Научно-практический журнал муниципальной науки, местного самоуправления и муниципального права

МЕСТНОЕ ПРАВО

2022 г. N 5

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	
А.Н.Диденко Правовая природа и правовое регулирование местных сообществ: опыт регионов и муниципалитетов	3
А.А.Ларичев Локальные сообщества как механизм самоуправления граждан на субмуниципальных территориях	15
Е.С.Шугрина Особенности возникновение права муниципальной собственности на гидротехнические сооружения: анализ законодательства и правоприменения	21
А.Г.Головин Развитие потенциала местного уровня публичной власти в ракурсе ответственного делегирования власти народом	35
Раздел II. Обзоры и комментарии решений высших судов	
Обзор решений Конституционного Суда Российской Федерации за 1-е полугодие 2022 года	47
Раздел III. Федеральные мероприятия	
«Круглый стол» на тему: «Региональные и местные сообщества как фактор и субъект стратегического развития регионов и муниципалитетов» (г. Москва, Круглый зал Дома Союзов, 7 июля 2022 года) Итоговый документ (рекомендации)	85
Заседание Президиума Российской академии естественных наук (г. Москва, 6 сентября 2022 года) Пост-релиз	109
Всероссийский конкурс «Мой город – моя забота» Материалы победителей конкурса (статьи) (продолжение)	111
Раздел IV. Лаборатория теории и истории социального управления	
И.В.Бабичев Что после капитализма? Гармоничный интегративный строй для России и мира.	119
Правила оформления и приема статей в печать	128

Научно-практический журнал муниципальной науки, местного самоуправления и муниципального права

Колонка редактора

Дорогие коллеги!

Мы продолжаем исследовать местные сообщества, их роль и место в развитии территорий и местного самоуправления. Прежде всего обращаю ваше внимание на рекомендации круглого стола, проведенного Комитетом Государственной Думы по региональной политике и местному самоуправлению 7 июля и утвержденные решением Комитета 13 сентября с.г., и базовую статью А.Н. Диденко об опыте регионов и муниципалитетов по правовому регулированию организации и деятельности местных сообществ различных видов.

Научно-правовой интерес представляет исследование А.А. Ларичева локальным сообществам субмуниципальных ПО на территориях. Интересный анализ представлен публикации В А.Г. Головина по развитию легального потенциала местного уровня публичной власти. В лаборатории теории и истории социального наша статья по теории гармонизации управления социальных отношений.

Важный и актуальный вопрос поднимается в статье проф. Е.С. Шугриной об особенностях возникновения права муниципальной собственности на гидротехнические сооружения.

6 сентября текущего года на заседании Президиума Российской академии естественных наук состоялся отчет о работе Отделения РАЕН по федеративному устройству, местному самоуправлению и местным сообществам, сообщение о котором мы публикуем в этом номере.

В номере также – наш традиционный обзор касающихся местного самоуправления решений Конституционного Суда Российской Федерации (за первое полугодие 2022 года) и уже становящие традиционными публикации материалов молодых победителей конкурса «Мой город – моя забота».

Удачи нам и профессиональных достижений в наше непростое время.

С уважением,

И.В. Бабичев

Раздел I. **Статьи и научные материалы**

Правовая природа и правовое регулирование местных сообществ: опыт регионов и муниципалитетов

Legal nature and legal regulation of local communities: experience of regions and municipalities

А.Н.Диденко

председатель Комитета Государственной Думы по региональной политике и местному самоуправлению

Аннотация: В статье рассматривается правовая природа и роль местных сообществ в создании условий для эффективной социально-экономической модернизации на местах. Даётся характеристика местных сообществ, включающая их структуру, возможные способы юридической институциализации и направления институциональной модернизации на местном уровне. Раскрывается содержание ключевых форм активного гражданского участия. Представлен опыт регионов и муниципалитетов по поддержке местных сообществ.

Ключевые слова: гражданское общество, местное самоуправление, местные сообщества, муниципальная общественная палата, сельский староста, территориальное общественное самоуправление (TOC).

Abstract: The article examines the legal nature and role of local communities in creating the conditions for effective socio-economic modernization on territories. A description of local communities is given, including their structure, possible ways of legal institutionalization and the direction of institutional modernization at the local level. The content of key forms of active civic participation is disclosed. The experience of regions and municipalities to support local communities is presented.

Keywords: civil society, local self-government, local communities, municipal public chamber, village headman, territorial public self-government (TPS).

В настоящее время местные сообщества приобретают все большую значимость. Они оказывают непосредственное влияние на формирование общности интересов, взаимодоверия, солидарности и тем самым создают условия для эффективной социально-экономической модернизации на местах, а оттуда – и на всю страну.

Вместе с тем в Федеральном законе от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее — Федеральный закон № 131-ФЗ) такой правовой категории — «местные сообщества» нет, но она встречается в решениях Конституционного Суда Российской Федерации. Так, например, Конституционный Суд в Постановлении от 1 декабря 2015 г. № 30-П обозначает муниципальную власть как власть местного сообщества, и называет его в качестве первичного субъекта права на местное самоуправление.

