных проектов, один из которых – «Развитие системы оказания первичной медико-санитарной помощи». Он направлен на повышение доступности медицинской помощи.

Первичная медико-санитарная помощь является базовым элементом системы здравоохранения, поэтому преобразование этого сектора – одно из важнейших направлений реформы здравоохранения.

Первичная медико-санитарная помощь – это основа системы оказания медицинской помощи, ключевой сегмент социальной сферы, связанный с оказанием жизненно важных публичных услуг населению.

Первичная медико-санитарная помощь – это первый уровень контакта населения с национальной системой здравоохранения и первый этап непрерывного процесса охраны их здоровья. Она является наиболее массовым и востребованным видом оказания медицинской помощи. Считается, что на уровне первичного звена здравоохранения начинают и заканчивают обследование и лечение до 80% пациентов.

Состояние этого вида медицинской помощи во многом определяет конечные результаты функционирования отрасли здравоохранения в целом. Эмпирические оценки демонстрируют закономерность: в странах с сильной первичной помощью относительно ниже общая смертность и смертность от наиболее распространенных заболеваний, ниже объемы дорогостоящей стационарной медицинской помощи. Врачи первичного звена проводят профилактические мероприятия и раннюю диагностику, а главное – имеют дело с наиболее распространенными заболеваниями, что во многом определяет уровень удовлетворенности населения состоянием здравоохранения в целом. В России отсутствует строгая оценка состояния первичной медико-санитарной и скорой помощи и ее сравнение с другими странами. За рубежом такая оценка проводится на основе набора формальных критериев и показателей. Прежде всего, это характеристики ресурсного обеспечения – объем финансирования и кадровое обеспечение, физическая и финансовая доступность первичной помощи, степень ее профилактической направленности, уровень управления системой.

Начиная с середины 80-х годов прошлого столетия происходит реформирование системы здравоохранения в целом и первичной медико-санитарной помощи в частности, направленное на решение комплекса проблем национальной системы охраны здоровья. Одним из этапов осуществляемых преобразований стало принятие Федерального закона от 29 ноября 2010 г. № 313-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 313-ФЗ).

В соответствии с указанным Федеральным законом с 1 января 2012 года органы государственной власти субъектов Российской Федерации наделены полномочиями по организации оказания медицинской помощи гражданам в соответствии с территориальной программой государственных гарантий оказания гражданам Российской Федерации бесплатной медицинской помощи.

Вследствие этого ранее возложенные на органы местного самоуправления полномочия по организации оказания первичной медико-санитарной помощи и скорой медицинской помощи были у них изъяты и закреплены за органами государственной власти субъектов Российской Федерации. В ведении органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов осталось «создание условий для оказания медицинской помощи населению (за исключением территорий поселений, включенных в утвержденный Правительством Российской Федерации перечень территорий, население

которых обеспечивается медицинской помощью в медицинских организациях, подведомственных федеральному органу исполнительной власти, осуществляющему функции по медико-санитарному обеспечению населения отдельных территорий) в соответствии с территориальной программой государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи» (пункт 12 части 1 статьи 15, пункт 14 части 1 статьи 16 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ).

По данным Министерства финансов Российской Федерации, общий объем расходов субъектов Российской Федерации по разделу «Здравоохранение» составил: в 2020 году – 1 993,7 млрд рублей, из них: на оказание медицинской помощи (стационарной, амбулаторной и скорой) – 1 050,5 млрд рублей и на иные вопросы в сфере здравоохранения (санаторно-оздоровительная помощь, обеспечение донорской кровью, санитарно-эпидемиологическое благополучие, прикладные научные исследования и другие вопросы) – 943,2 млрд рублей; в 2021 году – 2 022,1 млрд рублей, из них: на оказание медицинской помощи 1 038,9 млрд рублей и на иные вопросы в сфере здравоохранения – 983,3 млрд рублей.

Утвержденные бюджетные назначения по разделу «Здравоохранение» в региональных бюджетах на 2022 год составляют 1 604,4 млрд рублей, из них: на оказание медицинской помощи 980,1 млрд рублей и на иные вопросы в сфере здравоохранения – 624,2 млрд рублей.

Общий объем расходов органов местного самоуправления по разделу «Здравоохранение» составил: в 2020 году – 20,9 млрд рублей; в 2021 году – 13,3 млрд рублей.

Утвержденные бюджетные назначения по разделу «Здравоохранение» в местных бюджетах на 2022 год составляют 10,9 млрд рублей.

Следует отметить, что Законом № 1-ФКЗ внесены изменения в статью 132 Конституции РФ, изменяющие конституционный подход к структуре компетенции органов местного самоуправления. Действующие положения статьи 132 Конституции РФ предусматривают, что:

- органы местного самоуправления самостоятельно управляют муниципальной собственностью, формируют, утверждают и исполняют местный бюджет, вводят местные налоги и сборы, решают иные вопросы местного значения, а также в соответствии с федеральным законом обеспечивают в пределах своей компетенции доступность медицинской помощи (часть 1):

- органы местного самоуправления могут наделяться федеральным законом, законом субъекта Российской Федерации отдельными государственными полномочиями при условии передачи им необходимых для осуществления таких полномочий материальных и финансовых средств. Реализация переданных полномочий подконтрольна государству (часть 2);

- органы местного самоуправления и органы государственной власти входят в единую систему публичной власти в Российской Федерации и осуществляют взаимодействие для наиболее эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории (часть 3).

Согласно статье 132 Конституции РФ в ее прежней редакции в качестве элементов этой компетенции назывались только полномочия по решению вопросов местного значения и отдельные государственные полномочия, передаваемые в порядке наделения законом – федеральным или региональным соответственно. Теперь же в конституционную компетенцию органов местного самоуправления добавляются и иные полномочия, которые осуществляются ими во взаимодействии с органами государственной власти в рамках единой системы публичной власти, например, обеспечение «доступности медицинской помощи» (часть 1 статьи 132 в сочетании с частью 3 статьи 132 Конституции РФ в редакции Закона № 1-ФКЗ). Природа этих полномочий в новой редакции Конституции РФ не раскрывается, однако по своему юридическому содержанию они имеют наибольшее сходство

с полномочиями по возможности участия органов местного самоуправления в осуществлении общегосударственных публичных задач, которые уже содержатся в нормах Федерального закона № 131-ФЗ в виде прав органов местного самоуправления на решение вопросов, не отнесенных к вопросам местного значения.

Конституционный Суд РФ в своем Постановлении от 18 июля 2018 г. № 33-П по делу о проверке конституционности пункта 3 статьи 242 Бюджетного кодекса РФ в связи с жалобой муниципального образования (городского округа «Город Чита») еще раз подтвердил, что возложение на муниципальные органы полномочий по решению вопросов местного значения не препятствует конструктивному взаимодействию этих органов с органами государственной власти и служит «для наиболее эффективного решения общих задач, непосредственно связанных с вопросами местного значения, в интересах населения муниципальных образований, равно как и участию органов местного самоуправления в выполнении тех или иных имеющих государственное значение публичных функций и задач на соответствующей территории – как в порядке наделения отдельными государственными полномочиями (часть 2 статьи 132 Конституции Российской Федерации), так и в иных формах».

Таким образом, Конституционный Суд РФ в данном Постановлении еще до принятия Закона № 1-ФКЗ выделил в рамках полномочий по взаимодействию органов местного самоуправления с органами государственной власти полномочия по участию органов местного самоуправления в выполнении публичных функций, не переданных органам местного самоуправления в порядке наделения их федеральным законом и законом субъекта Российской Федерации соответствующими государственными полномочиями.

В действующей редакции статьи 132 Конституции РФ на органы местного самоуправления непосредственно возлагается по сути общегосударственное полномочие по обеспечению в пределах своей компетенции доступности медицинской помощи. Придание данному полномочию органов местного самоуправления конституционного статуса повышает их ответственность в сфере компетенции по охране здоровья граждан, в том числе по созданию необходимых условий для повышения качества и доступности представления гражданам медицинских услуг и обеспечению деятельности медицинских организаций, что направлено на улучшение уровня социальной защищенности населения муниципальных образований.

Вместе с тем, очевидно, что реализация органами местного самоуправления указанного конституционного положения означает увеличение финансовой нагрузки на бюджеты муниципальных образований, привлечение на указанные цели дополнительных материально-технических и кадровых ресурсов муниципальных образований, большинство которых при этом в настоящее время не располагают необходимыми финансовыми, материально-техническими и кадровыми ресурсами на решение данных вопросов. В таком случае реализация конституционного права населения на получение качественной медицинской помощи может быть только затруднена и в недостаточной степени обеспечена, что подтверждается и вышеприведенными данными Минфина России, согласно которым общий объем расходов органов местного самоуправления по разделу «Здравоохранение» снизился с 20,9 млрд рублей в 2020 году до 10,9 млрд рублей в 2022 году.

Примечательно, что согласно части 1 статьи 132 Конституции РФ в редакции Закона № 1-ФКЗ полномочия органов местного самоуправления по обеспечению доступности медицинской помощи в пределах их компетенции и в соответствии с федеральным законом перечисляются как дополнительные, не относящиеся к иным полномочиям органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения.

В то же время проблема реализации органами местного самоуправления данной группы полномочий, не относящихся ни к вопросам местного значения, ни к переданным государственным полномочиям в порядке наделения, видится в их недостаточном финансовом обеспечении, которое осуществляется и должно будет осуществляться за счет собственных средств местных бюджетов. При этом получается, что до сих пор согласно

Федеральному закону № 131-ФЗ органы местного самоуправления могли сами решать вопрос о принятии на себя подобных факультативных и дополнительных полномочий, если у них имелась такая возможность и необходимые финансовые средства (абзац третьей части 5 статьи 20).

Между тем новый конституционный подход никакого выбора муниципальным образованиям не оставляет. Данные полномочия из факультативных превращаются в обязательные в соответствии с федеральным законом, причем обязательного финансового обеспечения для их осуществления Конституция РФ уже не гарантирует, поскольку они не подпадают под правила части 2 статьи 132 Конституции РФ.

В связи с этим необходимо учитывать, что в данном случае согласно новой редакции статьи 133 Конституции РФ у органов местного самоуправления возникает право на компенсацию дополнительных расходов, которые возникли «в результате выполнения органами местного самоуправления во взаимодействии с органами государственной власти публичных функций». Однако такая гарантия «постфактум» явно неравнозначна условиям финансового обеспечения, сопровождающего передачу отдельных государственных полномочий при наделении ими законом: в случае с компенсацией именно органам местного самоуправления придется доказывать факт уже понесенных дополнительных расходов.

Примечательно также и то, что сама по себе компенсационная гарантия представлена в редакции Закона № 1-ФКЗ в усеченном виде, если сравнивать ее с прежней редакцией статьи 133 Конституции РФ, согласно которой местному самоуправлению обеспечивалось право на компенсацию дополнительных расходов, возникших в результате решений, принятых органами государственной власти независимо от природы полномочия, возлагаемого на органы местного самоуправления, и независимо от возникающего расходного обязательства. Теперь же получается, что компенсация дополнительных расходов предоставляется только в том случае, если органы местного самоуправления выполняют публичные функции во взаимодействии с органами государственной власти. Причем органам местного самоуправления придется доказывать не только дополнительные расходы соответствующих местных бюджетов на выполнение данных публичных функций, но и наличие такого взаимодействия в рамках исполнения публичных функций, а это, как следует из логики состязательного процесса, является обязанностью заявителя (т.е. органа местного самоуправления).

При этом необходимо отметить, что в тексте Федерального закона от 8 декабря 2020 г. № 394-ФЗ «О Государственном Совете Российской Федерации» (как и в других нормативных правовых актах) не раскрывается понятие «публичных функций, имеющих государственное значение», в том числе в их соотношении с «отдельными государственными полномочиями, передаваемыми органам местного самоуправления», что может вызвать большие затруднения в правоприменительной практике, прежде всего при разграничении и определении объема полномочий между органами, входящими в единую систему публичной власти. Кроме того, непонятна природа «иного порядка» участия органов местного самоуправления в осуществлении публичных функций на соответствующей территории, который закреплен в указанной норме наравне с наделением органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, и предполагает регулирование данного вопроса отдельным федеральным законом (обращает на себя внимание, что данное положение не раскрывается и в проекте федерального закона № 40361-8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» (далее – законопроект № 40361-8), принятом Государственной Думой в первом чтении 25 января 2022 года).

Из положений части 1 статьи 132 Конституции РФ в редакции Закона № 1-ФКЗ также следует, что пределы компетенции органов местного самоуправления по обеспечению доступности медицинской помощи должны быть определены и конкретизированы в федеральном законе.

Согласно части 2 статьи 32 Федерального закона от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ

«Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 323-ФЗ) к видам медицинской помощи относятся: первичная медико-санитарная помощь; специализированная, в том числе высокотехнологичная, медицинская помощь; скорая, в том числе скорая специализированная, медицинская помощь; паллиативная медицинская помощь. При этом в силу части 3 этой же статьи данного Федерального закона медицинская помощь может оказываться в следующих условиях:

- вне медицинской организации (по месту вызова бригады скорой, в том числе скорой специализированной, медицинской помощи, а также в транспортном средстве при медицинской эвакуации);

- амбулаторно (в условиях, не предусматривающих круглосуточного медицинского наблюдения и лечения), в том числе на дому при вызове медицинского работника;

- в дневном стационаре (в условиях, предусматривающих медицинское наблюдение и лечение в дневное время, но не требующих круглосуточного медицинского наблюдения и лечения);

- стационарно (в условиях, обеспечивающих круглосуточное медицинское наблюдение и лечение).

Нормы части 1 статьи 33 Федерального закона № 323-ФЗ предусматривают, что первичная медико-санитарная помощь является основой системы оказания медицинской помощи и включает в себя мероприятия по профилактике, диагностике, лечению заболеваний и состояний, медицинской реабилитации, наблюдению за течением беременности, формированию здорового образа жизни и санитарно-гигиеническому просвещению населения. Однако в данном Федеральном законе само понятие «первичная медико-санитарная помощь» отсутствует.

Следует учитывать, что согласно пункту 44 части 1 статьи 44 Федерального закона от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 414-ФЗ), вступающей в силу с 1 января 2023 года, к полномочиям органов государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, относится решение вопросов организации оказания населению субъекта Российской Федерации первичной медико-санитарной помощи, специализированной, в том числе высокотехнологичной, медицинской помощи, скорой, в том числе скорой специализированной, медицинской помощи и др.

Таким образом, в Федеральном законе № 414-ФЗ пределы компетенции органов государственной власти субъекта Российской Федерации в указанной сфере в общем виде достаточно четко определены.

В части 1 статьи 32 главы 4 «Функциональные основы организации местного самоуправления» законопроекта № 40361-8 определен перечень полномочий органов местного самоуправления по решению вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения, а в части 2 этой же статьи – перечень полномочий, которые могут закрепляться законом субъекта Российской Федерации за органами местного самоуправления в целях обеспечения жизнедеятельности населения. При этом частью 3 указанной статьи определено, что предусмотренные частью 2 данной статьи полномочия, не отнесенные в соответствии с указанной частью к полномочиям органов местного самоуправления, являются «перераспределенными полномочиями» и исполняются органами государственной власти субъекта Российской Федерации.

Вместе с тем, в законопроекте № 40361-8 принципы включения полномочий органов местного самоуправления в один из указанных перечней не определены, а также не содержатся в пояснительной записке к законопроекту, поэтому механизм формирования указанных перечней непонятен.

В первом перечне содержится ряд полномочий, не имеющих первостепенного значения для непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения (например, оказание поддержки социально ориентированным некоммерческим организациям, принятие

решений и проведение на территории муниципального образования мероприятий по выявлению правообладателей ранее учтенных объектов недвижимости, направление сведений о правообладателях данных объектов недвижимости для внесения в Единый государственный реестр недвижимости, осуществление международных и внешнеэкономических связей), а другие полномочия требуют конкретизации, в том числе и по обеспечению доступности медицинской помощи.

К числу «неотъемлемых» полномочий, более тесно связанных с непосредственным обеспечением жизнедеятельности населения, можно отнести только 8 из них, в том числе обеспечение доступности медицинской помощи (пункт 6 части 1 статьи 32 законопроекта). При этом формулировка законопроекта не развивает, а «размывает» конституционную норму, в соответствие с которой органы местного самоуправления «решают иные вопросы местного значения, а также в соответствии с федеральным законом обеспечивают в пределах своей компетенции доступность медицинской помощи» (часть 1 статьи 132 Конституции РФ). Из указанной нормы Конституции РФ следует, что обеспечение доступности медицинской помощи к вопросам местного значения не относится, а федеральным законом должна быть установлена компетенция органов местного самоуправления в части обеспечения доступности медицинской помощи, поскольку муниципальные образования, очевидно, не могут обеспечить доступность всех видов медицинской помощи (например, специализированной, в том числе высокотехнологичной медицинской помощи) в пределах территории соответствующего муниципального образования, в том числе и с учетом фактически имеющихся у них материальных и финансовых ресурсов.