Можно выделить как минимум четыре признака местного сообщества:

1. Общность людей (историческая, культурная, соседская и пр.);

- 2. Территория (пространство), занимаемое сообществом в пределах определенных границ (географических, административных, экономических, информационных и пр.);
- 3. Социальное взаимодействие между членами сообщества (соседские отношения, общие правила и нормы поведения, общая администрация, общие общественные услуги, взаимосвязь в производственной деятельности и пр.);
- 4. Чувство сообщества (психологическая идентификация с сообществом: общность ценностей, чувство принадлежности, чувство сопричастности к событиям в сообществе, чувство ответственности перед сообществом и пр.).

Но самый важный, сущностный признак местного сообщества — наличие общей цели (общих целей), направленной на решение вопросов местного самоуправления.

Население по смыслу, придаваемому ему федеральным законодательством, является не простой совокупностью граждан как субъектов права, а властным субъектом, обладающим определенными призна-

ками. Законодателем хотя и регламентируется правосубъектность местного населения в рамках функционирования муниципального образования, решения вопросов местного значения на его территории, но, как уже было отмечено, не дается определение этого понятия.

Поступающие в Комитет Государственной Думы по региональной политике и местному самоуправлению предложения о введении в федеральное законодательство понятия «местное сообщество» имеют целью с правовой позиции охарактеризовать пространственно-территориальное единство определенной части населения с учетом сущностных критериев ее обособления, выделения ее в качестве самостоятельного субъекта.

Такое единство обеспечивается наличием у соответствующих лиц взаимных интересов, связанных с организацией жизнедеятельности по месту проживания, которые и интегрируют их в единую и целостную территориальную общность публичного территориального коллектива, характерного для малых муниципальных образований (например, небольших сельских поселений), либо состоящего из местных (территориальных и функциональных) организованных местных сообществ, что присуще для более крупных муниципалитетов.

Несомненно, назрела необходимость в законодательстве о местном самоуправлении конкретизировать не только правовой статус местных сообществ, но и принципы их организации и деятельности, порядок и механизмы их взаимодействия с органами государственной власти и органами местного самоуправления (конечно, учитывая виды местных сообществ).

В местных сообществах можно выделить два типа:

1. Местные сообщества территориального типа; главная цель их деятельности – содействие решению вопросов местного значения на территории проживания.

Они объединяют граждан, проживающих на конкретной территории, являющейся частью муниципального образования, при этом потребителем общественных благ, производимых данным сообществом, могут выступать все люди, проживающие

на территории его деятельности.

К таким местным сообществам относятся, прежде всего, организации территориального общественного самоуправления (ТОС); домовые и уличные комитеты; местные инициативные группы по благоустройству территории; местные организации и инициативные группы по защите имущественных, жилищных прав и интересов местных жителей на соответствующей территории. К такого рода местным сообществам можно отнести и товарищества собственников жилья; товарищества собственников недвижимости (местных магазинов, рынков, пунктов бытового обслуживания населения и т.п.), а также садовые товарищества.

2. Местные сообщества функционального типа: содействие решению вопросов местного значения — одна из целей их деятельности, но не главная.

Такие сообщества действуют, как правило, на всей территории муниципалитета, они производят частные блага, потребителями которых могут являться граждане, представляющие целевую группу данного сообщества.

Функциональными местными сообществами являются местные отделения политических партий, профсоюзов, обществ защиты прав потребителей, ветеранских организаций, религиозных организаций, спортивных, краеведческих, туристских, охотничьих организаций, организаций автолюбителей, молодежных объединений, обществ инвалидов, женских организаций, творческих союзов, этнических общин и национальных диаспор и т.п.

Значительная часть из них — это социально ориентированные некоммерческие организации (СОНКО). Чем больше времени и ресурсов уходит у такого местного сообщества на реализацию своей функциональной, т.е. муниципальной, цели, насколько — далеко или близко — муниципальный интерес от главной цели такого сообщества и насколько его реализация приближает сообщество к реализации его главной цели, настолько такое функциональное сообщество более «муниципально».

Так, например, учитывая географи-

ческое (южное) положение Краснодарского края, в регионе активно развиты этнические сообщества ряда национальных групп. Представители данных сообществ объединяются по этническому и территориальному принципу. Среди имеющихся подобных сообществ можно выделить армянские, греческие, курдские, турецкомесхетинские, азербайджанские, дагестанские, татарские общины и диаспоры.

Деятельность национальнокультурных организаций заключается в оказании содействия органам государственной и муниципальной власти по локализации конфликтных ситуаций с межэтнической составляющей, проведении традиционных национальных и религиозных праздников, национальных фестивалей, участии в общерегиональных и общероссийских национальных мероприятиях и проведении «круглых столов» по проблемным вопросам.