В соответствии со статьей 17 Федерального закона № 323-ФЗ к полномочиям органов местного самоуправления муниципальных округов, городских округов и муниципальных районов в сфере охраны здоровья относятся: создание условий для оказания медицинской помощи населению в соответствии с территориальной программой государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи и законом субъекта Российской Федерации в пределах полномочий, установленных Федеральным законом № 131-ФЗ, обеспечение организации оказания медицинской помощи в медицинских организациях муниципальной системы здравоохранения в случае передачи соответствующих полномочий в соответствии с частью 2 статьи 16 Федерального закона № 323-ФЗ, информирование населения муниципального образования, в том числе через средства массовой информации, о возможности распространения социально значимых заболеваний и заболеваний, представляющих опасность для окружающих, на территории муниципального образования, осуществляемое на основе ежегодных статистических данных, а также информирование об угрозе возникновения и о возникновении эпидемий в соответствии с законом субъекта Российской Федерации, участие в санитарно-гигиеническом просвещении населения и пропаганде донорства крови и (или) ее компонентов, участие в реализации на территории муниципального образования мероприятий, направленных на спасение жизни и сохранение здоровья людей при чрезвычайных ситуациях, информирование населения о медико-санитарной обстановке в зоне чрезвычайной ситуации и о принимаемых мерах, реализация на территории муниципального образования мероприятий по профилактике заболеваний и формированию здорового образа жизни в соответствии с законом субъекта Российской Федерации, создание благоприятных условий в целях привлечения медицинских и фармацевтических работников для работы в медицинских организациях.

Представляется, что в редакции законопроекта № 40361-8, принятой Государственной Думой в первом чтении, определить пределы компетенции органов местного самоуправления по обеспечению доступности медицинской помощи не представляется возможным, что допускает, с одной стороны, широкое усмотрение органов местного самоуправления в реализации данного полномочия, а с другой стороны, – возложение на органы местного самоуправления ничем не ограниченных обязанностей в данной сфере, например, по обеспечению доступности высокотехнологической медицинской помощи

населению муниципальных образований.

В соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 9 октября 2019 г. № 1304 «Об утверждении принципов модернизации первичного звена здравоохранения Российской Федерации и Правил проведения экспертизы проектов региональных программ модернизации первичного звена здравоохранения, осуществления мониторинга и контроля за реализацией региональных программ модернизации первичного звена здравоохранения» (далее – Постановление № 1304) высшим исполнительным органам государственной власти субъектов Российской Федерации было поручено до 15 декабря 2020 года утвердить региональные программы модернизации первичного звена здравоохранения, включающие план мероприятий («дорожную карту») по реализации таких региональных программ с указанием сроков реализации мероприятий.

В рамках исполнения абзаца четвертого пункта 3 Постановления № 1304 Минздрав России подготовил и направил высшим исполнительным органам государственной власти субъектов Российской Федерации Методические рекомендации по разработке региональных программ модернизации первичного звена здравоохранения.

Субъектами Российской Федерации соответствующие программы были приняты в установленный срок.

31 декабря 2021 года завершился первый год реализации программы модернизации первичного звена здравоохранения. Для регионов и муниципалитетов этот год был непростым. Пандемия новой коронавирусной инфекции внесла свои корректировки в организацию работы органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и медицинских организаций, которые организовывали реализацию мероприятий региональных программ наряду с борьбой с коронавирусной инфекцией и периодическими подъемами эпидемиологической ситуации.

По данным Минздрава России, с учетом большой нагрузки по состоянию на 13 декабря 2021 года в рамках мероприятий региональных программ подписано контрактов на общую сумму 77,2 млрд рублей (88% от плана, 87,4 млрд рублей), опубликовано торгов на сумму 82,5 млрд рублей (96% от плана, 87,4 млрд рублей). Кассовое исполнение федерального бюджета составляет 51,8 млрд рублей (59% от плана, 87,4 млрд рублей).

В разрезе мероприятий региональных программ выполнение выглядит следующим образом:

1. Осуществлено строительство 110 объектов здравоохранения (план – 379 объектов, 29% от плана) в 11 субъектах Российской Федерации (*Архангельская область, Камчатский край, Курская, Оренбургская, Пензенская области, республики Марий Эл, Татарстан, Рязанская область, Удмуртская Республика, Ульяновская область, Чувашская Республика*).

При этом в трех субъектах федерации отмечается 100% выполнение мероприятий по строительству объектов здравоохранения (*Республика Марий Эл, Пензенская, Рязанская области*).

2. Осуществлена поставка и монтаж 215 объектов здравоохранения в виде быстровозводимых модульных конструкций (план – 701 объект, 31% от плана) в 18 субъектах России (*Вологодская, Иркутская, Калужская, Кемеровская, Кировская, Костромская, Новгородская, Пензенская области, Приморский край, республики Башкортостан, Бурятия, Хакасия, Самарская, Свердловская, Смоленская, Томская, Тульская, Ярославская области*).

3. Приобретено два объекта недвижимого имущества для сферы здравоохранения (план – 18 объектов, 11% от плана) в двух субъектах России (*Республика Карелия, Сахалинская область*).

4. Осуществлен капитальный ремонт 734 объектов здравоохранения (план – 1521 объект, 49% от плана) в 55 субъектах России (*Воронежская область, г. Санкт-Петербург, Забайкальский край, Иркутская, Калининградская, Калужская области, Камчатский край, Кемеровская, Костромская области, Красноярский край, Курганская, Курская, Мурманская, Нижегородская, Омская, Оренбургская, Пензенская*

области, Пермский, Приморский края, Псковская область, республики Адыгея, Башкортостан, Бурятия, Дагестан, Ингушетия, Карелия, Коми, Крым, Марий Эл, Мордовия, Саха (Якутия), Северная Осетия – Алания, Татарстан, Тыва, Хакасия, Ростовская, Рязанская, Саратовская, Сахалинская, Свердловская, Смоленская области, Ставропольский край, Тамбовская, Томская, Тульская, Ульяновская области, Хабаровский край, Ханты-Мансийский автономный округ – Югра, Челябинская область, Чувашская Республика, Ярославская область).

При этом в четырех субъектах федерации отмечается 100% выполнение мероприятий по капитальному ремонту (республики Дагестан, Ингушетия, Мордовия, г. Санкт-Петербург).

5. Поставлено 22 556 единиц медицинского оборудования (план – 28 731, 79% от плана) в 82 субъектах Российской Федерации.

При этом в 13 регионах зафиксировано 100% выполнение мероприятий по приобретению медицинского оборудования (Кабардино-Балкарская, Карачаево-Черкесская республики, Курская, Оренбургская области, республики Адыгея, Алтай, Башкортостан, Хакасия, Сахалинская, Томская области, Чеченская, Чувашская республики, Чукотский автономный округ).

6. Поставлено 5 167 автомобилей в учреждения здравоохранения (план – 5 574, 93% от плана) в 74 субъектах России.

О 100% выполнении мероприятий по приобретению автомобильного транспорта заявило 52 субъекта Российской Федерации (Амурская, Астраханская, Белгородская, Брянская, Владимирская, Волгоградская, Воронежская области, г. Севастополь, Калининградская область, Карачаево-Черкесская Республика, Костромская область, Краснодарский край, Курганская, Курская, Ленинградская, Липецкая, Магаданская, Нижегородская, Новгородская, Омская, Оренбургская, Орловская, Пензенская области, Приморский край, Псковская область, республики Адыгея, Башкортостан, Бурятия, Дагестан, Ингушетия, Калмыкия, Карелия, Коми, Марий Эл, Мордовия, Саха (Якутия), Северная Осетия – Алания, Татарстан, Хакасия, Самарская, Саратовская, Сахалинская, Свердловская, Смоленская, Томская, Тульская области, Удмуртская Республика, Челябинская область, Чеченская, Чувашская республики, Чукотский автономный округ, Ярославская область).

Однако, тревогу вызывают регионы, у которых не подписано часть контрактов по итогам уже проведенных конкурсных процедур, а именно:

1. По строительству и реконструкции 70 объектов в сфере здравоохранения не заключены контракты в 19 субъектах федерации (Владимирская область – 3 объекта, Волгоградская область – 3, Камчатский край – 6, Ленинградская область – 1, Липецкая область – 6, Мурманская область – 1, Оренбургская область – 3, Пермский край – 1, Приморский край – 1, Республика Коми – 3, Республика Крым – 19, Самарская область – 4, Саратовская область – 1, Ставропольский край – 6, Тверская область – 1, Тюменская область – 1, Хабаровский край – 1, Челябинская область – 3, Чувашская Республика – 6).

2. По капитальному ремонту по 99 объектам не заключены контракты в 30 субъектах (Архангельская область – 1 объект, Астраханская область – 7, Владимирская область – 3, Вологодская область – 3, Ивановская область – 10, Калининградская область – 3, Карачаево-Черкесская Республика – 1, Кемеровская область – 6, Кировская область – 2, Костромская область – 1, Красноярский край – 1, Нижегородская область – 13, Новосибирская область – 7, Оренбургская область – 1, Орловская область – 2, Пермский край – 1, Приморский край – 1, Республика Карелия – 1, Республика Коми – 5, Ростовская область – 1, Саратовская область – 7, Свердловская область – 1, Смоленская область – 2, Тверская область – 3, Томская область – 1, Тюменская область – 1, Удмуртская Республика – 1, Ханты-Мансийский автономный округ – Югра – 6, Челябинская область – 4, Чувашская Республика – 3).

3. По приобретению модульных конструкций, запланированных в 2021 году, по 16

объектам не заключены контракты в 5 субъектах федерации (*Амурская область – 2 объекта, Красноярский край – 2, Республика Дагестан – 2, Саратовская область – 5, Тверская область – 5*).

4. По приобретению объектов недвижимого имущества, запланированному в 2021 году, по 16 объектам не заключены контракты в 3 субъектах (*Архангельская область – 1 объект, Республика Карелия – 8, Сахалинская область – 7*).

5. По оснащению и переоснащению медицинских организаций медицинским оборудованием не заключены контракты на поставку 993 единиц в 29 субъектах Российской Федерации (*Амурская область – 5 единиц, Архангельская область – 74, Астраханская область – 1, Владимирская область – 8, Волгоградская область – 3, Вологодская область – 27, г. Санкт-Петербург – 6, Еврейская автономная область – 1, Забайкальский край – 1, Ивановская область – 13, Камчатский край – 1, Кемеровская область – 36, Краснодарский край – 17, Нижегородская область – 1, Новгородская область – 24, Новосибирская область – 28, Омская область – 10, Орловская область – 2, Республика Калмыкия – 1, Республика Крым – 21, Республика Марий Эл – 3, Республика Саха (Якутия) – 6, Республика Татарстан – 2, Ростовская область – 1, Рязанская область – 4, Саратовская область – 220, Свердловская область – 347, Хабаровский край – 97, Ярославская область – 33*).

6. По оснащению и переоснащению медицинских организаций автомобильным транспортом 83 не заключенных контракта в 8 субъектах (*Архангельская область – 3 контракта, Вологодская область – 11, Ивановская область – 43, Иркутская область – 12, Мурманская область – 1, Ростовская область – 3, Ставропольский край – 7, Ульяновская область – 3*).

В качестве основных причин несвоевременного исполнения мероприятий региональных программ, по данным Минздрава России, можно отметить следующие:

1. Существенное увеличение стоимости сырья и строительных материалов.

В связи с существенным увеличением в 2021 году цен на строительные ресурсы (по информации органов исполнительной власти в сфере охраны здоровья Калининградской (3 объекта), Владимирской (2 объекта), Кировской (2 объекта), Ивановской (10 объектов), Курской (37 объектов), Челябинской (4 объекта), Ленинградской (1 объект), Нижегородской (14 объектов), Новосибирской (3 объекта), Оренбургской (1 объект), Свердловской (8 объектов), Томской (1 объект) областей, Красноярского края (2 объекта), Удмуртской (4 объекта), Чувашской (2 объекта) и Чеченской (6 объектов) республик) неоднократно проводились конкурсные процедуры на проведение капитального ремонта и (или) строительство объектов в связи с отсутствием потенциальных участников торгов по причине расчета начальной (максимальной) цены контракта без учета роста стоимости строительных ресурсов.

Минздравом России проведена работа по анализу дополнительной потребности по заключенным контрактам на период 2022 – 2024 годов на выполнение капитального строительства и капитального ремонта, в результате которой выявлена необходимость выделения 9,97 млрд рублей в 29 субъектах Российской Федерации (*Алтайский, Камчатский края, Новосибирская область, республики Саха (Якутия), Калмыкия, Хабаровский край, Владимирская область, Пермский край, Чувашская Республика, Орловская, Челябинская области, Кабардино-Балкарская Республика, Республика Адыгея, Волгоградская область, Красноярский край, Удмуртская Республика, Тамбовская, Тверская, Самарская, Смоленская области, Республика Башкортостан, Забайкальский край, Кемеровская область, Республика Тыва, Омская, Рязанская, Тульская, Белгородская, Магаданская области*).

На финансирование 346 объектов необходимо выделить следующих средств:

- по мероприятиям по строительству в общем объеме – 8071,06 млн рублей;

- по мероприятиям по проведению капитального ремонта в общем объеме – 1901,51 млн. рублей (требуется экспертная оценка достаточности обеспечения их бюджетными ассигнованиями).

Таким образом, по указанным объектам существует риск затягивания сроков

выполнения работ или их неисполнение.

2. Несоответствие нормативов предельной стоимости капитального ремонта объектов здравоохранения в рамках модернизации первичного звена здравоохранения (приказ Министра России от 31 августа 2020 г. № 491/пр (далее – Приказ № 491/пр)).

Нормативы Министра России о предельной стоимости капитального ремонта медицинских организаций первичного звена здравоохранения, центральных районных и районных больниц по субъектам Российской Федерации применяются для определения стоимости капитального ремонта медицинских организаций в целом по субъекту и не предназначены для определения сметной стоимости капитального ремонта конкретного объекта капитального строительства, в котором расположена медицинская организация первичного звена здравоохранения. Стоимость капитального ремонта конкретного здания зависит от степени его физического износа, видов и объемов выполняемых ремонтных работ, места расположения на территории субъекта Российской Федерации (для учета транспортных затрат, сейсмичности, условий производства работ, климатических и иных условий, влияющих на стоимость капитального ремонта).

Минздрав России сообщил о целесообразности продолжения работы по совершенствованию нормативов, утвержденных Приказом № 491/пр, которые ограничивают реализацию мероприятий по проведению капитального ремонта ряда учреждений, что влияет на качество и доступность медицинской помощи. Но до настоящего времени Минстрой России не внес соответствующие изменения, что затрудняет реализацию мероприятий региональных программ.

В связи с внесением изменений в Правила выделения субсидий на реализацию региональных программ модернизации по расширению возможности создания объектов здравоохранения путем приобретения быстровозводимых модульных конструкций и готовых объектов недвижимости в региональные программы модернизации в первом полугодии 2021 года вносились соответствующие изменения. Также в связи с распространением новой коронавирусной инфекции было принято решение об увеличении количества наименований медицинских изделий для оснащения и переоснащения медицинских организаций при реализации региональных программ модернизации первичного звена здравоохранения с 121 до 212 единиц наименований. Указанные изменения позволяют полностью оснастить медицинским оборудованием ФАПы, а также приобрести оборудование для реабилитации пациентов, переболевших новой коронавирусной инфекцией.

По итогам утверждения изменений региональных программ в третьем квартале были подписаны соответствующие дополнительные соглашения к соглашениям о выделении субсидий, что позволило провести необходимые закупочные процедуры, подписание контрактов продолжается до настоящего времени.

3. Изменение региональных программ согласно параметрам федерального бюджета, установленным на плановый период 2024 года.

Финансовое обеспечение мероприятий на 2024 год уменьшено относительно плановых значений и реальной потребности субъектов Российской Федерации (в ведомственной целевой программе «Модернизация первичного звена здравоохранения Российской Федерации» запланировано выделение из федерального бюджета на 2024 год 111 млрд рублей).

В связи со значительным удорожанием стоимости сырья, комплектующих и строительных материалов дальнейшая реализация программы модернизации первичного звена здравоохранения вызывает особую тревогу. Уменьшение финансирования в 2024 году привело к пересчету целевых показателей и перераспределению финансирования между мероприятиями программ, проведению мероприятий по их согласованию и переутверждению. При этом по ряду субъектов отмечается ухудшение количественных показателей региональных программ по мероприятиям строительства, реконструкции и капитального ремонта, обусловленное удорожанием строительных материалов, что может привести к недостижению запланированных результатов реализации региональных

программ.

Еще одним крайне важным моментом являются постоянное информирование граждан о ходе реализации мероприятий региональных программ, получение обратной связи, выстраивание диалога с профессиональным сообществом и общественными организациями. Минздравом России организована работа по усилению информационного сопровождения мероприятий региональных программ субъектами Российской Федерации.

Мероприятия региональных проектов по развитию системы оказания первичной медико-санитарной помощи направлены на:

- обеспечение оптимальной доступности для населения, включая жителей населенных пунктов, расположенных в отдаленных местностях, медицинских организаций, оказывающих первичную медико-санитарную помощь, в том числе за счет непрерывной работы передвижных медицинских комплексов;

- обеспечение охвата всех граждан профилактическими медицинскими осмотрами, в том числе проведение углубленной диспансеризации граждан, перенесших новую коронавирусную инфекцию, не реже одного раза в год;

- повышение доступности и качества оказания медицинской помощи в организациях, участвующих в создании и тиражировании «Новой модели организации оказания медицинской помощи», за счет реализации проектов на основе технологий бережливого производства в здравоохранении (упрощенная запись на прием, разведение потоков пациентов, удобная для пациентов система навигации и информирования в медицинской организации, комфортные условия оказания медицинской помощи);

- развитие системы прав защиты пациентов за счет обеспечения работы страховых представительств.

Реализация в субъектах Российской Федерации этих мероприятий направлена на развитие здравоохранения на муниципальном уровне.

Однако работа по совершенствованию системы оказания первичной медико-санитарной и скорой медицинской помощи нуждается в оптимизации и активизации.

При этом очевидно, что охрана здоровья населения только усилиями медицинских работников не может обеспечить желаемые результаты: в формировании здоровья значительную роль играют социальные и экономические детерминанты, образ жизни, экология. Поэтому необходимо объединение усилий всех участников профилактического процесса, всего общества в целях сохранения и укрепления здоровья населения, формирования условий, способствующих распространению принципов здорового образа жизни.

Такая система взаимодействия различных субъектов, действующих в сфере охраны здоровья, получила название «общественное здравоохранение». Общественное здравоохранение – деятельность государственных, муниципальных, общественных и иных структур, осуществляемая на основе межсекторального сотрудничества и межведомственного взаимодействия и направленная на реализацию системы мероприятий по охране и укреплению здоровья, предупреждению болезней, формированию здорового образа жизни и созданию благоприятной среды для жизнедеятельности граждан.

По мнению экспертов, уровень местного самоуправления является ключевым в решении задач общественного здравоохранения.

В настоящее время на региональном и муниципальном уровнях принимается большое количество региональных и муниципальных программ общественного здоровья.

Так, например, в Красноярском крае с 2020 года реализуется региональная программа «Укрепление общественного здоровья» в рамках одноименного регионального проекта национального проекта «Демография». Основными целями данной Программы являются – обеспечение к 2024 году доли жителей Красноярского края, ведущих здоровый образ жизни, до 55%, а также создание берегающей здоровье среды в муниципальных образованиях, условий для выбора и ведения здорового образа жизни.

В рамках реализации регионального проекта на территории Красноярского края

с 2020 по 2024 гг. предусмотрено внедрение 61 муниципальной программы общественного здоровья с ежегодным увеличением количественного показателя на 20%. В настоящее время реализуется 42 муниципальных программы общественного здоровья.

Успешный опыт разработки и реализации межведомственных программ укрепления общественного здоровья в муниципальных образованиях Красноярского края по достоинству оценен экспертами в области общественного здоровья в рамках проведения Всероссийского конкурса «Здоровые города России». В 2020 – 2021 гг. 9 муниципальных программ стали победителями и призерами данного конкурса.

В Новосибирской области с участием ГКУЗ НСО «Региональный центр охраны здоровья и медицинской профилактики» в 2020 – 2022 годах реализуются муниципальные профилактические программы укрепления общественного здоровья в 21 муниципальном образовании региона, что соответствует 60% от всех муниципальных образований области.

Муниципальные образования внедрили муниципальные программы укрепления общественного здоровья, утвержденные постановлениями глав муниципальных образований, которые включают мероприятия по снижению действий основных факторов риска неинфекционных заболеваний, первичной профилактике заболеваний полости рта, профилактике и ранней диагностике заболеваний репродуктивной сферы у мужчин, в которых предусмотрено соответствующее финансирование.

В рамках исполнения запланированных мероприятий для специалистов муниципальных образований проводятся рабочие консультации по вопросам межведомственного взаимодействия в рамках реализации муниципальных программ укрепления общественного здоровья; для медицинских работников проводятся профильные школы по медицинской профилактике, обучающие семинары, лекции, тренинги, круглые столы, организационно-методические консультирования, конференции для врачебного и среднего медицинского персонала.

Однако существует целый ряд проблем законодательного плана, мешающий развитию общественного здравоохранения: не закреплены понятия, относящиеся к общественному здравоохранению, его задачи и уровни реализации, а самое главное – полномочия органов местного самоуправления по развитию общественного здравоохранения.

В настоящее время уже регламентированы на подзаконном уровне правила создания и деятельности «кабинетов и отделений медицинской профилактики», «центров здоровья». Однако они действуют в составе медицинских организаций. Эксперты предлагают разработать и внедрить модель «центра общественного здоровья», который бы позволял в рамках профилактических мероприятий объединить усилия всех органов и организаций, которые задействованы в здравоохранении на территории муниципального образования, с целью обеспечения комплексного подхода к охране здоровья, включая воздействие на поведенческие факторы, изменение «среды обитания» людей на той или иной территории.

Подобный подход в пилотном режиме уже реализуется в некоторых субъектах Российской Федерации. Так, например, в Самарской области реализация мер по формированию здорового образа жизни обеспечивается на основе межведомственного взаимодействия органов исполнительной власти субъекта федерации, органов местного самоуправления, общественных структур. Для этого при Правительстве Самарской области действует Межведомственная комиссия по снижению смертности, сохранению и укреплению здоровья, формированию здорового образа жизни, направленного на увеличение продолжительности жизни населения Самарской области.

В ряде муниципальных образований реализуется проект «Здоровый муниципалитет», разработанный под эгидой Общероссийского конгресса муниципальных образований. Так, в рамках данного проекта в городском округе Ступино Московской области принята и реализуется программа «Здоровый город». В частности, при главе муниципального образования создан координационный совет, в состав которого входят руководители органов муниципального управления в сфере здравоохранения, образования, молодежной политики, спорта, охраны окружающей среды и т.д., а также представители общественных

организаций, осуществляющих деятельность в сфере охраны здоровья. При Координационном совете созданы рабочие группы по отдельным направлениям деятельности. Раз в полгода на заседании местной администрации рассматриваются вопросы реализации программы, даются конкретные поручения. Также создан муниципальный учебный центр общественного здоровья, в котором осуществляется подготовка инструкторов общественного здоровья, в функции которых входит обучение тех или иных категорий населения, координационная работа, осуществление профилактических мероприятий.

Однако для распространения и углубления такого позитивного опыта необходимо создание полноценной правовой основы общественного здравоохранения, которая позволила бы создать целостную систему и определить формы участия и меру ответственности каждого уровня публичной власти за ее функционирование. По существу, система общественного здравоохранения – это реализация в системе охраны здоровья принципов и механизмов государственно-муниципально-частного партнерства, которое является одним из ключевых и перспективных векторов социально-экономического развития страны на современном этапе.

Еще одной, не менее важной проблемой, мешающей реализации как региональных, так и муниципальных программ в области здравоохранения является кадровое обеспечение: дефицит и дисбаланс внутри медицинских специальностей, который особенно остро ощущается в первичном звене здравоохранения; диспропорции в обеспеченности медицинским персоналом городских и сельских, федеральных и региональных медицинских организаций. Ключевой задачей организаторов здравоохранения всех уровней является поиск резервов, которые могли бы способствовать улучшению кадровой ситуации в медицинских организациях.

В качестве одного из таких резервов можно рассматривать активизацию деятельности органов местного самоуправления по привлечению и закреплению медицинских кадров. Ведь именно органы местного самоуправления призваны решать вопросы местного значения, создавать условия для обеспечения повседневных потребностей населения. Это и есть реализация одного из ключевых прав человека и гражданина, гарантируемых правовыми государствами – права на достойную жизнь. Таким образом, развитое местное самоуправление освобождает органы государственной власти от «текучки», позволяет сконцентрироваться на решении общегосударственных проблем, способствует оптимизации государственного управления.

Для решения проблемы обеспеченности медицинскими кадрами первичного звена здравоохранения необходимо дальнейшее совершенствование вопросов распределения полномочий между уровнями публичной власти, включая четкое определение полномочий органов местного самоуправления в рассматриваемой сфере, и соответствующая детализация норм, предусмотренных федеральным законодательством, по созданию условий для оказания медицинской помощи населению, в том числе по привлечению и закреплению медицинских работников. Возможность закрепления таких полномочий за органами местного самоуправления предусмотрена статьей 17 Федерального закона № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации». Опыт работы регионов, в частности Архангельской области, свидетельствует о том, что развитие регионального законодательства в сфере здравоохранения позволяет детализировать полномочия органов местного самоуправления в сфере здравоохранения. Вместе с тем, нормативными актами федерального уровня полномочия органов местного самоуправления в сфере здравоохранения, в частности, по созданию благоприятных условий для привлечения медицинских и фармацевтических работников, урегулированы не в полной мере.

Решение кадровых проблем здравоохранения требует дальнейшей работы и комплексного подхода. Одним из механизмов, способным обеспечить ее решение, может послужить дополнительное стимулирование врачей, среднего медицинского персонала и фармацевтических работников к труду в первичном звене здравоохранения, особенно в сельской местности, путем создания еще более благоприятных условий их работы

и проживания – то есть на уровне, который является зоной ответственности органов местного самоуправления. Однако следует помнить о том, что пока «создание благоприятных условий» четко не детализировано на уровне федерального законодательства, проконтролировать их выполнение не представляется возможным.

Отдельным важным направлением в системе здравоохранения, обеспечивающим доступность медицинских услуг, является развитие санитарной авиации, о чем в своем Послании к Федеральному Собранию от 1 декабря 2016 года указал и Президент Российской Федерации В.В.Путин.

В СССР санитарная авиация не просто существовала, но и эффективно функционировала. Однако в 90-е годы прошлого века система санитарной авиации фактически была разрушена. В настоящее время идет процесс ее возрождения и поэтапного восстановления в соответствии с социальными задачами государства и регионов, которые должны обеспечивать спасение жизни и здоровья жителей в отдаленных и труднодоступных местностях, куда невозможно оперативно добраться на автотранспорте, а также в крупных и крупнейших городских агломерациях с их проблемами в сфере развития необходимой автотранспортной инфраструктуры, в том числе для оказания экстренной медицинской помощи населению.

Следует отметить, что реализация мероприятий по развитию санитарной авиации с 2019 по 2024 год осуществляется в рамках федерального проекта «Развитие системы оказания первичной медико-санитарной помощи», входящего в структуру национального проекта «Здравоохранение» (далее – федеральный проект).

В рамках данного проекта число субъектов Российской Федерации, реализующих мероприятия по санитарной авиации, увеличилось до 49 в 2019 году, до 70 в 2020 году, до 79 в 2021 году и до 80 в 2022 году.

В рамках реализации федерального проекта на территории Российской Федерации выполнено:

в 2019 году – 8 387 вылетов, эвакуировано 11 229 человек, в том числе 2 080 детей, из которых 704 в возрасте до 1 года;

в 2020 году – 10 614 вылетов, эвакуировано 14 169 человек, в том числе 2 284 ребенка, и которых 783 в возрасте до 1 года;

в 2021 году (по состоянию на 1 декабря) – 11 379 вылетов, эвакуировано 15 452 человека, в том числе 2 598 детей, из которых 803 в возрасте до 1 года.

По состоянию на 16 июня 2022 г. в Российской Федерации осуществлено 5 487 вылетов санитарной авиации, эвакуировано 6 970 пациентов, из них 1 300 – дети, из которых 437 – в возрасте до одного года. На указанные вылеты потрачено более 2,2 млрд рублей.

Необходимо отметить, что медицинская эвакуация осуществляется различными типами воздушных судов как отечественного, так и иностранного производства и в 70 – 80% случаев вылеты выполняются с использованием вертолетов.

В настоящее время эффективному развитию санитарной авиации препятствует ряд проблем – начиная от неудовлетворительного состояния соответствующей инфраструктуры для ее размещения и до недостаточного финансирования мероприятий по развитию санитарной авиации из федерального и региональных бюджетов.

По мнению Минздрава России концепция развития санитарной авиации подразумевает три основных условия. Первое – необходимое финансовое обеспечение учреждений здравоохранения и других организаций, которые имеют подразделения санитарной авиации, для оплаты ими соответствующей авиационной услуги. Второе – обновление парка воздушного транспорта, технически оснащенного для оказания экстренной медицинской помощи на борту и развитие соответствующей инфраструктуры для его эффективного функционирования. Третье – централизация системы управления и контроля оказания всей экстренной медицинской помощи в регионе в рамках единого информационно-диспетчерского пространства.

При этом Правительство Архангельской области, например, предлагает рассмотреть

вопрос о включении в проект «Развитие санитарной авиации» мероприятий по оснащению санитарной авиации всем необходимым медицинским оборудованием и дооборудованию вертолетных площадок для ее размещения.

Учитывая положительный опыт работы санитарной авиации на территории Владимирской области и мнение администрации Владимирской области, Законодательное Собрание Владимирской области предлагает рассмотреть предложения, направленные на дальнейшее развитие санитарной авиации Российской Федерации в части:

- разработки и утверждения федерального стандарта оснащения воздушных судов, используемых для медицинской эвакуации пациентов, включающий перечень медицинского оборудования, необходимыми предметами медицинского назначения и медикаментами, которые должны находиться на борту воздушных судов при выполнении полетов;

- проведения технической модернизации легкого санитарного вертолета «Ансат» или налаживания производства нового вертолета данного класса, которые позволят: сократить сроки подготовки воздушного судна к вылету; увеличить дальность полета; обеспечить возможность ночного взлета и посадки на непригодной площадке; улучшить эргономику салона воздушного судна, что обеспечит возможность медицинским работникам выездной бригады в полной мере осуществлять мониторинг состояния функций организма больного (пострадавшего) пациента и оказывать ему необходимую медицинскую помощь в полном объеме во время полета.

Министерство здравоохранения Калужской области предлагает организовать единый координационный центр по обеспечению соответствия характеристикам вертолетных площадок, используемых для осуществления санитарной авиации, требованиям законодательства Российской Федерации.

Законодательное Собрание Челябинской области внесло предложение о необходимости определения на федеральном уровне единого механизма осуществления мероприятий по строительству вертолетных площадок, обеспеченных, в том числе, системами, позволяющими проводить ночные полеты (с освещением), с выделением на эти цели средств федерального бюджета.

С 2019 года финансирование из федерального бюджета мероприятий по развитию санитарной авиации на территории Российской Федерации осуществляется путем предоставления субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации в целях софинансирования расходных обязательств субъектов Российской Федерации, возникающих при реализации региональных проектов, обеспечивающих достижение целей, показателей и результатов федерального проекта «Развитие системы оказания первичной медико-санитарной помощи», входящего в состав национального проекта «Здравоохранение».

Федеральным законом от 6 декабря 2021 г. № 390-ФЗ «О федеральном бюджете на 2022 год и на плановый период 2023 и 2024 годов» на реализацию мероприятий по развитию санитарной авиации предусмотрено: в 2022 году – 5,37 млрд рублей; в 2023 году – 4,86 млрд рублей; в 2024 году – 5,6 млрд рублей.

При реализации мероприятий федерального проекта уровень софинансирования со стороны бюджетов субъектов Российской Федерации (среднее значение) составлял в 2019 году – 27%, в 2020 году – 32%, в 2021 году – 48%, планово: в 2022 году – 49%, в 2023 году – 55%, в 2024 – 46%. Данное обстоятельство возлагает значительную нагрузку на региональные бюджеты, увеличивает риск неисполнения субъектами Российской Федерации своих обязательств по софинансированию мероприятий в части развития санитарной авиации.

В условиях увеличивающейся рыночной стоимости выполнения авиационных услуг в целях оказания медицинской помощи, обусловленной уменьшением конкуренции среди авиационных компаний при осуществлении конкурентных процедур по причине увеличения количества субъектов Российской Федерации, участвующих в реализации мероприятий по развитию санитарной авиации в рамках федерального проекта, а также в связи с увеличением

потребности в количестве вылетов санитарной авиации в ряде субъектов Российской Федерации и ростом уровня цен на авиационное топливо и на другие расходы на указанные цели, ежегодно увеличивается доля софинансирования расходов из бюджетов субъектов Российской Федерации на соответствующие цели.

При этом высшие должностные лица ряда субъектов Российской Федерации неоднократно направляли в адрес Правительства Российской Федерации, Минздрава России, Минфина России (*Республика Татарстан, Республика Саха (Якутия), Калужская область, Новгородская область, Сахалинская область, Томская область, Магаданская область, Ханты-Мансийский и Чукотский автономные округа и другие*), обращения о сложностях обеспечения уровня софинансирования расходов региональных бюджетов на функционирование и развитие санитарной авиации, установленного соглашениями о предоставлении субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации, недостатках средств в бюджетах субъектов Российской Федерации на указанные цели и значительных рисках невозможности заключения данных соглашений на очередной финансовый период при условии отсутствия дополнительного финансирования из федерального бюджета.

По данным Министра здравоохранения Республики Адыгея в 2022 году из федерального бюджета в бюджет республики в рамках реализации регионально проекта «Развитие системы оказания первичной медико-санитарной помощи» выделено 21 млн. руб. Проведение аукциона в электронной форме на выполнение авиационных работ с целью оказания медицинской помощи на территории Республики Адыгея проводилось 4 раза.

Вместе с тем данные аукционы не состоялись в связи с тем, что не было подано ни одной заявки на их участие. В связи с этим для обеспечения круглогодичного режима работы санитарной авиации в Республике Адыгея Министерство здравоохранения Республики Адыгея предлагает рассмотреть возможность увеличения софинансирования в 2022 году из федерального бюджета расходов республики на закупку авиационных работ до 45 млн. руб., как в 2021 году.

Учитывая потребности санитарной авиации Иркутской области, Губернатор Иркутской области указывает, что необходимо предусмотреть федеральное финансирование мероприятий по строительству и реконструкции посадочных площадок для вертолетов и самолетов, оформлению аэронавигационных паспортов, а также увеличение уровня федерального софинансирования регионального проекта «Развитие системы оказания первичной медико-санитарной помощи».

Законодательное Собрание Камчатского края предлагает рассмотреть возможность увеличения значения целевого показателя «Обеспечение закупки авиационных работ в целях оказания медицинской помощи» федерального проекта «Развитие системы первичной медико-санитарной помощи» до 450 единиц (вылетов) с соответствующим увеличением объема межбюджетного трансферта из федерального бюджета на указанные цели, а также увеличить процент софинансирования средств федерального бюджета до установленного уровня Камчатскому краю (95%) распоряжением Правительства Российской Федерации от 27 августа 2021 г. № 2364-р.