За счет средств наиболее активных диаспор, имеющих материальные и человеческие ресурсы, организуются курсы изучения национальных языков, оказывается юридическая и консультационная помощь мигрантам-соотечественникам, что способствует развитию экономических и культурных связей с исторической родиной. Также можно отметить существование определенного принципа землячества при трудоустройстве в частные компании, владельцами которых являются представители этнических групп.

В целях сохранения и развития культуры, языка, традиций, обычаев зачастую этнические сообщества создают национально-культурные организации. Согласно данным Управления Министерства юстиции Российской Федерации по Краснодарскому краю в регионе действуют 155 национально-культурных общественных объединений, которые представляют основные национальные общины.

Местное сообщество является не только субъектом, но и источником местной публичной власти, формирующим и обеспечивающим развитие различных институтов гражданского общества.

На сегодняшний день крайне востребованной для муниципалитетов является

тема создания правовых механизмов, позволяющих органам местного самоуправления максимально эффективно использовать институты гражданского общества в решении вопросов местного значения.

Институциональная гражданская реформа не будет эффективна без построения низовой институциональной инфраструктуры, без развития социальных институтов на базовом территориальном уровне, без вовлечения граждан в массовые социальные практики. Местные сообщества как основа гражданской институциональной модернизации в России (прежде всего по пути солидаризации) – это базовый ресурс национального развития, без вовлечения которого В «социально-экономический оборот» само это развитие невозможно.

Современные экономические реалии, задачи и требования предопределяют не только необходимость переосмысления многих привычных стандартов и концепций территориального развития, но и уточнения параметров функционирования публичной власти на местах, поиска новых форм (и актуализации привычных форм) вовлечения населения, проживающего на локальной территории и объединенного общими интересами, в решение вопросов местного значения.

Местные сообщества играют важнейшую роль в достижении устойчивого территориального развития, поскольку это - социальные системы, обладающие свойствами территориальной компактности, ресурсной обеспеченности, социальной самоидентификации, общественными потребностями и интересами, а также способностью к воспроизводству и наличием элементов самоуправления. Системообразующими элементами местных сообществ являются население, территория, социальное взаимодействие, публичный интерес (цель), а также местное самоуправление, определяющее на основе ресурсных возможностей местного сообщества его деятельность.

Механизмами достижения устойчивого и гармоничного территориального развития являются местные повестки дня — долгосрочные стратегии территориального развития, основанные на принципах экономической, экологической и социальной

устойчивости, и на формирование и реализацию которых огромное влияние оказывают приоритеты федеральной и региональной социально-экономической политики, а также деятельность хозяйствующих субъектов.

Так, например, социальноэкономическое развитие территорий Липецкой области тесно связано с развитием местных территорий. Участие местных сообществ в осуществлении местного самоуправления можно условно разделить на два направления:

- 1. Местное сообщество как субъект местного самоуправления. Население муниципального образования рассматривается как единое сообщество, построенное как коллектив, живущий на данной территории, имеющий собственный территориальный интерес, осознающий и реализующий его.
- 2. Местные сообщества как единицы социально-культурной жизни территории. Часть населения территории объединена по определенным признакам (вероисповедание, уклад жизни, сфера интересов).
- В Липецкой области субъектами местного самоуправления выступают местные сообщества, организованные в формате ТОСов.

Всего по состоянию на 1 января 2022 года в Липецкой области действуют 679 ТОС, 112 СОС (Советов общественного самоуправления).

В течение 2021 года было создано 25 ТОС в городских округах Липецкой области и 46 ТОС в сельских поселениях, 20 Советов общественного самоуправления.

За 2021 год по инициативе активистов ТОС в Липецкой области с учетом поддержки из регионального бюджета создано 36 объектов в сфере благоустройства на общую сумму 60 529,7 тыс. рублей, что на 33 объекта меньше, чем в 2020 году. Уменьшение числа созданных в 2021 году объектов вызвано тем, что активисты ТОС представляли на конкурсы более масштабные и значимые для жителей проекты. К примеру, в Частодубравском сельсовете Липецкого района реализован проект обустройства центральной площади с. Частая Дубрава на общую сумму 4 900 тыс. рублей.

В администрации города Липецка в мае 2021 года создан департамент по развитию территорий. Первостепенная задача департамента - содействие в осуществлении местного самоуправления и помощь в организации органов ТОС. Также в обязанности ведомства входит участие в реализации проектов инициативного проектирования (бюджетирования), координация работы по наказам избирателей депутатов городского совета И иных социальнозначимых проектов, направленных на развитие гражданских инициатив.

При участии ТОС проводятся мероприятия по пропаганде здорового образа жизни, праздники дворов, жилых районов. Проведение мероприятий по месту жительства способствует консолидации граждан, проживающих на конкретной территории, а также оживлению интереса детей и молодежи к спортивным играм во дворе, увеличению количества жителей, занимающихся спортом.

Уже четвертый год подряд активистами ТОС проводится один из самых доброжелательных праздников — «День соселей».