Комитет по здравоохранению и социальной политике Народного Собрания (Парламента) Карачаево-Черкесской Республики отмечает, что в связи с увеличивающейся потребностью в применении медицинской эвакуации больных с использованием авиационного транспорта, требуется рассмотреть вопрос об увеличении объемов финансирования мероприятий по развитию санитарной авиации в регионах за счет средств федерального бюджета, с одновременным снижением финансовой нагрузки на бюджеты дотационных республик путем достижение уровня софинансирования: 95% – из федерального бюджета и 5% – из бюджетов соответствующих субъектов Российской Федерации.

Костромская областная Дума предлагает рассмотреть вопрос о финансировании из федерального бюджета вылетов вертолетов различных типов без учета срока выпуска

воздушного судна для оказания услуг авиационного обеспечения плановой и экстренной медицинской помощи населению, а также возможность предоставления регионам, оказывающим услуги авиационного обеспечения плановой и экстренной медицинской помощи, межбюджетных трансфертов на оплату государственных контрактов на оказание данных услуг в размере не ниже, установленного в среднем по Российской Федерации за один летный час.

Согласно позиции Минздрава России, основным возможным путем решения проблемы недофинансирования мероприятий по развитию санитарной авиации из региональных бюджетов, формирующей риски недостижения показателей федерального проекта и высокую финансовую нагрузку на бюджеты субъектов Российской Федерации, является выделение дополнительных бюджетных ассигнований из федерального бюджета в следующих объемах: в 2022 году – 6,62 млрд рублей, в 2023 году – 8,12 млрд рублей, в 2024 году – 8,26 млрд рублей.

**На основании вышеизложенного, участники «круглого стола» считают необходимым РЕКОМЕНДОВАТЬ:**

**1. Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации и Правительству Российской Федерации рассмотреть возможность:**

1) определения в законопроекте № 40361-8 и Федеральном законе № 323-ФЗ статуса полномочий органов местного самоуправления по «обеспечения доступности медицинской помощи», которые они должны осуществлять во взаимодействии с органами государственной власти для наиболее эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории;

2) определения в законопроекте № 40361-8, Федеральном законе № 144-ФЗ и Федеральном законе № 323-ФЗ механизмов, порядка и условий такого взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления в целях осуществления органами местного самоуправления указанных полномочий;

3) четкого определения в Федеральном законе № 323-ФЗ понятий «первичная медико-санитарная помощь» и «обеспечение доступности медицинской помощи» и разграничения их между собой;

4) четкого разграничения и конкретизации в законопроекте № 40361-8, Федеральном законе № 144-ФЗ и Федеральном законе № 323-ФЗ полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в области охраны здоровья с учетом конституционного полномочия органов местного самоуправления по обеспечения доступности медицинской помощи и его особого статуса;

5) определения в Бюджетном и Налоговом кодексах Российской Федерации механизмов и источников финансового обеспечения полномочий органов местного самоуправления, необходимых им для обеспечения доступности медицинской помощи. В данном случае, было бы целесообразно рассмотреть вопрос об установлении целевых источников доходов местных бюджетов для реализации органами местного самоуправления указанных полномочий по аналогии с порядком формирования муниципальных дорожных фондов в составе местных бюджетов, предусмотренным в Бюджетном кодексе Российской Федерации;

6) внесения комплексных и взаимосвязанных изменений в Федеральный закон № 323-ФЗ и Федеральный закон № 131-ФЗ в части регламентации института «общественного здравоохранения»: понятие, система, полномочия органов местного самоуправления (в первую очередь) и органов государственной власти по организации и развитию системы общественного здравоохранения;

7) внесения изменений в Федеральный закон № 323-ФЗ и иные законодательные акты Российской Федерации в части закрепления и конкретизации механизмов участия органов местного самоуправления в решении кадровых вопросов оказания первичной медико-санитарной и скорой медицинской помощи (согласование назначения (увольнения) главных врачей учреждений здравоохранения, оказывающих первичную медико-санитарную

и скорую медицинскую помощь, и др.), а также механизмов мониторинга (муниципального контроля) деятельности организаций здравоохранения, оказывающих первичную медико-санитарную и скорую медицинскую помощь на соответствующей территории;

8) внесения изменений в федеральное законодательство, направленных на обеспечение бесперебойного снабжения населения лекарственными средствами, в том числе: в части осуществления фармацевтической деятельности в форме выездной розничной торговли лекарственными средствами и изделиями медицинского назначения; в части введения института «гарантирующей фармацевтической организации (аптеки)», определяемой органом государственной власти субъекта Российской Федерации, в целях обеспечения населения необходимым набором медицинских препаратов первой необходимости, в случае отсутствия аптек в населенном пункте;

9) определения в Федеральном законе № 323-ФЗ и иных законодательных актах Российской Федерации понятий «общественное здоровье», «центр общественного здоровья»;

10) разработки и внесения изменений в налоговое законодательство, предусматривающих льготное налогообложение медицинских организаций, находящихся в сельской местности;

11) введения социального налогового вычета по НДФЛ для сельского населения для компенсации расходов на оплату услуг санаторно-курортных организаций и расходов на проезд к ним и обратно.

## **2. Правительству Российской Федерации рассмотреть возможность:**

1) осуществления анализа и популяризации лучших практик субъектов Российской Федерации и муниципальных образований по привлечению медицинских специалистов для работы в сельской местности;

2) правового регулирования особенностей оказания первичной медико-санитарной и скорой медицинской помощи в районах Крайнего Севера и Дальнего Востока (организация выездных (передвижных) медицинских комплексов, развитие плановой санитарной авиации, установление спецтарифов на связь и т.п.); при необходимости разработать и внести в Государственную Думу проект соответствующего федерального закона;

3) внесения изменений в нормативные показатели Программы государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи в части увеличения объемов оказания и финансирования первичной медико-санитарной помощи и профилактических мероприятий;

4) целесообразности перехода медицинских организаций, оказывающих первичную медико-санитарную помощь, во всяком случае на территориях с низкой плотностью сельского населения, на бюджетное финансирование;

5) стимулирования выездных форм работы медицинских работников, в том числе с помощью передвижных фельдшерско-акушерских пунктов, с установлением периодичности их выезда на места не менее 1 раза в неделю, а также развития домашних хозяйств, оказывающих первую медицинскую помощь;

6) разработки единых стандартов организации и оснащения домашних хозяйств, оказывающих первую медицинскую помощь, а также стандартов обучения навыкам оказания первой медицинской помощи в домашних хозяйствах;

7) разработки стандартов и строительства модульных фельдшерско-акушерских пунктов;

8) внесения изменений в методику распределения субвенций, предоставляемых из бюджета Федерального фонда обязательного медицинского страхования бюджетам территориальных фондов обязательного медицинского страхования на осуществление переданных органам государственной власти субъектов Российской Федерации полномочий Российской Федерации в сфере обязательного медицинского страхования, утвержденную постановлением Правительства Российской Федерации от 5 мая 2012 г. № 462, в части введения индивидуальных повышающих показателей, учитывающих региональные

особенности (плотность населения, территориальная доступность, климатические особенности, удаленность и численность населенных пунктов, необходимость содержания избыточных структурных подразделений скорой медицинской помощи и т.д.);

9) ежегодного выделения средств федерального бюджета на финансирование государственных медицинских организаций в населенных пунктах, расположенных на отдаленных и труднодоступных территориях Арктической зоны Российской Федерации с низкой плотностью населения;

10) новых подходов финансирования из федерального бюджета медицинских организаций Дальневосточного федерального округа, находящихся в населенных пунктах с численностью населения до 10 тыс. человек и не отвечающих нормативам по размещению медицинских организаций;

11) финансирования из федерального бюджета строительства ведомственного жилищного фонда для врачей, работающих в сельской местности, для последующего передачи его в собственность врачей по истечении 10 лет работы ими в сельской местности;

12) установления единовременных компенсационных выплат для врачей и фельдшеров, а также акушерок и медицинских сестер фельдшерских и фельдшерско-акушерских пунктов, фельдшеров скорой медицинской помощи, фельдшеров по приему вызовов скорой медицинской помощи, фельдшеров, медицинских сестер и акушерок поликлиник, прибывших (переехавших) на работу в моногорода, расположенные в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях;

13) разработки и принятия федеральной программы «Обеспечение жильем медицинских работников» (приобретение служебного жилья, строительство жилья, оплата аренды жилого помещения);

14) финансирования из федерального бюджета мероприятий по строительству и реконструкции посадочных площадок для вертолетов и самолетов санитарной авиации;

15) организации единого координационного центра по обеспечению соответствия характеристикам вертолетных площадок, используемых для осуществления санитарной авиации, требованиям законодательства Российской Федерации;

16) ускорения реализации мероприятий по формированию перечня посадочных площадок в Арктической зоне Российской Федерации, необходимых для обеспечения авиационных работ санитарной авиации, утвержденного распоряжением Правительства Российской Федерации от 7 февраля 2022 г. № 186-р «План мероприятий («дорожная карта») по строительству (реконструкции) посадочных площадок в Арктической зоне Российской Федерации»;

17) финансирования из федерального бюджета межрегиональных медицинских перелетов для транспортировки детей.

**3. Министерству здравоохранения Российской Федерации рассмотреть возможность:**

1) разработки и утверждения федеральных стандартов (требований к программе) по обучению уполномоченных (ответственных) лиц домашних хозяйств;

2) регламентирования вопроса о привлечении студентов последних курсов медицинских ВУЗов для прохождения практики (стажировки) в домашних хозяйствах;

3) разработки и утверждения на федеральном уровне порядка и стандартов оказания медицинской помощи выездными бригадами в системе обязательного медицинского страхования;

4) осуществления анализа и распространения лучших региональных практик организации профилактики заболеваемости, координировать деятельность органов государственной власти и местного самоуправления в этом направлении;

5) продолжения проведения методической работы с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления в сфере

охраны здоровья в части повышения доступности и качества оказания первичной медико-санитарной помощи гражданам, прежде всего в сельской местности;

6) продолжения совершенствования правовых, организационных и финансовых механизмов обеспечения населения необходимыми качественными, эффективными, безопасными лекарственными препаратами для медицинского применения и медицинскими изделиями;

7) проведения совместно с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации в сфере здравоохранения инвентаризации сети медицинских организаций, оказывающих первичную медико-санитарную помощь, с выделением организаций, нуждающихся в капитальном ремонте и реконструкции, находящихся в аварийном состоянии, расположенных в непригодных помещениях, с определением потребности в строительстве новых объектов, в обновлении медицинского оборудования;

8) разработки совместно с Министерством просвещения Российской Федерации, Роспотребнадзором, Минпромторгом России и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации комплекса мер по сохранению и укреплению здоровья детей дошкольного и школьного возраста с целью обеспечения качественным и безопасным питанием, медицинским обслуживанием;

9) проработки вопроса об обеспечении в составе первичной медикосанитарной помощи последующей реабилитации больных с острыми нарушениями мозгового кровообращения, сложными и сочетанными травмами, особенно нейротравмами, после окончания периода ранней реабилитации на этапе оказания им сложной реанимационной помощи и интенсивной терапии;

10) увеличения количества выездов мобильных медицинских бригад в населенных пунктах с числом жителей менее 100 человек с двух до четырех раз в год;

11) разработки и утверждения федерального стандарта оснащения воздушных судов, используемых для медицинской эвакуации пациентов, включающий перечень медицинского оборудования, предметов медицинского назначения и медикаментов, которые должны находиться на борту при выполнении полетов.

#### **4. Органам государственной власти субъектов Российской Федерации рассмотреть возможность:**

1) ускорения информатизации медицинских организаций, в том числе организации информационного взаимодействия между медицинскими организациями, аптеками и другими организациями медицинского профиля; обеспечения возможности дистанционной записи на медицинское обследование, в том числе в целях сокращения количества визитов пациента в медицинскую организацию в процессе прохождения диспансеризации и медосмотров;

2) продолжения внедрения пациент-ориентированной модели оказания первичной медико-санитарной помощи («Бережливая поликлиника»), в том числе определения требования к медицинским организациям, установления правил контроля деятельности этих медицинских организаций, перевода всех детских поликлиник на эту модель оказания первичной медико-санитарной помощи;

3) осуществления мероприятий по развитию сети медицинских организаций, оказывающих первичную медико-санитарную помощь, а также увеличению объемов выездных форм работы в целях обеспечения доступности медицинской помощи на уровне не ниже нормативов, установленных Приказом Минздравсоцразвития России от 15 мая 2012 г. № 543н «Об утверждении Положения об организации оказания первичной медико-санитарной помощи взрослому населению»;

4) обеспечения создания в субъектах Российской Федерации единой диспетчерской службы скорой медицинской помощи;

5) разработки планов по ликвидации кадрового дефицита в медицинских организациях, оказывающих первичную медико-санитарную помощь, до 2024 года исходя

из средств, утвержденных в бюджетах территориальных фондов обязательного медицинского страхования на указанные цели, в том числе за счет формирования квоты целевого приема с учетом наиболее дефицитных специальностей и общего количества вакансий медицинского персонала в регионе, дополнительной подготовки специалистов и совершенствования механизмов закрепления их в отрасли;

б) разработки региональных программ по привлечению волонтеров для оказания содействия врачам при посещении пациентов, в проведении просветительских бесед среди населения в области охраны здоровья, доставки рецептуры, работы в колл-центрах и т.п., по пропаганде здорового образа жизни и правильного питания, в том числе региональных образовательных организациях субъекта Российской Федерации;

7) определения в субъекте Российской Федерации должностного лица, ответственного за решения вопросов по укреплению и обеспечению общественного здоровья;

8) принятия региональных программ по увеличению финансового, материально-технического и социального обеспечения медицинских работников, прибывающих работать в сельскую местность, за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации.

**5. Всероссийской ассоциации развития местного самоуправления, Общероссийскому конгрессу муниципальных образований, советам муниципальных образований субъектов Российской Федерации, иным объединениям муниципальных образований рассмотреть возможность:**

1) оказания методической помощи органам местного самоуправления по разработке и (или) актуализации муниципальных программ в сфере профилактики заболеваний и формирования здорового образа жизни;

2) осуществления анализа и распространения лучших муниципальных практик в сфере профилактики заболеваний и формирования здорового образа жизни;

3) организации и проведения мероприятий, посвященных профилактике заболеваний и формированию здорового образа жизни: «дни здоровья», выставки, конгрессы, конференции, «круглые столы», презентации, семинары, симпозиумы, совещания, форумы и иные мероприятия;

4) внедрения механизмов общественного здравоохранения, осуществления мониторинга деятельности организаций здравоохранения, оказывающих первичную медико-санитарную и скорую медицинскую помощь;

5) содействия в рамках своих полномочий привлечению медицинских работников для работы в сельской местности, в том числе путем предоставления дополнительных мер социальной поддержки за счет средств местного бюджета;

6) осуществления мониторинга работы домашних хозяйств, оказания им содействия в осуществлении своей деятельности;

7) разработки муниципальных программ по привлечению волонтеров для оказания содействия врачам при посещении пациентов, в проведении просветительских бесед среди населения в области охраны здоровья, доставки рецептуры, работы в колл-центрах и т.п., по пропаганде здорового образа жизни и правильного питания, в том числе в муниципальных образовательных организациях;

8) оказания методической помощи органам местного самоуправления по разработке и принятию муниципальных программ по увеличению финансового, материально-технического и социального обеспечения медицинских работников, прибывающих работать в сельскую местность, за счет средств местных бюджетов, в том числе за счет межбюджетных трансфертов представляемых местным бюджетам из бюджетов вышестоящего уровня на указанные цели.

\* \* \* \*

**7 июля 2022 года Комитет Государственной Думы по региональной политике и местному самоуправлению провел «круглый стол» на тему «Региональные и местные сообщества как фактор и субъект стратегического развития регионов и муниципалитетов»**

В соответствии с Планом работы Комитета Государственной Думы по региональной политике и местному самоуправлению на период весенней сессии 2022 года, утвержденным решением Комитета от 18 января 2022 года № 14/3, **7 июля 2022 года** в Круглом зале Дома Союзов (г. Москва) состоялось заседание «круглого стола» на тему: **«Региональные и местные сообщества как фактор и субъект стратегического развития регионов и муниципалитетов»** при активном участии и поддержке Научно-исследовательского университета «Высшая школа экономики» и Отделения Российской академии естественных наук по федеративному устройству, местному самоуправлению и местным сообществам, с участием депутатов Государственной Думы и сенаторов Российской Федерации, представителей федеральных министерств и ведомств, законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, межмуниципальных объединений России, экспертного и научного сообществ. Всего в очном режиме в мероприятии приняло участие 75 человек, на онлайн подключении – более 230 человек.

Одной из современных и актуальных задач, которая должна быть решена для дальнейшего развития местного самоуправления, регионов и страны в целом, является задача строительства солидарного общества через вовлечение столь возможно большего числа жителей в общественное самоуправление на территориях своего проживания. Именно активная гражданская позиция жителей является необходимым условием гармоничного развития муниципальных образований, что в свою очередь создает базу для гармоничного устойчивого развития региона, в который входят данные муниципальные образования, и страны в целом.

С учетом этого основной задачей «круглого стола» стало обсуждение вопросов о состоянии и проблемах, существующих в сфере формирования и функционирования региональных и местных сообществ разного вида, о возможных путях их решения, а также о направлениях и мерах, в том числе законодательных, принимаемых в целях решения указанных вопросов.

Информация по теме «круглого стола», при подготовке к его проведению, была представлена всеми профильными федеральными министерствами, а также 43 субъектами Российской Федерации, и включает в себя конкретные предложения по мерам поддержки организации и деятельности региональных и местных сообществ, обоснование необходимости этих мер и механизмы их реализации.

Модераторами мероприятия выступили **ДИДЕНКО Алексей Николаевич** – председатель Комитета Государственной Думы по региональной политике и местному самоуправлению и **ПАНИН Геннадий Олегович** – первый заместитель председателя Комитета Государственной Думы по региональной политике и местному самоуправлению.

В ходе «круглого стола» с докладами и сообщениями выступили:

**КУЗЬМИН Дмитрий Геннадьевич** – заместитель председателя Комитета Совета Федерации по федеративному устройству, региональной политике, местному

самоуправлению и делам Севера

*«Об участии населения и институтов гражданского общества в выработке и реализации приоритетов развития территорий»*

**ГОФМАН Татьяна Валерьевна** – начальник отдела городской среды Департамента стратегических проектов Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации

*«Участие жителей муниципалитетов в реализации федерального проекта «Формирование комфортной городской среды» национального проекта «Жилье и городская среда»*

**ЛАРИЧЕВ Александр Алексеевич** – заместитель декана по научной работе факультета права НИУ «Высшая школа экономики», профессор департамента публичного права, доктор юридических наук

*«Проблемы юридической институционализации локальных сообществ»*

**КОЖЕВНИКОВ Олег Александрович** – профессор кафедры конституционного права Уральского государственного юридического университета им. В.Ф. Яковлева, доктор юридических наук, профессор

*«Формы непосредственного участия населения в МСУ: нормативные основы и порядок реализации»*

**МЕРСИЯНОВА Ирина Владимировна** – директор Центра исследований гражданского общества и некоммерческого сектора, заведующая кафедрой экономики и управления в негосударственных коммерческих организациях НИУ «Высшая школа экономики»

*«Институты локальной самоорганизации: информированность о них населения, доверие им и участие в их деятельности (по результатам мониторинга состояния гражданского общества НИУ «Высшая школа экономики»)»*

**ЗОТОВ Владимир Борисович** – вице-президент Российской муниципальной академии, главный редактор журнала «Муниципальная академия»

**СЕМЕНОВ Альберт Никандрович** – председатель Якутской городской Думы, член Совета при Президенте Российской Федерации по развитию местного самоуправления

*«Роль местных туристических сообществ в устойчивом развитии экономики Республики Саха (Якутия)»*

**ТРУБОЧКИН Владимир Сергеевич** – глава муниципального образования – Гиблицкое сельское поселение Касимовского муниципального района Рязанской области, член Совета при Президенте Российской Федерации по развитию местного самоуправления

*«О состоянии и перспективах сельских сообществ на территориях с низкой плотностью населения»*

**ПУЗАНОВ Александр Сергеевич** – генеральный директор Фонда «Институт

экономики города», профессор Высшей школы урбанистики НИУ-ВШЭ

*«Развитие местных сообществ и стратегия муниципального развития: уроки пандемии»*

**ШОХОВ Александр Сергеевич** – эксперт Сретенского клуба, генеральный директор Центра реализации стратегических проектов, кандидат философских наук

*«Управление комплексным развитием экономики: муниципальный аспект»*

**ТЮРИН Глеб Владимирович** – президент Фонда развития местных сообществ «Инициатива», сопредседатель комиссии по локальной экономике и поддержке предпринимательской инициативы Федерального экспертного совета по местному и общественному самоуправлению и местным сообществам при ОАТОС

*«Локальная экономика в свете современной реальности»*

**СОЛДАТОВА Лариса Владимировна** – заместитель руководителя департамента публичного права, факультет права НИУ «Высшая школа экономики», кандидат юридических наук, доцент

**«Правовые перспективы соучаствующего проектирования городского пространства»**

**АНДРЕЕЧЕВ Игорь Сергеевич** – заместитель руководителя администрации – директор правового департамента администрации Губернатора Архангельской области и Правительства Архангельской области

*«Законодательное развитие механизмов подконтрольности и подотчетности органов местного самоуправления населению как условие формирования доверия к муниципальной власти»*

**ВИШНЕВЕЦКИЙ Анатолий Сергеевич** – заместитель директора Института государственного и муниципального управления при Правительстве Красноярского края

*«Институты поддержки местного самоуправления для развития территорий: практики Красноярского края»*

**АХОХОВ Таймураз Борисович** – глава местной администрации городского округа Нальчик, член Совета при Президенте Российской Федерации по развитию местного самоуправления

*«Развитие территориального общественного самоуправления и привлечение граждан к осуществлению (участию в осуществлении) местного самоуправления в иных формах, обеспечение эффективной «обратной связи» с жителями муниципального образования»*

**ОРЛОВ Сергей Леонидович** – главный научный сотрудник Института региональной экономики и межбюджетных отношений Финансового университета при Правительстве Российской Федерации

**Видеозапись мероприятия размещена по ссылке:**

<http://duma.gov.ru/multimedia/video/events/75986/>

**Фото мероприятия:**

<http://duma.gov.ru/multimedia/photo/75985/>

[https://disk.yandex.ru/d/\\_ON2RV2njL-PIg](https://disk.yandex.ru/d/_ON2RV2njL-PIg)

**Материалы «круглого стола» размещены на сайте Комитета Государственной Думы по региональной политике и местному самоуправлению в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» по адресу:**  
<http://komitet4.km.duma.gov.ru/Sostoyavshiesya-meroprivatiya/item/28486111/>

## 27 – 29 АПРЕЛЯ 2022 ГОДА СОСТОЯЛИСЬ ОЧНЫЕ МЕРОПРИЯТИЯ ВСЕРОССИЙСКОГО КОНКУРСА «МОЙ ГОРОД — МОЯ ЗАБОТА»

В целях создания благоприятных условий для социально-экономического развития территорий с учетом мнения молодых граждан в формировании качественной окружающей городской среды, с 20 октября 2021 года по 15 мая 2022 года проведен Всероссийский конкурс «Мой город — моя забота».

*Конкурс направлен на содействие формированию комфортной, рационально выстроенной городской среды с соблюдением принципа вовлеченности молодых граждан в реализацию мероприятий по эффективному управлению устойчивым развитием территорий Российской Федерации.*

Всероссийский конкурс прошел во всех 85 субъектах Российской Федерации по 10 номинациям: 1) «Общественный экологический мониторинг»; 2) «Развитие туристской индустрии»; 3) «Умный город»; 4) «Качественная эстетика городской среды»; 5) «Культура планирования использования территорий»; 6) «Архитектурный образ будущего»; 7) «Художественное освещение общественных пространств»; 8) «Управление ЖКХ и городским хозяйством»; 9) «Социально-ориентированное сельское пространство нового времени»; 10) «Инициативное проектирование городской среды».

Из поступивших на конкурсную экспертизу заочного этапа более 1100 проектов от участников, в очный этап конкурса прошло 257 проектов. В их содержании молодые люди из различных регионов России направили свои авторские предложения для социально-экономического развития нашей страны.

В финальных мероприятиях приняли участие молодые люди в сопровождении своих научных руководителей из более чем 40 регионов России.

Очные мероприятия конкурса открылись пленарным заседанием «Социально-экономическое развитие России: современные тенденции, вызовы и приоритеты».

В честь открытия мероприятий были зачитаны приветствия от Ректора Государственного университета управления Владимира Витальевича Строева и Ректора Государственного университета по землеустройству Тимура Валиковича Папаскири.

С приветственным словом к участникам обратились уважаемые Эксперты Всероссийского конкурса, с напутственным словом к конкурсантам обратилась руководитель Всероссийского конкурса «Мой город — моя забота» Ирина Сергеевна Яшина:

*«Очень важно создавать условия для гармоничного развития городов и прилегающих территорий, способствовать совершенствованию профессиональных навыков и раскрытию творческого потенциала молодежи и, конечно, повышать уровень вовлеченности молодых граждан в реализацию мероприятий по формированию социально-ориентированной и качественной городской среды.*

*Отрадно, что все участники финальных мероприятий показали высокий уровень подготовки проектов и неравнодушие к дальнейшему развитию своих городов и сел, а также стремление к реализации своих проектов».*

На очном этапе конкурса участники представили конкурсные работы в виде электронных презентаций и эскиз-идей обустройства общественных пространств, некоторые молодые люди из участников конкурса в качестве дополнительных материалов представили

объемные макеты благоустройства общественных пространств.

Участники очного этапа посетили интересную насыщенную программу: состоялась публичная защита конкурсных работ по каждой номинации и возрастной категории, автобусные экскурсии по вечерней Москве, культурная программа на Выставке достижений народного хозяйства, живое общение с лучшими экспертами в области социально-экономического развития территорий, торжественное награждение победителей и участников Всероссийского конкурса. Все участники получили бесценный опыт, смогли оценить свои знания и найти единомышленников, а также продемонстрировали высокий уровень знаний и подготовки проектов.

Участникам очного этапа вручили Сертификаты, победителей и призеров очного этапа наградили Дипломами победителя Всероссийского конкурса. Всех участников очного этапа Конкурса наградили памятными призами Всероссийского конкурса и призами партнеров Конкурса. Научным руководителям победителей Конкурса вручили благодарность.

Работы победителей очного этапа Конкурса могут получить информационную поддержку и рекомендации для практической реализации в регионах и муниципальных образованиях.

Отельную благодарность Организационный комитет Всероссийского конкурса выражает Общественной палате города Москвы за содействие мероприятию.

Организаторами Всероссийского конкурса выступают АНО «Институт культурно-правового развития», Государственный университет управления, Институт российской истории Российской академии наук при поддержке Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, а также общественных и научных деятелей.

Материалы лучших работ будут опубликованы в научном информационно-аналитическом журнале «Муниципальная академия», а также в настоящем номере журнала «Местное право» публикуются первые работы победителей.

До новых встреч во II Всероссийском конкурсе «Мой город — моя забота»!

# ОРГАНИЗАЦИОННЫЙ КОМИТЕТ ВСЕРОССИЙСКОГО КОНКУРСА «МОЙ ГОРОД — МОЯ ЗАБОТА»

107031, г. Москва, ул. Рождественка, д.5/7, стр. 2, пом. V оф. 263  
тел. (968) 979-64-88 факс (495) 706-56-40

E-mail: [inkult.info@yandex.ru](mailto:inkult.info@yandex.ru)  
<https://inkult.ru>

## ПРИКАЗ № 5 от 29 апреля 2022 года о награждении победителей очного этапа Всероссийского конкурса «Мой город — моя забота»

В соответствии с решением Экспертного Совета Всероссийского конкурса от 29 апреля 2022 г.

Приказываю:

1. Признать победителями Всероссийского конкурса «Мой город — моя забота» и наградить Дипломами победителей - участников очного этапа конкурса занявших 1, 2 и 3 места в номинациях в возрастной категории от 12 до 17 лет (Приложение 1), а также участников, занявших 1, 2 и 3 места в номинациях в возрастной категории от 18 до 25 лет (Приложение 2).
2. Разместить приказ на сайте Института культурно-правового развития <https://inkult.ru/>.
3. Контроль за выполнением приказа оставляю за собой.

Приложение:

1. Состав участников очного этапа конкурса, занявших 1, 2 и 3 место в номинациях конкурса в возрастной категории от 12 до 17 лет на 2 л. в 1 экз.;
2. Состав участников очного этапа конкурса, занявших 1, 2 и 3 место в номинациях конкурса в возрастной категории от 18 до 25 лет на 2 л. в 1 экз.

С уважением,

Председатель Совета директоров  
Ответственный Секретарь  
Организационного комитета



И.С. Яшина

## Приложение 1

**Состав участников очного этапа конкурса, занявших 1, 2 и 3 место  
в номинациях конкурса в возрастной категории от 12 до 17 лет**

**Номинация: «Общественный экологический мониторинг»**

<b>Место</b>	<b>ФИО</b>	<b>Название проекта</b>	<b>Субъект РФ</b>
<b>1</b>	Свистак Анастасия Витальевна Горячкина Мария Михайловна Трофимчук Александра Сергеевна Гурьева Дарья Андреевна	«Бизнес план по решению проблем экологии и загруженности дорог в городе Владивосток»	Приморский край
<b>2</b>	Ликанина Полина Сергеевна Кашина Карина Сергеевна Холмурзаева Фарзуна Гиезжон Кизи	«Экологические проблемы города Благовещенска вблизи МАОУ Гимназия №25 г. Благовещенска»	Амурская область
<b>3</b>	Малиновская Маргарита Алексеевна	«Спасение балки реки Осечки»	Краснодарский край

**Номинация: «Развитие туристской индустрии»**

<b>Место</b>	<b>ФИО</b>	<b>Название проекта</b>	<b>Субъект РФ</b>
<b>1</b>	Пикалова Вера Сергеевна Груздева Полина Олеговна Уляшова Ариадна Алексеевна Андреев Леонид Михайлович	«Экотропа «Ларьява»	Ленинградская область
<b>2</b>	Сумбаева Анастасия Александровна	Дизайн-проект экскурсионного пешеходного моста «Бульвар над крышами»	Нижегородская область
<b>3</b>	Смурыгина Алина Геннадьевна	«Моя малая Родина – Брюховецкий район»	Краснодарский край

**Номинация: «Умный город»**

<b>Место</b>	<b>ФИО</b>	<b>Название проекта</b>	<b>Субъект РФ</b>
<b>1</b>	Сердюков Сергей Андреевич	«Контроль и управление электрической нагрузкой»	Воронежская область
<b>2</b>	Коньшин Арсений Олегович	«QR-доски»	Амурская область
<b>3</b>	Строганов Федор Владимирович	«Умный пешеходный переход»	«Ивановская область»

**Номинация: «Качественная эстетика городской среды»**

<b>Место</b>	<b>ФИО</b>	<b>Название проекта</b>	<b>Субъект РФ</b>
<b>1</b>	Мухатдинова Алена Габдульбаровна, Яркина Дарья Максимовна	«Интеграция объектов карготектуры в городскую среду посредством создания рекреационных зон и общественных пространств на воде "Haven" – Industrial Heaven»	Город Санкт-Петербург
<b>2</b>	Хованская Таисия Михайловна	«Концепция благоустройства «Дорога в школу»	Красноярский край
<b>3</b>	Цимбал Ирина Викторовна	«Благоустройство города. Облицовка фасадов типового дома в городе Магадане»	Магаданская область

**Номинация: «Культура планирования использования территорий»**

<b>Место</b>	<b>ФИО</b>	<b>Название проекта</b>	<b>Субъект РФ</b>
<b>1</b>	Шушанян Арсен Каренович	«Проект благоустройства территории с созданием детского научного парка «Знайка»	Краснодарский край
<b>2</b>	Володина Евгения Николаевна	«Школьный велогородок»	Ульяновская область
<b>3</b>	Зайцева Алена Юрьевна	«Добавим ярких красок»	Нижегородская область

## Приложение 2

**Состав участников очного этапа конкурса, занявших 1, 2 и 3 место  
в номинациях конкурса в возрастной категории от 18 до 25 лет**

**Номинация: «Архитектурный образ будущего»**

<b>Место</b>	<b>ФИО</b>	<b>Название проекта</b>	<b>Субъект РФ</b>
<b>1</b>	Кисилева Дарья Владимировна	«Скульптура пластиковой бутылки, на Московской площади города Кемерово к берегу реки Томи»	Кемеровская область
<b>2</b>	Суликова Валерия Андреевна	«Повышение архитектурной выразительности объектов жилищно-коммунального комплекса за счёт применения самоочищающегося бетона»	Белгородская область
<b>3</b>	Занина Надежда Владимировна	«Движение вперед» Концепция развития общественной территории «Исторический сквер» в г. Екатеринбург»	Свердловская область

**Номинация:**

**«Социально-ориентированное сельское пространство нового времени»**

<b>Место</b>	<b>ФИО</b>	<b>Название проекта</b>	<b>Субъект РФ</b>
<b>1</b>	Гельман Антон Викторович	«Социально-экономическое развитие сельского поселения Вязовский сельсовет Лебедянского района Липецкой области»	Липецкая область
<b>2</b>	Платц Инга Рудольфовна	«Парк Приречный»	Ленинградская область
<b>3</b>	Небогатикова Елизавета Михайловна	«Развитие сельской территории «Пляж 800 ступенек»	Краснодарский край

**Номинация: «Художественное освещение общественных пространств»**

<b>Место</b>	<b>ФИО</b>	<b>Название проекта</b>	<b>Субъект РФ</b>
<b>1</b>	Левшина Дарья Эдуардовна	«Светящиеся элементы мощения для повышения безопасности дорожного движения и пешеходных потоков»	Белгородская область

**Номинация: «Управление ЖКХ и городским хозяйством»**

<b>Место</b>	<b>ФИО</b>	<b>Название проекта</b>	<b>Субъект РФ</b>
<b>1</b>	Ярзина Ксения Тарасовна	«Повышение грамотности населения в сфере услуг ЖКХ»	Ульяновская область
<b>2</b>	Добрецов Дмитрий Владимирович	«Модернизация жилищно-коммунального хозяйства: современные подходы и механизмы»	Брянская область

**Номинация: «Инициативное проектирование городской среды»**

<b>Место</b>	<b>ФИО</b>	<b>Название проекта</b>	<b>Субъект РФ</b>
<b>1</b>	Асадуллаев Эльдар Вугарович	«Создание общественного пространства на территории Ольгинского пруда в г. Санкт-Петербург»	Город Санкт-Петербург
<b>2</b>	Бодрякова Светлана Сергеевна	«Благоустройство и озеленение парковой территории»	Челябинская область
<b>3</b>	Михайловская Анастасия	«Проект зооцентра на базе УНПК "Агроцентр г.Саратова»	Саратовская область

## Создание общественного пространства на территории Ольгинского пруда в г. Санкт-Петербург

Creation of a public space on the territory of Olginskiy pond in St. Petersburg

Э.В. Асадуллаев, Д.С. Кустов,  
Д.А. Рогинский, Р.А. Шагров

студенты 3 курса ВШАУ

Санкт-Петербургского политехнического  
университета Петра Великого

**Аннотация:** С повсеместным распространением новых технологий, личного автотранспорта и густонаселенных жилых районов город все меньше становится похожим на место комфортного проживания жителей. Однако, в последние годы в развитых городах отмечается тенденция к улучшению качества жизни городского населения путем создания общественных пространств. И Санкт-Петербург, желая соответствовать статусу современного комфортного города, не должен быть исключением. Несмотря на некоторые шаги в этом направлении, предпринятые властями города, ощущается нехватка таких пространств. В статье рассматривается проект создания современного общественного пространства на территории Ольгинского пруда г. Санкт-Петербург.