В городе Елец 3 ТОС в 2021 году воспользовались мерами государственной поддержки из областного бюджета, реализовав проекты благоустройства дворов детскими площадками, уличными тренажерами на общую сумму 5 503 тыс. рублей

В сельских поселениях количество ТОС продолжает увеличиваться. К примеру, на территории Добринского района в 2021 году зарегистрированы 30 ТОС. Активисты участвуют в жизни своих сёл: проводят субботники по уборке территорий, украшают элементы улично-дорожной сети, сообщают о фактах нарушения правил благоустройства, информируют население о важных мероприятиях, проходящих на территории ТОС.

В настоящее время в администрации Липецкой области разрабатываются дополнительные меры государственной поддержки на реализацию инициативных проектов граждан, в том числе предложенных ТОС.

К сообществам, объединенным по другим социально-культурным признакам

можно отнести некоммерческие объединения граждан Липецкой области: религиозные объединения, казачьи общества, землячества, краеведческие общества, общества рыболовов и охотников, садоводческие товарищества, некоммерческие партнерства и другие.

В соответствии с Законом Липецкой области от 5 марта 2015 г. № 374-ОЗ «О государственной поддержке социально ориентированных некоммерческих организаций в Липецкой области», в рамках государственных программ СОНКО в 2021 году оказывались разнонаправленные меры поддержки:

а) информационная поддержка:

для оказания информационной поддержки, в целях обеспечения взаимодействия органов власти региона и некоммерческих организаций, СОНКО действует портал для НКО (nko48.ru) «об НКО для НКО!».

Также в регионе обеспечено функционирование информационного портала «Доступная среда Липецкой области», включающего в себя различные направления оказания информационной поддержки НКО, СОНКО, в том числе касающейся социальных проектов. На данном ресурсе размещаются материалы о работе НКО, социальных услугах, взаимодействии органов власти и СОНКО в решении общественных проблем.

Информационные материалы в 2021 году о деятельности НКО, СОНКО размещались в телевизионном и радиовещательном эфирах, а также в печатных средствах массовой информации — опубликовано 70 авторских статей о деятельности СОНКО — получателях поддержки из федерального и регионального уровней, создан видеоролик, аудио ролик об их деятельности, который транслировался на 4-х радиоканалах региона.

В рамках государственной программы Липецкой области «Реализация внутренней политики Липецкой области» на мероприятие по информационной поддержке СОНКО в 2021 году было предусмотрено 100 тыс. руб.

б) образовательная поддержка:

в целях оказания образовательной

поддержки НКО, СО НКО в рамках исполнения государственных программ проводились образовательные курсы для представителей указанных организаций в «онлайн и офлайн режимах», участниками которых стали 56 представителей СОНКО региона. Также в рамках предоставленных субсидий НКО были обеспечены подготовка и дополнительное профессиональное образование работников и добровольцев СОНКО.

В целях обеспечения деятельности некоммерческих организаций по предоставлению услуг в социальной сфере образовательная поддержка проводилась среди сотрудников СОНКО посредством платформы «Школа ухода за пожилыми людьми и лицами с ограниченными возможностями здоровья».

в) имущественная поддержка:

имущественная поддержка НКО, СОНКО осуществляется в соответствии с Законом Липецкой области от 31 августа 2004 г. № 122-ОЗ «О порядке управления и распоряжения государственной собственностью в Липецкой области». В рамках исполнения приоритетного проекта «Разработка дополнительных мер поддержки СОНКО» в соответствии с указанным нормативным правовым актом сформирован реестр областного имущества, находящегося в оперативном управлении органов государственной власти, который опубликован на Портале НКО.

Также соответствующими органами государственной власти определено имущество, которое может быть передано НКО, СОНКО, и информация о нем размещена на ресурсах, к примеру:

- реестр имущества учреждений образования Липецкой области, которое может быть предоставлено СОНКО в аренду или безвозмездное пользование, размещен на официальном сайте управления образования и науки Липецкой области во вкладке «Государственная поддержка СОНКО» в разделе «Меры поддержки»;

- на безвозмездной основе управлением культуры и туризма Липецкой области предоставлены помещения, находящиеся в областной собственности, для правления ЛОО ВТОО «Союз художников России» и как художественные мастерские;

- реестр имущества учреждений здравоохранения региона размещен на сайте управления здравоохранения Липецкой области в информационнотелекоммуникационной сети «Интернет»;

- управлением социальной политики Липецкой области сформирован перечень недвижимого и движимого имущества, которое после необходимых согласований может быть передано в аренду на льготных условиях и/или в безвозмездное пользование СОНКО, предоставляющим социальные услуги населению, для осуществления их деятельности или для проведения отдельных мероприятий; данный перечень размещен в открытом доступе на официальном сайте управления социальной политики Липецкой области.

Благодаря взаимодействию органов исполнительной власти региона с муниципальными образованиями Липецкой области, в 2021 году имущественная поддержка была оказана 78 СОНКО, им предоставлены помещения общей площадью 5 071,2 м².