**Ключевые слова:** общественное пространство, благоустройство, проектирование, городская среда.

**Abstract:** With the ubiquity of new technologies, personal vehicles and densely populated residential areas, the city became less and less like a place of comfortable living for residents. However, in recent years in developed cities there has been a tendency to improve the quality of life of the urban population through the creation of public spaces. And St. Petersburg, wishing to correspond to the status of a modern comfortable city, should not be an exception. Despite some steps in this direction taken by the city authorities, there is a lack of such spaces. The article discusses the project of creating a modern public space on the territory of the Olginskiy pond in St. Petersburg.

**Key words:** public space, landscaping, site planning, urban environment.

### 1. Проблема общественных пространств в Санкт-Петербурге.

Неотъемлемой частью комфортного существования городского населения является наличие развитой социальной инфраструктуры, в частности общественных пространств. Несмотря на провозглашение властями Санкт-Петербурга курса на формирование комфортной городской среды и принятия соответствующего регионального проекта, темпы введения новых общественных пространств остаются на низком уровне. Так, на сегодняшний день на Санкт-Петербург приходится чуть более 50 таких мест (108 тыс. чел на объект, для сравнения - в Москве этот показатель составляет 18 тыс. чел на одно общественное пространство), а большинство таких объектов не отличаются высокой степенью продуманности, комфорта и безопасности. Таким образом, Санкт-Петербург нуждается в свежих и качественных проектах общественных пространств.

### 2. Обоснование выбора территории.

В Санкт-Петербурге существует большое количество мест, требующих внимания властей в области формирования комфортной среды для проживания.

Большой интерес вызывает территория Ольгинского пруда в Выборгском районе Санкт-Петербурга по целому ряду причин.

Во-первых, появление такого места кажется целесообразным ввиду потенциально большого спроса на общественные пространства со стороны жителей Выборгского и Калининского районов. Отследить данную потребность можно с помощью проекта «Твой бюджет». Согласно данным сайта, вопрос благоустройства Ольгинского пруда вызывает повышенный интерес местных жителей.

Немаловажным показателем удовлетворенности социальной инфраструктурой сегодня являются отзывы в сети интернет.

На основе анализа отзывов в социальной сети ВКонтакте, а также в сервисах Яндекс и Google можно сделать вывод о том, что немалочисленное количество жителей с сожалением смотрит на состояние пруда сегодня.

Также новый объект, вероятно, позволит разгрузить транспортные узлы города, сократив поток людей, направляющихся на рекреационные объекты в центре города. Важно подчеркнуть, что недалеко от пруда располагаются 5 школ, 2 детских сада и кампус Санкт-Петербургского политехнического университета Петра Великого. Поэтому новое общественное пространство может стать объектом отдыха и для учащихся этих учреждений.

Руководствуясь этими принципами, можно заключить, что Ольгинский пруд – идеальное место для реализации проекта создания современного общественного пространства на территории Санкт-Петербурга.

### **3. Текущее состояние пруда.**

Ольгинский пруд и прилегающая к нему территория образуют район, ограниченный Светлановским проспектом, ул. Жака Дюкло, ул. Вернадского и Яшумовым переулком. Права собственности, кадастровые границы и оценка значимости включения определенных территорий внесли свои коррективы в выбор конечной области проведения работ. Таким образом, общая проектная площадь территории – около 8 гектар (из них 5 гектар – непосредственно пруд).

Основой разрабатываемого общественного пространства, очевидно, является сам водоём. Управление Роспотребнадзора по городу Санкт-Петербург в ответ на запрос сообщило, что вода в Ольгинском пруду не соответствует санитарным нормам. Купание в таком водоёме небезопасно для здоровья отдыхающих.

Помимо бытового мусора, в некоторых местах у береговой линии наблюдается скопление водной растительности, негативно влияющей на чистоту воды в пруду. Еще одной значительной проблемой водоёма является медленное обмеление. Состояние бетонной ограды по краям пруда – не-

удовлетворительное: наблюдаются ее разрушение и зарастание мхом.

Прилегающая территория также не отвечает стандартам благоустройства: песок содержит остатки ТБО, местность усеяна ямами и рытвинами, растительности на территории пруда не уделяют должного внимания, высадка деревьев и кустарников проводилась без наличия системного и рационального подхода.

Материальное оснащение пруда требует срочного обновления. Наблюдается неудовлетворительное состояние уличной мебели: гниение и поломка лавочек, отсутствие урн и непродуманные разделки. Помимо этого, передвижение по территории Ольгинского пруда затруднено либо негодностью пешеходных зон, либо вовсе их отсутствием.

На территории Ольгинского пруда нет ни единого инфраструктурного объекта: кафе, магазинов, мест досуга и проведения культурно-массовых мероприятий, детских и спортивных площадок.

### **4. План мероприятий по созданию общественного пространства.**

Концептуально всю территорию общественного пространства можно разделить на 3 функциональные части: пляж, досуговая зона и места отдыха. Реализация данной задумки достигается путем решения целого комплекса задач.

Первыми шагами намеченного плана станут работы по очистке дна, выравниванию береговой линии и дна, демонтажу и последующей замене старых железобетонных стенок пруда. Параллельно с этим начинается прокладка коммуникаций и ливневой канализации, выравнивание местности, замена пляжного песка.

Немаловажным этапом станет создание пешеходной и транспортной систем. На юге-западной части территории пруда планируется создание парковочной зоны на 20 мест со шлагбаумом. По всему периметру общественного пространства будет проложен кольцевой пешеходный маршрут, выполненный из деревянных досок. Такая система позволит гармонично вписать все 3 функциональные части территории водоёма в единую композицию.

Досуговая зона будет включать в себя детскую площадку, спортивно-оздоровительные объекты, место для проведения мероприятий, ярмарочные павильоны и столики. Ремонту подвергнется и расположенная на Ольгинском пруду спасательная станция. Рядом с ней также расположится новое летнее кафе с открытой верандой и прокат водного транспорта.

Территория пруда будет наполнена крытыми местами отдыха, шезлонгами, столиками, стендами, навесами, раздевалками, питьевыми фонтанчиками, туалетами, урнами и пандусами. Согласно проекту, общественное пространство будет оснащено умной и современной системой освещения и безопасности.

Отдельно следует затронуть и тему озеленения окрестностей пруда. Ключевым решением станет создание живой изгороди из европейских туй, отделяющей шумный проспект от нового общественного пространства. Согласно плану, аккуратно высаженный газон, кустарники и деревья оформятся в цельный зелёный массив.

### **5. Бюджет проекта и источники финансирования.**

Бюджет проекта рассчитаем на основе экстраполяции стоимостей похожих отечественных проектов с поправкой на индекс цен на строительные работы. Основой расчёта станет цена за благоустройство одного гектара схожих территорий.

За сравнение возьмем проекты благоустройства: Набережная реки Карповка в Санкт-Петербурге (2 га, 23 млн руб), пляж озера Комсомольское в Казани (3 га, 50 млн руб), набережная озера Сенеж в Солнечногорске (15 га, 200 млн руб), Набережная Свиридовского пруда в Туле (6 га, 170 млн руб). Таким образом, средняя цена благоустройства одного гектара территории водного общественного пространства в ценах 2022 года составила: 23.3 млн рублей. При площади проектной территории получаем,

что примерная стоимость создания общественного пространства на территории Ольгинского пруда обойдется в 187 млн рублей.

Немаловажным вопросом является поиск внебюджетных источников финансирования. Наиболее перспективной кажется модель на основе заключения договора аренды территории общественного пространства на длительный срок с инвестиционными обязательствами арендатора. Так, прилежащая к Ольгинскому пруду территория может быть передана частному инвестору в аренду на 49 лет условием проведения арендатором ремонтных и реставрационных работ на объекте в течение первых 3 лет аренды (в последующие годы для арендатора устанавливается льготная арендная ставка). Данный процесс будет регулироваться Земельным и Гражданскими кодексами РФ, Федеральным законом №135 «О защите конкуренции» и региональным законодательством СПб и проведении торгов.

### **6. Социально-экономическая значимость.**

Ввиду многофункционального характера обустроенной территории она может удовлетворить потребности в досуге и отдыхе каждой из групп населения. Густая растительность позволит сформировать эстетический вид территории, значительно снизить уровень шума и повысить качества воздуха, а также снизить уровень криминальной напряженности в районе. Потенциальными выгодополучателями от реализации проекта станут около 30 тыс. местных жителей. Сдача в аренду торговых помещений, работа парковки, прокатов и ресторана на протяжении всей долгосрочной аренды окупят инвестиционные вложения предпринимателя. Для городского бюджета создание нового общественного пространства увеличит объем финансовых поступлений в виде налоговых отчислений и обеспечит создание новых рабочих мест.

## Благоустройство и озеленение парковой территории

Improvement and landscaping of the park area

**С.С. Бодрякова,**

*Студент*

*Институт агроэкологии – филиал ФГБОУ ВО Южно-Уральский ГАУ*

*Научный руководитель: А.А. Шабунин,*

*канд.техн.наук., доцент кафедры агротехнологий и экологии*

*Институт агроэкологии – филиал ФГБОУ ВО Южно-Уральский ГАУ*

**Аннотация:** В проектной работе представлено благоустройство и озеленение парковой территории. При проведении благоустройства, данная территория будет разделена на четыре функциональных зоны: тихого отдыха; спортивная; детская и зона активного отдыха. Это позволит создать места, где можно отдохнуть жителям разных возрастов. Озеленение парка позволит улучшить окружающий воздух и внешний облик парка. Предполагается посадка хвойных кустарников в виде живой изгороди, лиственных деревьев и разбивка трех клумб с разным сроком цветения. Все это сформирует благоприятные условия для отдыха и развлечений местных жителей.

**Ключевые слова:** озеленение территории, благоустройство, парковая территория, живая изгородь, функциональные зоны, окружающий воздух, эстетический вид.

**Abstract:** The project work presents the landscaping and landscaping of the park area. During the landscaping, this territory will be divided into four functional zones: quiet recreation; sports; children's and active recreation area. This will create places where residents of different ages can relax. Landscaping of the park will improve the surrounding air and the appearance of the park. It is planned to plant coniferous shrubs in the form of hedges, deciduous trees and the breakdown of three flower beds with different flowering periods. All this will create favorable conditions for recreation and entertainment of local residents.

**Keywords:** landscaping of territory, landscaping, park area, hedge, functional areas, ambient air, aesthetic appearance.

Ежедневно мы проходим мимо территории, которая косвенно влияет на наше настроение, эмоциональный подъем и просто отвлекает от рутинной работы. Смена времен года позволяет менять цвет листьев, фазу цветения цветов, высаженных на клумбах. Растения меняют окраску и создают приятный аромат, вдыхая который можно отвлечься от своих мыслей и подумывать о прекрасном!

### **Цель проекта:**

Благоустройство парковой зоны и территории для отдыха в посёлке Первомайском Челябинской области. Реализация проекта приведет к озеленению парка с целью улучшения экологии и эстетического восприятия местности.

Реализация данного проекта позволит:

1. минимизировать загрязнения окружающей среды с помощью различных адаптированных для данных климатических условий растений, кустарников и т.п.;

2. улучшить инфраструктуру территории при помощи благоустройства и озеленения путём создания дорожек, разбивки аллей, площадок для отдыха;

3. повысить уровень чистоты территории за счёт установки МАФ (малые архитектурные формы), таких как фонари, лавочки, урны – в количестве достаточном для соблюдения и поддержания чистоты;

4. увеличить количества озона в окружающем воздухе благодаря посадке хвойных растений;

5. улучшить эстетический вид территории;

6. сформировать цветочные клумбы для украшения парка.

### **Задачи:**

Для достижения поставленной цели сформулированы следующие задачи:

1. Разработать проект благоустройства;

2. Рассчитать ассортиментную ведомость растений и сметную стоимость проекта.

### **Проблема территории и пути ее решения**

Данный парк находится в запущенном состоянии и требует большого ухода.

На территории очень много различного мусора и осколков стекла, а также деревьев, нуждающихся в уходе. Ежедневно жители посёлка ходят на работу, в школу или техникум, проходя через этот парк, и не надеются увидеть его в новом облике. Поэтому некоторые из них мусорят и не следят за чистотой парка. На вопрос: «Почему вы бросили обертку от шоколада?», отвечают, – «Нет места для мусора!»

Чтобы решить этот вопрос для благоустройства парка привлекаются студенты техникума ГБПОУ «Первомайский техникум Промышленности и Строительных Материалов», школьники школ № 26 и № 28, а также добровольцы. Ежегодные акции «Посади дерево», которые будут проводиться в посёлке, помогут привлечь большое количество жителей.

### **Качественные результаты**

Благодаря помощи жителей посёлка, парк сможет измениться в лучшую сторону и стать главным местом для отдыха и развлечений для всех.

Людам будет хорошо дышаться во время прогулки по парку или просто созерцанию красоты вокруг.

### **Количественные результаты**

Будет сделано: дорожки, высажены растения – можжевельника казацкого, разные виды цветов, малые архитектурные формы – лавочки, урны, фонари. Сметная стоимость проекта **составляет порядка 1 000 000 руб.**

### **Благоустройство парка**

Общественные зеленые зоны в виде парка, поможет стимулировать больше людей на прогулки.

Всегда хочется провести время в красивой и приятной обстановке и желательно конечно среди красоты деревьев и пения птиц, где можно почувствовать, прилив сил и зарядится хорошим настроением на весь день [2].

Благоустройство и озеленение территории парка направлено на улучшение экологической и эстетической обстановки, а также для привлечения жителей для прогулок и отдыха среди красот парка [4].

Пожилым людям будет, где прогуляться и подышать чистым воздухом, а молодёжи, где развеется после школы или другого учебного заведения.

В функциональных зонах для отдыха предполагается установить: [3]:

- в зоне тихого отдыха возможно отдохнуть людям разных возрастов и мамы с малышами, с коляской;

- площадки активного отдыха подходят для командных игр;

- в зоне детских площадок возможна установка различных игровых комплексов и детского оборудования,

- спортивные площадки стимулируют население на занятие спортом, а в этом им помогут различные уличные тренажеры и другие площадки для видов спорта (волейбол, теннис, футбол).

- хозяйственные площадки помогут хранить различный инвентарь в специально отведенном помещении.

Планируется на территории парка разбивка клумб с разным периодом цветения, а именно:

- клумба с многолетними цветами: пионы, гладиолусы, флоксы;

- клумба с однолетними цветами: астры, целозия, георгины;

- клумба непрерывного цветения: крокусы, тюльпаны (весна), петуния (лето), хризантемы (осень) [7].

### **Заключение**

В ходе выполнения проектной работы по благоустройству территории парка удалось выявить проблемы территории, а также их устранить с помощью озеленения и благоустройства. Упорная работа жителей и их помощь в содержании порядка, больше не позволят довести данную территорию до проблемного состояния, а наоборот помогут следить за ее чистотой и порядком. После установки фонарей посетители парка больше не будут бояться ходить по территории в темное время суток, а также они смогут отдохнуть на камфорных лавочках. Создание различных зон для отды-

ха обеспечат: различные детские комплексы и оборудование, спортивные площадки и тренажеры, места для отдыха и разнообразных игр. Разбивка клумб поможет преобразить парк и украсить его яркими красками различных цветов, а при посадке клумбы непрерывного цветения возможно наслаждаться ароматами цветов почти до самой зимы.

Все благоустройство парка направлено на создание благоприятных условий окружающей среды и улучшения экологии при помощи как хвойных, так и лиственных растений, а также применение экологичных материалов, которые помогут не навредить природе.

### Источники используемой информации

1. Сокольская, О. Б. Ландшафтная архитектура: озеленение и благоустройство территорий индивидуальной застройки: учебное пособие для спо / О. Б. Сокольская. — 3-е изд., стер. — Санкт-Петербург: Лань, 2022. — 328 с. — ISBN 978-5-8114-9154-4. — Текст: электронный // Лань: электронно-библиотечная система. — URL: <https://e.lanbook.com/book/187704>
  2. Боговая, И. О. Озеленение населенных мест: учебное пособие / И. О. Боговая, В. С. Теодоронский. — 3-е изд., стер. — Санкт-Петербург: Лань, 2021. — 240 с. — ISBN 978-5-8114-1185-6. — Текст: электронный // Лань: электронно-библиотечная система. — URL: <https://e.lanbook.com/book/168435>
  3. Горбунова, Ю. С. Благоустройство и озеленение городов : учебное пособие / Ю. С. Горбунова. — Красноярск: КрасГАУ, 2016. — 212 с.— Текст: электронный // Лань: электронно-библиотечная система. — URL: <https://e.lanbook.com/book/103841>
  4. Джикович, Ю. В. Экономика садово-паркового и ландшафтного строительства : учебник / Ю. В. Джикович. — 3-е изд., стер. — Санкт-Петербург: Лань, 2019. — 224 с. — ISBN 978-5-8114-4064-1. — Текст: электронный // Лань: электронно-библиотечная система. — URL: <https://e.lanbook.com/book/114685>
  5. Храпач, В. В. Ландшафтный дизайн : учебное пособие / В. В. Храпач. — Ставрополь: СКФУ, 2014. — 224 с.— Текст: электронный // Лань: электронно-библиотечная система. — URL: <https://e.lanbook.com/book/155281>
  6. Ландшафтное проектирование среды: методические указания / составители И. П. Кириенко, Т. О. Махова. — Сочи: СГУ, 2018. — 62 с.— Текст: электронный // Лань: электронно-библиотечная система. — URL: <https://e.lanbook.com/book/147673>
- Демидова, А. И. Цветоводство: учебно-методическое пособие / А. И. Демидова. — Вологда: ВГМХА им. Н.В. Верещагина, 2014. — 36 с.— Текст: электронный // Лань: электронно-библиотечная система. — URL: <https://e.lanbook.com/book/130801>

Бодрякова Светлана Сергеевна – студент группы С-2, Института агроэкологии,  
тел.+7-982-291-9825, [dizainerner@gmail.ru](mailto:dizainerner@gmail.ru)

Шабунин Антон Александрович – 456660, с. Миасское, Челябинская область, Красноармейский район, ул. Советская, д. 8, Институт агроэкологии, тел. +7-904-808-3849,  
[aa\\_schabunin@mail.ru](mailto:aa_schabunin@mail.ru)

## Социально-экономическое развитие сельского поселения Вязовский сельсовет Лебедянского района Липецкой области

Socio-economic development of the population Vyazovsky village council of the Lebedyansky district of the Lipetsk region

**В.Ф. Боровков**

*Преподаватель ГОБПОУ  
«Лебедянский торгово-экономический  
техникум»*

**А.В. Гельман,**

*Студент ГОБПОУ  
«Лебедянский торгово-экономический  
техникум»,*

**Аннотация:** Актуальность исследования включает: необходимость дальнейшего развития концепции повышения устойчивости системы расселения жителей села за счет социально-экономического развития сельских территорий, учитывая плотность населения, природные условия, удаленность от крупных городов, направленные на увеличение показателей качества жизни населения, и повышения инвестиционной активности. Важную роль в выборе перспективного направления предпринимательской деятельности, а также ее масштабов играет проведение собственных или изучение готовых маркетинговых исследований рынка.

**Ключевые слова:** необходимость дальнейшего развития концепции повышения устойчивости системы расселения жителей села за счет социально-экономического развития сельских территорий, расширение малых форм хозяйствования на селе, повышение качества жизни сельского жителя, повышение уровня занятости сельского населения.

**Abstract:** The relevance of the study includes: attention to the development of public health, population, villages due to the socio-economic development of certain areas, significant population density, environmental conditions, remoteness from large cities, focus on improving the quality of the population and employment of investment activity. An important role in choosing a promising direction of business activity, as well as its scope plays a role in conducting or studying the readiness of market research.

**Key words:** the need to further develop the concept of increasing the sustainability of the system of resettlement of rural residents through the socio-economic development of rural areas, the expansion of small forms of farming in the countryside, improving the quality of life of a rural resident, increasing the level of employment of the rural population

В условиях очередного затянувшегося кризиса и постоянного подорожания всего и вся, вопрос получения от своего деревенского подворья не только удовольствия, но и прибыли – актуален, как никогда. А вот чем заняться и на какую доходность стоит рассчитывать, зависит от множества факторов. Свободные источники буквально фонтанируют бизнес идеями, зачастую совершенно оторванными от реальности, но встречаются и вполне работающие способы. Рассмотрим, как можно зарабатывать на своем участке, исходя из его площади, вида разрешенного использования и других особенностей на территории сельского поселения Вязовский сельсовет

Лебедянского района Липецкой области.

Будучи трудолюбивым и умея думать, а не только «прыгать», получить прибыль реально даже без базового опыта ведения хозяйства и на любом земельном участке. Но вот направление, в котором стоит развиваться, нужно выбирать, отталкиваясь от важнейшего параметра – категории земель и вида разрешенного использования.

Если разведение сельскохозяйственных животных или птицы как бизнес на даче только планируется, стоит договориться с соседями и получить их согласие, но лучше поискать иной источник дохода. Зато здесь можно совершенно беспрепят-

ственно выращивать любые садовые и огородные культуры или грибы.

Чтобы беспрепятственно содержать небольшое поголовье мелкого и крупного рогатого скота, птицу и другую мясную живность для собственно потребления и реализации излишков, участок должен иметь соответствующее целевое назначение (для ведения личного подсобного хозяйства). Такой вид использования позволяет организовать вполне солидное подворье из кудахтающих, мекающих и хрюкающих питомцев всех мастей, которые будут давать не только мясо, молоко и яйца, но и дополнительный доход в семейный бюджет. Не говоря о том, что снабжение собственной семьи свежайшими продуктами отменного качества – не только полезно, но и вкусно.

В настоящее время перед потребителями стоит проблема приобретения продуктов питания высокого качества. Наблюдается рост потребительского спроса на продукцию экологически чистую, гипоаллергенную, содержащую белки животного происхождения, аминокислоты, другие полезные вещества, а также продукцию диетического назначения.

Актуальность темы авторского проекта определяется необходимостью: - развития малого предпринимательства на селе, в том числе, через расширение малых форм хозяйствования, в частности, фермерских хозяйств; - повышения качества жизни сельского жителя; - повышения уровня занятости сельского населения; - увеличения объёма производства продукции сельского хозяйства; - развития сельскохозяйственных потребительских кооперативов: кредитных, снабженческо-сбытовых, перерабатывающих; - организация экотуризма; - создания сети точек сбыта кооперативной продукции, которая должна составить конкуренцию сетевым магазинам; - импортозамещения сельскохозяйственной продукции в условиях применения международных экономических санкций в отношении нашего государства.

При массе других факторов влияющих на результат, для всех видов заработка, которые только можно придумать и реализовать, главное условие успеха – наличие

рынка сбыта. Не имеет значения, что именно планируется выращивать, производить или изготавливать, бизнес не может принести прибыль без возможности реализации. И не просто продажи «лишь бы свое отбить», а по приемлемой стоимости, которая позволит и заработать, и вернуть вложения с течением времени. Когда речь о ведении сельскохозяйственной деятельности, рассчитывать на быструю самоокупаемость не приходится, иногда требуются даже не месяцы, а годы, но время летит очень быстро.

Прежде чем окончательно определиться со способом заработка, начинающие предприниматели тщательно изучают спрос на тот или иной продукт (услугу), уровень ценообразования, конкуренцию, находят различные способы сбыта продукции. По соседству с крупной птицефермой или профильным фермерским хозяйством недальновидно делать ставку на разведение бройлеров или несушек. Тогда как крольчатина, баранина или тушки нутрий с большой вероятностью будут пользоваться спросом, да и на шкурки и овчину (шерсть) найти покупателя реальнее, чем на перо. Также и с овощеводством – в местности, где в каждом дворе выращивают огурцы или зелень, новичкам втиснуться на рынок проблематично. Разве что предложить уникальные сорта или поставлять продукт значительно раньше других, что при применении современных технологий вполне реально.

То есть, для повышения шансов на успех, необходимо предлагать или эксклюзивный (но востребованный) продукт или ширпотреб (ничего обидного, речь о продукции широкого потребления, а не низкого качества), но чем-то превосходящий аналоги. Это могут быть и сроки поставок, и расширенный ассортимент, и улучшенные вкусовые характеристики, и более высокое качество, и цена ниже рыночной. Но последняя должна достигаться не за счет работы себе в убыток, а благодаря оптимизации производственного цикла и снижению затрат.

И все эти нюансы нужно изучать «на берегу», чтобы не вложиться в заведомо проигрышный проект. Благо, информации достаточно и в свободных источниках, и

соседи охотно делятся своими успехами и чужими неудачами, и в профильных темах на форуме масса полезнейшего материала. Потраченное на теорию время вернется как минимум, отсутствием убытков, а в идеале, прибылью от правильно выбранного направления.

С целью ресурсного обеспечения проекта можно воспользоваться российскими и региональными (Липецкими) льготами для малого бизнеса в виде прямой финансовой поддержки, например, субсидий для начинающих предпринимателей (сайт mb48r.ru - до 500 тысяч рублей).

География проекта по организации деятельности сельского населения именно в Вязовском сельсовете Лебедянского района Липецкой области объясняется: - здоровой экосистемой в данной местности; - оптимальным сочетанием площадей лесных массивов и лугов вокруг сёл Вязово, Сезёново, Сурки, что даёт возможность успешно пополнять кормовую базу при различных формах ведения сельского хозяйства; - наличием широкого круга региональных программ Липецкой области, муниципальных программ Лебедянского района, сельского поселения Вязовский сельсовет по поддержке малого бизнеса; - привлекательностью рынка из-за удобного месторасположения сельхоз предприятий в центральной части европейской части России, с точки зрения развития логистики по снабжению и сбыту готовой продукции.

Актуальность конкурсной работы заключается также в следующем:

– данная работа направлена на реализацию Послания Президента РФ Федеральному собранию РФ, где он говорит «Сегодня в нашем обществе чётко обозначился запрос на перемены. Люди хотят развития и сами стремятся двигаться вперёд в профессии, знаниях, в достижении благополучия, готовы брать на себя ответственность за конкретные дела»;

– работа направлена на исполнение Указа Президента РФ «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024

года», где говорится о необходимости развития «малого и среднего предпринимательства и поддержки

индивидуальной предпринимательской инициативы»;

– актуальность работы детализируется в частности, в прогнозе Министерства экономического развития «О социально-экономическом развитии на период до 2024 года», где говорится: «Приоритеты социально-экономического развития на период до 2024 года сосредоточены на развитии человеческого капитала и улучшении качества жизни»;

– осуществление работы будет способствовать развитию малого предпринимательства в рамках исполнения муниципальной целевой программы «Устойчивое развитие территории сельского поселения Вязовский сельсовет Лебедянского района Липецкой области на 2014-2024 г.г.» (п.6), часть таких мер закреплена в Лебедянской районной муниципальной программе "Развитие территорий в 2018-2024 г.г." (п.8 ч.2).

Чем конкретно занимаются сельские жители Вязовского сельсовета: выращиванием ягод, выращиванием рассады и овощей, выращиванием микрозелени, выращиванием грибов, выращиванием декоративных растений и цветов, заработком на заготовках, заработком на пчеловодстве, заработком на хобби, заработком на технике, заработком на разведении птицы, кроликов и нутрий, заработком на разведении свиней, мелкого и крупного рогатого скота, заработком на разведении рыбы.

Фермерские хозяйства Вязовского сельсовета зарабатывают на том же, на чем и личные подсобные, но в более серьезных масштабах, плюс, им доступно выращивание сельскохозяйственных зерновых и подсолнечных культур, как для нужд собственного поголовья, так и на продажу. А в последние годы для фермеров появилось и два новых перспективных направления бизнеса: агротуризм, глэмпинг (по сути, является агротуризмом, но с упором не в сельское хозяйство, а в природу).

## Раздел III. Лаборатория истории и теории социального управления

**Ракетные войска Стратегического Назначения в операции «Анадырь»  
(«Карибский кризис»)**

Strategic Missile Forces in Operation Anadyr ("Caribbean Crisis")

**В.М.Десенко,***кандидат исторических наук,  
преподаватель кафедры гуманитарных дисциплин  
Военной академии РВСН им.Петра Великого*

**Аннотация:** В мае 1962 года советское политическое руководство принимает решение о размещении на Кубе контингента Советских войск, в том числе и ракет средней дальности, оснащенных ядерными боеголовками. А уже в июне 1962 года был заключен секретный межправительственный договор о размещении Советских Вооруженных сил на территории республики Куба. Главной составляющей Группы войск были Ракетные войска стратегического назначения, вооруженные ракетами средней дальности Р-12 и Р-14, оснащенные ядерными боеголовками. Началась блокада Кубы, которая едва не закончилась ядерной войной. Но здравый смысл взял верх: лидеры СССР и США смогли договориться. Ядерное оружие было вывезено с территории Кубы, американцы отменили операцию вторжения.

Таким образом, Ракетные войска стратегического назначения в ходе Карибского кризиса выполнили главное свое предназначение - стали сдерживающим фактором, который предотвратил развязывание американской агрессии, а возможно, и начало ядерной войны.

**Ключевые слова:** Ракетные войска Стратегического Назначения, операция «Анадырь», боевая готовность, ядерная война, полевой позиционный район (ППР), группа советских войск на Кубе (ГСВК).

**Abstract:** In May 1962, the Soviet political leadership decided to deploy a contingent of Soviet troops in Cuba, including medium-range missiles equipped with nuclear warheads. And already in June 1962, a secret intergovernmental agreement was concluded on the deployment of Soviet Armed Forces on the territory of the Republic of Cuba. The main component of the Group of Troops were Strategic Missile Forces armed with medium-range missiles R-12 and R-14, equipped with nuclear warheads. The blockade of Cuba began, which almost ended in a nuclear war. But common sense prevailed: the leaders of the USSR and the USA were able to agree. Nuclear weapons were removed from the territory of Cuba, the Americans canceled the invasion operation.

**Key words:** Thus, the Strategic Missile Forces during the Caribbean crisis fulfilled their main purpose - they became a deterrent that prevented

60 лет прошло с тех дней, когда весь мир, затаив дыхание, жил в ожидании ядерной катастрофы. Когда Советский Союз и США вышли на финишную прямую, в конце которой могла быть только пропасть. Речь идет о, так называемом «Карибском кризисе» 1962 года. Документы о событиях того времени долгое время хранились под грифом «секретно», и только, начиная с 1987 года, об этом начали говорить более открыто. Это был год 25-летия кубинских событий. События «Карибского кризиса» в дальнейшем попали под пристальное внимание исследователей. Был выпущен ряд книг, защищены кандидатские и даже док-

торские диссертации. Ведь в операции принимали участие практически все виды и рода войск Вооруженных сил СССР. Но, к сожалению, нынешнее поколение фактически ничего не знает об этом. Материал по данной теме достаточно объемный, поэтому в данной статье кратко рассматривается участие в операции «Анадырь» только частей Ракетных войск Стратегического назначения, т.к. только благодаря их присутствию на Кубе американское руководство прониклось мыслью о неотвратимом ядерном возмездии, и вынуждено было пойти на переговоры.

### Предыстория событий

1 января 1959 года первым премьер-министром республики Куба Фиделем Кастро было объявлено о победе революции. Прежнее проамериканское правительство диктатора Батисты потерпело поражение и покинуло страну. США не могли смириться с данной ситуацией, и уже в 1959 году, после национализации американских предприятий, объявили Кубе экономическую блокаду. Это стало первым толчком к сближению СССР и Кубы.

С февраля 1960 года между двумя государствами начинается тесное политическое, торгово-экономическое и военное сотрудничество. И, естественно, Куба пошла по пути строительства социализма, т.е. в фарватере международной и социально-экономической политики СССР. Если посмотреть на политическую карту мира, Западное полушарие, то можно легко увидеть и понять, что всего в 90 милях от США появилось государство, которое, если и не проявляет явной враждебности, то все равно проводит антиамериканскую политику. Естественно, Америка не могла этого стерпеть. Уже в марте 1959 года американским президентом Д.Эйзенхауэром была поставлена задача ЦРУ по свержению нового кубинского режима. В апреле 1961 года была предпринята попытка кубинских эмигрантов по высадке десанта на Кубу, однако эта авантюра провалилась: десант был уничтожен за трое суток революционной армией Кубы. Но США и после этого не отказались от своих планов по ликвидации коммунистического режима на острове Свободы. В том же году американским руководством был создан секретный план «Мангуст», в соответствии с которым эмигрантское подполье на Кубе должно было поднять мятеж, а затем обратиться за военной помощью к администрации США, которая была бы незамедлительно оказана.

Понимая это, кубинское руководство обратилось за помощью к Советскому Союзу. В августе 1961 года между двумя государствами были заключены договоры о

поставке военного снаряжения, причем на остров вместе с вооружением прибывали советские военные специалисты и советники.

Советское военно-политическое руководство прекрасно понимало все стратегическое значение острова вблизи американского континента. В то время общеполитическая ситуация была довольно напряженной. Американские ракеты были развернуты по периметру границ СССР (в Великобритании, в Италии и в Турции). Особое беспокойство у советского военно-политического руководства вызывало размещение ракет в Турции, откуда подлетное время ракет до Москвы составляло 10 минут. Немаловажным являлось и то, что ядерный потенциал Советского Союза значительно уступал ядерному потенциалу США. [1.С 19-24].

В мае 1962 года советское политическое руководство принимает решение о размещении на Кубе контингента Советских войск, в том числе и ракет средней дальности, оснащенных ядерными боеголовками. А уже в июне 1962 года был заключен секретный межправительственный договор о размещении Советских Вооруженных сил на территории республики Куба. Таким образом «в случае агрессии против республики Куба или нападения на Советские Вооруженные силы, размещенные на её территории, правительства Кубы и СССР, используя право на индивидуальную или коллективную оборону, предусмотренное статьей 51 Устава ООН, предпримут все необходимые меры для отражения агрессии». [1.С 25-28].

### Подготовка и проведение операции «Анадырь»

Разработка операции осуществлялась в режиме строжайшей секретности под руководством маршала Советского Союза Баграмяна И.Х, начальника тыла Вооруженных сил, генерал-полковника Иванова С.П, начальника Главного Оперативного управления Генерального штаба ВС СССР

и генерал-майора Грибкова А.И, начальника управления Главного Оперативного управления Генерального штаба ВС СССР. [1.С 31-34].