г) консультационная поддержка:

по итогам 2021 года консультационные и методические меры поддержки были оказаны 184-м СОНКО, проведено 614 консультаций. На оказание консультационной поддержки организовано предоставление субсидии в размере 1 млн. руб.

Органами государственной власти Липецкой области и органами местного самоуправления муниципальных образований региона систематически проводились консультационные мероприятия: «круглые столы», семинары, личные беседы с гражданами, желающими создать социально ориентированную некоммерческую организацию, а также с действующими НКО, СОНКО.

д) финансовая поддержка:

мерами финансовой поддержки в 2021 году являлись: целевая поддержка в виде субсидий, предоставление субсидий на конкурсной основе, а также в виде закупки услуг.

Одним из главных источников привлечения финансовых средств на развитие СОНКО региона является Фонд Президентских грантов, из которого в 2021 году 35 организаций Липецкой области получили

более 57 млн. руб.

Объем средств бюджета Липецкой области, предусмотренный для СОНКО, составил 582 млн. руб., в том числе 180,1 млн руб. на оказание общественнополезных услуг, определённых Указом Президента Российской Федерации от 8 августа 2016 г. № 398.

В 2021 году 84 СОНКО израсходовали средств поддержки на сумму 180,1 млн. руб.: из них представленных в рамках целевой субсидии — 98,5 млн. руб.; в виде субсидии, предоставленной СО НКО на конкурсной основе — 9,6 млн. руб.; в виде закупок услуг — 72 млн. руб.

При определенных недостатках Федерального закона № 131-ФЗ, которые с момента его приятия федеральный законодатель поэтапно устранял, можно констатировать, что в нем заложен и немалый потенциал развития гражданского общества на местах.

В наименовании главы 5 Федерального закона № 131-ФЗ говорится о формах непосредственного осуществления населением местного самоуправления и о формах участия населения в осуществлении местного самоуправления. Непосредственное осуществление населением местного самоуправления (прямая демократия) — это реализация коллективного права жителей муниципального образования на осуществление муниципальной власти, т.е. принятие властных решений, правовых актов самими жителями. Такие властные решения (правовые акты) не нуждаются в утверждении органами местного самоуправления.

Участие населения в осуществлении местного самоуправления (консультативная демократия) заключается в реализации индивидуальных прав граждан на участие в осуществлении муниципальной власти, оно позволяет жителям муниципального образования оказывать влияние на позицию органов и должностных лиц местного самообеспечивать управления, соответствие принимаемых ими решений интересам населения. В главе 5 Федерального закона № 131-ФЗ к таким формам участия населения в осуществлении местного самоуправления относятся: правотворческая инициатива граждан, инициативные проекты, территориальное общественное самоуправление, староста сельского населенного пункта, публичные слушания, общественные обсуждения, собрание граждан, конференция граждан (собрание делегатов), опрос граждан, обращения граждан в органы местного самоуправления.

Перечень форм непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия населения в его осуществлении, установленный Федеральным законом № 131-ФЗ, не является исчерпывающим. Законами субъектов Российской Федерации, уставами и иными нормативными правовыми актами муниципальных образований могут быть предусмотрены другие инструменты консультативной муниципальной демократии, использование которых не нарушает требования Конституции Российской Федерации и федерального законодательства (например, наказы избирателей, отчеты выборных лиц местного самоуправления перед населением, участие представителей общественности в процедурах муниципального правотворчества и другие).

В настоящее время в регионах и муниципалитетах используется достаточно широкий спектр участия населения в осуществлении местного самоуправления, решении стратегических задач развития муниципальных образований, инициативном проектировании.

Так, например, в Саратовской области институты гражданского общества представлены общественными палатами (советами) муниципальных образований, территориальным общественным самоуправлением, старостами сельских населенных пунктов, общественными организациями. Важными для местных сообществ являются общественные обсуждения, взаимодействие с профессиональным и бизнессообществами.

Органы местного самоуправления организуют и проводят публичные слушания, рейтинговые голосования, встречи с трудовыми коллективами, собрания (сходы) граждан, в том числе, и прежде всего, в целях обсуждения проектов развития территорий.

В большинстве муниципальных об-

разований Саратовской области работают штабы по реализации национальных проектов, отмечается положительная практика общественного контроля за реализацией национальных проектов. Обеспечивается информационное сопровождение их реализации в местных средствах массовой информации и информационнотелекоммуникационной сети «Интернет», обратная связь с жителями происходит также посредством социальных сетей.

Активно развивается институт старост сельских населенных пунктов. Так, в Рязанской области в настоящее время назначены и осуществляют свои полномочия 1 124 старост сельских населенных пунктов.

В целях поддержки и развития института старост сельских населенных пунктов в 2019 году подпрограмма 5 «Поддержка местных (муниципальных) инициатив и участия населения в осуществлении местного самоуправления на территории Рязанской области» государственной программы Рязанской области «Развитие местного самоуправления и гражданского общества», утвержденной постановлением Правительства Рязанской области от 11 ноября 2015 г. № 280, дополнена мероприятием по предоставлению субсидий бюджетам муниципальных образований на обеспечение гарантий деятельности старост сельских населенных пунктов Рязанской области.