Соединения и части, отправляемые на Кубу планировалось формировать из войск различных военных округов. Так, мотострелковые полки должен был выделить Ленинградский военный округ (одним из полков командовал полковник Язов Д.Т, будущий министр обороны СССР и маршал Советского Союза), танковые подразделения - Киевский. То же относилось и к частям других видов Вооруженных сил и родов войск.

Командующим Группой Советских войск на Кубе (ГСВК) был назначен генерал армии Плиев И.А. Все кандидатуры руководящего состава Группы войск были утверждены лично Хрущевым Н.С. 7 июля 1962 года. Вот их список. Генерал-лейтенант Данкевич П.Б. - первый заместитель командующего; генерал – майор Петренко П.М. - член Военного совета, начальник политуправления; генерал-лейтенант Акиндинов П.В. - начальник штаба; генерал-полковник авиации Давидков В.И. - заместитель командующего по ВВС; генерал-лейтенант Гречко С.Н. - заместитель командующего по противовоздушной обороне; вице-адмирал Абашвили Г.С. - заместитель командующего по военноморскому флоту; генерал - майор Пилипенко Н.Р. - заместитель командующего по тылу; генерал - майор Гарбуз Л.С. - заместитель командующего по боевой подготовке; генерал - майор Слизнев В.П. - заместитель командующего по ракетному вооружению; генерал - майор Дементьев А.А. - заместитель командующего и старший группы советских военных специалистов на Кубе. [1.С 35-36].

После проведения всех организационно-подготовительных мероприятий и доклада о готовности к реализации плана «Анадырь» Хрущеву Н.С., первым днем погрузки было определено 12 июля 1962 года. А рекогносцировочная группа, во гла-

ве с генералом армии Плиевым И.А. убыла на Кубу еще 10 июля по маршруту Москва – Конакри - Гавана под маркой гражданского воздушного флота, якобы для открытия международной линии Москва - Гавана.

Всего численность войск, предназначенных для передислокации на Кубу, составляла 50874 человека личного состава и 3000 человек гражданского персонала. Кроме этого необходимо было перевезти более 230 тысяч тонн материально-технических средств. Всего в июле-октябре месяце в передислокации войск участвовало 85 грузовых и пассажирских судов, которые совершили 183 рейса на Кубу и обратно.

Перевозка личного состава и техники морем производилась на пассажирских и сухогрузных судах торгового флота из портов Балтийского, Баренцева и Черноморского морей (Кронштадта, Лиепай, Балтийска, Мурманска, Севастополя, Феодосии, Николаева, Поти). Время на погрузку одного морского транспорта составляло 2-3 суток. При этом тяжелая техника грузилась в нижние трюмы, а более легкая и автомобили - в твиндеки и на палубы. Причем, погрузка требовала исключительной точности и согласованности по времени подачи кораблей и войск. Малейший сбой нарушал график. Поэтому эшелоны подходили сразу к пирсам, вооружение и техника сразу же перегружались в трюмы. Работа шла круглосуточно.

Телефонные разговоры были строгойше запрещены. Для решения каких-либо вопросов из Москвы выезжали генералы и офицеры соответствующего управления. Перед убытием весь личный состав был переодет в гражданскую одежду. О конечном пункте маршрута не было известно даже старшим офицерам, а капитаны кораблей узнавали о нем только после вскрытия пакета в Гибралтарском проливе. [1.С 37-38].

Однако одной из самых острых проблем было размещение личного состава на кораблях. Личный состав вынужден был

набиваться в трюмы, как «сельди в бочку». Эту проблему так и не удалось решить. Поэтому более двух недель людям пришлось жить в раскаленной, закупоренной стальной коробке, только по ночам выходить на палубу, чтобы глотнуть свежего воздуха, принимать пищу два раза в темное время суток, по графику посещать уборные. Условия пребывания в твиндеках были адские, т.к. температура воздуха достигала 50 градусов. И не каждому под силу было это выдержать. За время пути были и заболевания, были и смерти. Наверное, подобным образом перевозили только невольников в эпоху работорговли. Ни в одной армии мира военнотрудовой не вынес бы подобного испытания, это было по плечу только русскому солдату. [4.С 135-138].

Но все плохое, впрочем так же, как и хорошее, рано или поздно заканчивается. Первым в порт Гавана 26 июля прибыл теплоход «Мария Ульянова». В течение последующих пяти дней прибыло еще девять судов с личным составом и техникой. 29 июля на теплоходе «Латвия» прибыло управление Группы войск. После этого вся работа по организации выгрузки и рассредоточения войск осуществлялась штабом Группы.

Прибывающие войска развертывались во всех шести провинциях острова в сложнейших климатических и бытовых условиях. В большинстве районов дислокации советских войск не было жилья, была очень слабо развита дорожная сеть, зачастую отсутствовали источники водоснабжения. Но, несмотря на все трудности, войска приводили себя в готовность к отражению американской агрессии.

Главной составляющей Группы войск были Ракетные войска стратегического назначения, вооруженные ракетами средней дальности Р-12 и Р-14, оснащенные ядерными боеголовками. До сих пор не утихают споры об адекватности тех мер, которые приняло советское руководство, сделав попытку использовать ядерное оружие в качестве меры устрашения. Однако

послевоенные международные отношения показывают, что дипломатия велась, в первую очередь, с позиции силы. В ходе Суэцкого (1956 год) и Берлинского (1959 год) кризисов, событий в Венгрии (1956 год) был приобретен опыт давления на противников, опираясь именно на обладание ракетно-ядерным оружием. Поэтому размещение советских ракет на Кубе явилось адекватной мерой в ответ на развертывание США ракетных комплексов в Европе и Турции. Но, в данном случае, главным было стремление сдержать США от агрессии против Кубы, а не развязывание ядерного конфликта.

Американская сторона между тем продолжала готовиться к вторжению на Кубу. Силы вторжения насчитывали семь дивизий, до 600 танков, более 2000 орудий и минометов, 12 НУРС (неуправляемый ракетный снаряд - ядерная твердотопливная баллистическая ракета) «Онест Джон», 430 истребителей, бомбардировщиков и палубных штурмовиков, 140 кораблей. [1.С 41-43].

Ракетные войска в составе ГСВК были представлены 51 ракетной дивизией, сформированной на базе 43 ракетной дивизии (г.Ромны, Сумской обл.), состоящей из пяти ракетных полков, подвижных ремонтно-технических баз, частей и подразделений боевого обеспечения. Сама 51 ракетная дивизия создавалась только на период проведения стратегической операции «Анадырь». Директивой Главного штаба РВСН дивизии ставилась задача перейти на новые штаты, полностью укомплектовать части и подразделения личным составом и техникой, принять в состав соединения два ракетных полка из других дивизий.

Так выглядел состав вновь сформированного ракетного соединения перед отправкой на Кубу:

664 ракетный полк (43 ракетная дивизия, г.Ромны), командир полка подполковник Соловьев Ю.А; 665 ракетный полк (43 ракетная дивизия, г.Ромны), командир полка подполковник Коваленко А.А; 668

ракетный полк (43 ракетная дивизия, г.Ромны), командир полка подполковник Черкесов Н.А; 79 ракетный полк (24 ракетная дивизия, г.Шауляй), командир полка подполковник Сидоров И.С; 181 ракетный полк (50 ракетная дивизия, п.г.т. Белокоровичи), командир полка полковник Бандиловский Н.Ф; один ракетный дивизион для 668 ракетного полка (32 ракетная дивизия, г.Поставы).

Командование 51 ракетной дивизии.

Командир дивизии генерал-майор Стаценко И.Д; заместитель командира дивизии полковник Бондаренко Б.А; начальник штаба дивизии полковник Осадчий И.З; начальник политотдела дивизии подполковник Пшеничный И.В; заместитель командира дивизии по инженерно-ракетной службе полковник Тернов А.М; заместитель командира дивизии по тылу полковник Пацар В.И. [7.С 9-14].

12 июля 1962 года рекогносцировочная группа, возглавляемая командиром дивизии, прибыла на Кубу самолетом и сразу же приступила к изучению ранее выбранных полевых позиционных районов (ППР).

Рекогносцировка показала, что выбранные районы имеют сильнопересеченный рельеф местности, бедную растительность и слабо развитую дорожную сеть. Кроме того отсутствуют необходимые площадки, водоносные слои залегают на глубине 150-200 метров, в районах действуют контрреволюционные банды, следовательно, данные районы не подходят для развертывания ракетных полков и частей обеспечения. В срочном порядке приходилось выбирать новые ППР, на что уходило драгоценное время.

Непростым оказался и вопрос размещения личного состава. Первоначальный вариант размещения людей в землянках, после его изучения, был отвергнут из-за большого количества осадков и испарений. В дальнейшем для размещения личного состава вынуждены были строить палаточные городки, которые явились одним из демас-

кирующих признаков размещения советских войск.

Только с 9 сентября началось сосредоточение дивизии на острове и закончилось только 22 октября. [1.С 19-22].

В этот день по радио выступил президент США Дж. Кеннеди с Обращением к нации, где охарактеризовал обстановку в районе Карибского бассейна, как угрожающую для американского государства, из-за размещения на Кубе советских ракет. Обращение заканчивалось словами «...любой пуск ракеты с ядерной боеголовкой в направлении какого-либо государства Западного полушария будет рассматриваться как удар Советского Союза по Соединенным Штатам, требующим возмездия со стороны США». Это был кульминационный момент Карибского кризиса. Вслед за выступлением президента американской стороной были предприняты акции дипломатического и военного характера.

23 октября была объявлена блокада острова. По этой причине часть личного состава, вооружения, техники и военного имущества не смогла попасть на Кубу, т.к. американский флот перекрыл все подходы к острову, и советские корабли с грузом вынуждены были повернуть обратно. [2.С 131-138].

В итоге по состоянию на 22 октября 51 ракетная дивизия была сосредоточена в ППР в составе:

- управление дивизии, батальон связи, отдельный инженерно-саперный батальон, 79 и 181 ракетные полки в полном составе;

- 664 ракетный полк без двух батарей транспортировки и заправки, без начальника штаба и заместителя по тылу, и большей части управления полка;

- 665 ракетный полк в составе одной стартовой батареи, батареей боевого обеспечения и части управления во главе с командиром полка;

- 668 ракетный полк в составе батареи боевого обеспечения;

- 4 подвижные ремонтно-технические базы в полном составе.

Всего в составе дивизии на Кубу прибыло:

Офицеров - 1404;

солдат и сержантов - 6462;

гражданский персонал - 90;

ракет - 42 (из них 6 учебных);

головных частей - 36;

полторы заправки компонентов ракетного топлива;

машин - 1695;

радиостанций - 72 и другие виды военного имущества.

В связи со сложившейся ситуацией, для приведения в боевую готовность 664 ракетного полка подполковника Соловьева Ю.А. решением командира дивизии был проведен маневр силами и средствами: часть резервных и штатных агрегатов заправочного оборудования было изъято из 79 и 181 ракетных полков и передано в 664 ракетный полк. Недостающий личный состав, также был передан из других частей. Таким образом, несмотря на сложную обстановку, 51 ракетная дивизия была приведена в постоянную боевую готовность раньше установленного срока. [6.С 72-78].

23 октября 1962 года генерал майор Стаценко И.Д. получил приказ командующего ГСВК с 8.00 привести дивизию в повышенную боевую готовность. С 11 часов 30 минут 23 октября и до 27 октября 1962 года приведение частей в боевую готовность проходило при непрерывном облете ППР американскими самолетами. В ночь с 26 на 27 октября 1962 года по приказу генерала армии Плиева И.А. в позиционный район 79 ракетного полка были доставлены головные части. Однако ни одна ракета не заправлялась, головные части не подстыковывались, полетные задания не вводились. Проведение данных мероприятий предусматривалось решением только Высшего руководства Советского Союза. [5.С 87-88].

События продолжали стремительно развиваться. 27 октября советской ракетой над Кубой был сбит разведывательный

американский самолет. Летчик майор Р.Андерсен погиб. Это вызвало очередной приступ истерии в Америке. Летчик был возведен в ранг героя, а американская общественность требовала возмездия. Ситуация начала выходить из - под контроля.

В этот же день (в США его назвали «черной субботой») на совещании у президента было предложено нанести упреждающий удар по Кубе с воздуха 29 октября. Но президент Дж. Кенеди не утвердил этого предложения, т.к. «...после такого шага никто из присутствующих не окажется в живых». Тем не менее, Советскому Союзу (в лице его посла А.Ф.Добрынина) было заявлено в ультимативной форме, что если советские баллистические ракеты не будут убраны с Кубы, то США начнут боевые действия против нее. Но была сделана оговорка, что «...президент во что бы то ни стало хочет избежать войны».

Советское руководство отнеслось с пониманием к американскому предложению. Решено было дать позитивный ответ, т.к. в обмен на вывод ракет президент США, гарантировал ненападение на Кубу как США, так и их союзников. Произошел обоюдный обмен посланиями, следствием которых было начало мирного переговорного процесса. [1.С 45-48].

Уже 28 октября до командира 51 ракетной дивизии был доведен приказ о демонтаже стартовых позиций и передислокации дивизии в Советский Союз. С 29 октября начался процесс демонтажа, а с 5 по 9 ноября 1962 года все 42 ракеты были вывезены с территории Кубы. Погрузка личного состава и техники частей дивизии была закончена 12 декабря 1962 года. В конце декабря дивизия возвратилась в Советский Союз в пункты постоянной дислокации. В установленные сроки части и подразделения заступили на боевое дежурство.

Советское руководство приняло решение передать обычное вооружение и боевую технику советских войск Кубинским вооруженным силам. На острове оставалась и часть группировки советских войск, ко-

торая в дальнейшем была реорганизована в мотострелковую бригаду. Это соединение дислоцировалось на Кубе до 1994 года, после чего было выведено в Россию.

В качестве заключения можно сделать вывод, что в октябре 1962 года и СССР и США оказались в положении «равной опасности», т.к. любой ракетно-ядерный потенциал, обеспечивающий уничтожение любой страны, все равно не может защитить свой народ. В любом случае, даже «нападающая сторона» получит в от-

вет неприемлемый для себя ущерб. В конечном итоге сложился «паритет страха», при котором ни одна из сторон не может рассчитывать на победу.

Таким образом, Ракетные войска стратегического назначения в ходе Карибского кризиса выполнили главное свое предназначение - стали сдерживающим фактором, который предотвратил развязывание американской агрессии, а возможно, и начало ядерной войны.

### Список использованных источников

1. Стратегическая операция «Анадырь». Как это было. Мемуарное издание. Под ред. В.И. Есина. - М.: МООВВИК, Москва, 2004.
2. Ракетные войска стратегического назначения. Военно-исторический труд. Под ред. Толубко В.Ф. В 3-х частях. - М.: МО СССР, 1978.
3. Воробьев С.В. Эволюция взглядов на боевое применение РВСН (1959-1993 гг.): исторический анализ. М: ВАД, 1997.
4. Ветераны-ракетчики вспоминают. Под ред. Кочемасова С.Г. - М. ЦИПК РВСН, 1994.
5. Ракетные войска стратегического назначения. Военно-исторический труд. Под ред. Максимова Ю.П. - М: РВСН, 1992.
6. Хроника основных событий истории Ракетных войск стратегического назначения. Под ред. Сергеева И. Д. -М;РВСН. 1996 .
7. 43 гвардейская ракетная Смоленская орденов Суворова и Кутузова дивизия. Военно-исторический труд. Под ред. В.Л. Чуприянова, М: -Москва, 2009.

**Правила оформления и условия приема статей для журнала «МЕСТНОЕ ПРАВО»**

Публикуются научные результаты по научной специальности 12.00.00 – юридические науки

Главный редактор: Бабичев Игорь Викторович

Секретарь редакционного совета: Калантарова Наталья Рудольфовна, тел. (495) 692-5994

Информационная поддержка – веб-сайт: <http://www.mestnoepravo.com>

**В редакцию журнала предоставляются:**

1. Статья – электронная версия.
2. Контактная информация (телефоны, адреса электронной почты, место работы, должность, ученая степень, ученое звание для каждого автора) – электронная версия.
3. Рекомендация или экспертная справка (заключение) о возможности опубликования (при наличии) – электронная копия.
4. Рукописи рецензируются, по результатам рецензирования редсовет принимает решение о целесообразности опубликования материалов.
5. Публикация оформляется на безвозмездной основе при наличии годовой подписки на текущий либо предстоящий период.

**Требования к оформлению статьи**

В журнале публикуются статьи специалистов, аспирантов и практических работников. Объем статьи до 30 страниц. Допускается публикация статей проблемного характера. Возможно размещение материала информационного характера (о конференциях, семинарах, симпозиумах и т.д.).

Текст набирается (без переносов) в русифицированном редакторе **MS Word (RUS)** в стандарте страницы А4 (297×210) с использованием шрифта **TimesNewRoman (размер 12)**. Межстрочные интервалы, если не оговоренное, устанавливаются одинарными. Библиографические ссылки оформляются как концевые сноски (в конце документа). Ссылки иного характера оформляются как сноски внизу страницы.

**Структура статьи**

1. Название статьи на русском и английском языках.
2. Имена авторов с указанием научных званий и места работы на русском языке.
3. Краткая аннотация на русском и английском языках (до 5 – 8 строк).
4. Ключевые слова на русском и английском языках (до 10 слов).
5. Текст статьи (допускается разбивка статьи на разделы и подразделы, а также использование сносок и ссылок).
6. Контактная информация (почтовый адрес места работы, телефон, электронная почта).
7. Список ссылок и/или список литературы.