В рамках указанного мероприятия ежегодно выделяются субсидии на общую сумму 550 тыс. рублей.

В 2021 году соответствующая поддержка оказана 178 старостам сельских населенных пунктов. В основном средства направляются на возмещение расходов на оплату услуг телефонной связи, приобретение канцелярских принадлежностей, использование личного транспорта, а также на материальное поощрение за успешную работу. Предоставление субсидий предусмотрено и в последующие годы.

Кроме того, в 2021 году в рамках заключенного соглашения между Правительством Рязанской области и Правительством Новгородской области издано методическое пособие для старост сельских населенных пунктов. В книге освещена история развития института старост сельских населенных пунктов в Рязанской и Новгородской областях, а также представлены материалы для практической помощи сельским старостам в реализации их полномочий.

Законом Брянской области «Об участии жителей сельских населенных пунктов в осуществлении местного самоуправления» предусмотрено, что расходы на исполнение старшими сельских населенных пунктов своих вопросов ведения, полномочий, а также способы оказания поддержки, поощрения старших населенных пунктов могут быть предусмотрены представительными органами соответствующих муниципальных образований за счет средств местного бюджета.

Среди различных форм самоорганизации населения самой массовой является, несомненно, территориальное общественное самоуправление. Правовой статус территориального общественного самоуправления закреплен Федеральным законом № 131-ФЗ, который определяет ТОС как форму реализации права гражданина на местное самоуправление.

ТОСы находятся – и должны находиться – в тесной связке с органами местного самоуправления. Территориальное общественное самоуправление как институт местного самоуправления (не властный, но институт) должен быть в гармонии с органами местного самоуправления, потому как именно им граждане оказали доверие и наделили их властными полномочиями на муниципальных выборах, и потому, что именно органы местного самоуправления решают вопросы местного значения, а ТОСы им в этом содействуют.

Так, большую роль в привлечении граждан Республики Татарстан к решению вопросов местного значения играет деятельность территориальных общественных самоуправлений. Активная гражданская позиция жителей является необходимым условием гармоничного устойчивого развития муниципальных образований, что в свою очередь создает базу для гармоничного устойчивого развития республики.

По состоянию на 1 января 2022 года на территории республики зарегистрирова-

но 458 ТОС (в 2003 году действующих ТОС в республике насчитывалось 78).

ТОСам оказывается господдержка, целью которой является создание благоприятных условий и стимулов для развития территориального общественного самоуправления как одной из форм участия населения в осуществлении местного самоуправления.

Основными задачами государственной поддержки ТОС являются:

- 1) активизация участия самоуправлений в социально-экономическом развитии республики;
- 2) вовлечение населения в процессы формирования и развития самоуправлений с целью эффективного решения вопросов местного значения;
- 3) совершенствование взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления муниципальных образований Республики Татарстан с органами территориального общественного самоуправления в целях реализации социально значимых инициатив населения;
- 4) повышение уровня информированности населения Республики Татарстан о деятельности самоуправлений, обеспечение свободного доступа к информации о них.

Система финансовой поддержки TOC иные межбюджетные включает трансферты, выделяемые из бюджета республики по результатам конкурса «Лучшее ТОС года Республики Татарстан» согласно постановлению Кабинета Министров Республики Татарстан от 1 июня 2015 г. № 391 «О республиканском конкурсе «Лучшее территориальное общественное самоуправление года Республики Татарстан», а также, средства, направленные на компенсационные выплаты руководителям ТОС, согласно постановлению Кабинета Министров Республики Татарстан от 31 октября 2019 г. № 988 «Об утверждении Порядка предоставления иных межбюджетных трансфертов из бюджета Республики Татарстан бюджетам муниципальных образований Республики Татарстан на проведение мероприятия, направленного на развитие системы территориального общественного самоуправления Республики Татарстан, в части осуществления компенсационных выплат руководителям территориальных общественных самоуправлений».

Начиная с 2015 года ежегодно проводится Республиканский конкурс на предоставление финансовых средств 120-ти территориальным общественным самоуправлениям из республиканского бюджета на общую сумму 50 млн. рублей.

Критериями оценки результатов работы являются:

- рассмотрение обращений граждан,
- проведение спортивных и культурно-массовых мероприятий,
- поддержка социально уязвимых категорий граждан,
- благоустройство и обеспечение безопасности территорий деятельности ТОС,
- освещение деятельности в средствах массовой информации.

Полученные финансовые средства направляются на реализацию уставной деятельности, решение социально значимых вопросов территориального общественного самоуправления, том числе на:

- благоустройство территорий, парков, скверов (установка ограждений, малых архитектурных форм, скамеек, благоустройство контейнерных площадок, благоустройство родника);
- ремонт дорожного покрытия и тротуаров;
- установка детских и спортивных площадок, покупка спортивного инвентаря;
- проведение праздничных мероприятий (покупка аппаратуры для проведения массовых мероприятий, установка новогодней ели, изготовление снежных фигур, услуги ведущего), закупка декораций (украшения, шары), подарков;
- организация деятельности ТОС (приобретение оргтехники, мебели для приема граждан, информационные стенды), приобретение канцтоваров и хозяйственного инвентаря (лопата метла, бензопила, мотоблок, косилка, стройматериалы);
- закупка и установка систем видеонаблюдения;
- установка сетей уличного освещения;

- поощрение актива и руководителя TOC.

В соответствии с постановлением Кабинета Министров Республики Татарстан от 31 октября 2019 г. № 988 выплачиваются компенсационные выплаты руководителям ТОС. Общий объем компенсационных выплат на 2022 год составляет 70,1 млн. рублей.

Компенсационные выплаты осуществляются ежемесячно руководителям ТОС:

- в городских, сельских поселениях в сумме 10 000 рублей для ТОС, созданных без образования юридического лица и 13 020 рублей для ТОС, созданных в форме юридического лица;
- в городских округах в сумме 15 000 рублей для ТОС, созданных без образования юридического лица, и 19 30 рублей для ТОС, созданных в форме юридического лица.

Информационная поддержка ТОС осуществляется Ассоциацией «Совет муниципальных образований Республики Татарстан» путем размещения на своем официальном сайте типовых форм документов, необходимых для создания и работы ТОС, ответов на наиболее часто встречающиеся вопросы, а также путем консультирования по телефону, электронной почте, при личных встречах представителей ТОС.

Также Ассоциацией «Совет муниципальных образований Республики Татарстан» ежегодно проводится республиканская конференция по актуальным вопросам деятельности ТОС.

В практической части конференции участники осуществляют ознакомительные выезды в ТОСы, осматривают объекты, построенные за счет средств грантов, полученных победителями республиканского конкурса «Лучшее ТОС года Республики Татарстан». На заседании конференции рассматриваются вопросы взаимодействия с органами муниципальной власти, основные направления работы ТОС в городах и районах, опыт работы ТОС, вопросы и проблемы, возникающие в ходе работы.

Активно поддерживается местными и региональными органами власти территориальное общественное самоуправление

и в Свердловской области.

По состоянию на 1 января 2022 года в этом регионе зарегистрированы 189 территориальных общественных самоуправлений (в том числе 51 — с образованием юридического лица), на территориях действия которых проживают более 300 тыс. человек. Наибольшее количество ТОС создано в городах Екатеринбург (51) и Нижний Тагил (44).

В муниципальных образованиях, расположенных на территории Свердловской области, информационная, организационная и консультационная поддержка деятельности ТОС оказывается органами местного самоуправления при содействии органов государственной власти Свердловской области.

Правовое регулирование деятельности территориальных общественных самоуправлений осуществляется на основании уставов муниципальных образований и муниципальных правовых актов, определяющих порядок организации и осуществления территориального общественного самоуправления, условия и порядок выделения ТОС средств из местных бюджетов.

В целях обеспечения развития территориального общественного самоуправления осуществляются мероприятия по координации деятельности ТОС в муниципальных образованиях.

Вопросы развития территориального общественного самоуправления рассматривались на заседаниях координационных советов представительных органов муниципальных образований в управленческих округах Свердловской области и на заседании правления Ассоциации «Совет муниципальных образований Свердловской области».

Самым крупным в Свердловской области является ТОС «Академический». Данная организация создана в городе Екатеринбурге для участия жителей в непосредственном управлении микрорайоном «Академический». Площадь территории ТОС «Академический» составляет 1 300 га, в ее границах проживает более 100 тысяч жителей. Основными направлениями деятельности ТОС «Академический» являются обустройство и благоустройство мест про-

живания граждан, создание детских и спортивных площадок, организация мест отдыха, озеленение территории, работа с молодежью. Аналогичные направления работы предусмотрены и уставами большинства ТОС, образованных в Свердловской области.

Органами местного самоуправления муниципальных образований, расположенных на территории Свердловской области, оказывается организационная, консультационная и информационная поддержка деятельности ТОС. В 4 муниципальных образованиях (городской округ Верхняя Пышма, муниципальное образование «город Екатеринбург», городской округ Красноуральск, город Нижний Тагил) из средств местного бюджета выделяются субсидии на поддержку работы ТОС.

В соответствии с постановлением Администрации города Екатеринбурга от 19 июля 2021 г. № 1397 «О проведении конкурса среди социально ориентированных некоммерческих организаций на право получения субсидий из бюджета муниципального образования «город Екатеринбург», ТОСы принимали участие в конкурсе на предоставление субсидий некоммерческим организациям.

В 2021 году заключены соглашения о предоставлении субсидий на реализацию социально значимых проектов с 3 ТОС, зарегистрированными в качестве юридических лиц, на общую сумму 481 тыс. рублей, в частности: ТОС «Северский» - 281 тыс. рублей, ТОС «Академический» - 100 тыс. рублей, ТОС «Чапаевский» - 100 тыс. рублей. Субсидии из бюджета муниципального образования «город Екатеринбург» выделяются социально ориентированным некоммерческим организациям (в том числе ТОС) по итогам конкурсного отбора.

Работа по оказанию содействия территориальным общественным самоуправлениям и вовлечению их в деятельность по решению вопросов местного значения на территории Свердловской области также ведётся в городе Нижний Тагил. Принято постановление Администрации города Нижний Тагил от 18 февраля 2010 г. № 339 «Об основных направлениях муниципальной поддержки территориального обще-

ственного самоуправления в городе Нижний Тагил», контроль за его реализацией осуществляется ежегодно. В 2021 году в соответствии с постановлением Администрации города Нижний Тагил от 11 марта 2021 г. № 445-ПА предоставлены субсидий из средств бюджета города Нижний Тагил социально ориентированным некоммерческим организациям.

В целях повышения эффективности Администрации взаимодействия Нижний Тагил с органами ТОС представители ТОС привлекаются к деятельности коллегиальных органов администрации города: комиссии по проведению осмотра построенных, реконструированных объектов капитального строительства, рабочей группы по рассмотрению тарифа на вывоз ТКО, рабочей группы по реализации реформы обращения с ТКО, межведомственной комиссии по выявлению готовых к вводу индивидуальных жилых домов и организации работы с индивидуальными застройщиками на территории города и других органов.

По оценкам, произведенным в процессе обобщения данных, полученных из субъектов Российской Федерации, в целом по Российской Федерации по состоянию на конец 2021 года насчитывается примерно 35 тыс. ТОСов, действующих в 6,6 тыс. муниципальных образованиях. При этом около 16,4 тыс. ТОСов (46,8% от общего их числа) находятся в сельских поселениях, около 4,2 тыс. (12% от числа ТОСов) в городских поселениях, около 1,5 тыс. (4,4% от числа ТОСов) в муниципальных округах, около 12,6 тыс. (39,2% от числа ТОСов) в городских округах.

В настоящее время законодательство, регулирующее организацию и деятельность ТОСа, достаточно разработано, тем не менее вопросы еще возникают.

Первая проблема – с регистрацией ТОСа как юридического лица.

На сегодняшний день из общего числа ТОСов в качестве юридического лица зарегистрированы только 2 437 (6,9%). Изменения в Гражданский кодекс Российской Федерации (далее – ГК РФ) 2014 года отнесли ТОСы к общественным организациям.

А в общественных организациях, как

известно, предполагается индивидуальное членство, что противоречит социальноправовой природе ТОСа, в котором такого членства нет и быть не может, как не может его быть в любом территориальном местном сообществе (и этим они тоже отличаются от функциональных), не может быть и в муниципальном образовании. Факт проживания на данной территории не является членством в муниципальном образовании.

В законодательстве нет нормы, наделяющей ТОС полномочием обратиться в суд с исковым заявлением в защиту прав и свобод неопределенного круга лиц, нарушенных решениями или действиями (бездействием) органа государственной власти, органа местного самоуправления, иного органа, организации, наделенных отдельными государственными или иными публичными полномочиями, должностного лица, государственного или муниципального служащего. Это еще один неурегулированный вопрос.

Другим важнейшим институтом гражданского содействующим участия, прозрачности и открытости деятельности всех уровней власти, являются общественные палаты. Представляется, что именно муниципальные общественные палаты (советы) должны выступать важной платформой для комплексного представления интересов ТОСов и иных форм организованных территориальных и функциональных местных сообществ, пользующихся доверием населения, действующих на территории муниципального образования и участвующих в решении вопросов местного значения.

Именно такие местные сообщества следует широко привлекать к формированию и деятельности муниципальных общественных палат с целью максимального (репрезентативного) охвата всех слоев и всех интересов населения соответствующей территории.

В этой связи, если говорить о системе общественных палат как субъектов участия общественности в осуществлении публичных дел и субъектов включенного общественного контроля, то целесообразно законодательно легализовать в полной мере организацию и деятельность общественных

палат на уровне муниципалитетов.

Муниципальные общественные палаты (советы) должны действовать в тесной координации с органами местного самоуправления, прежде всего с представительным органом муниципального образования, и быть активными субъектами развития территорий (в этом и суть «включения»).

Общественная палата Российской Федерации, региональные общественные палаты муниципальных образований должны выступать в роли организаторов и связных гражданского общества, каждый на своем уровне, играть роль его представительного, креативного, контрольного и экспертного института в государстве и муниципалитетах.

К сожалению, на местном уровне общественные палаты функционируют не повсеместно: данное обстоятельство зависит в первую очередь от инициативности населения, общественных объединений и других местных организованных сообществ, от позиции местной и региональной власти, а также от финансовых возможностей муниципального образования.

С 1 января 2017 года вступил в силу Федеральный закон «Об общих принципах организации и деятельности общественных палат субъектов Российской Федерации». Важным достижением этого Федерального закона стало положение, в соответствии с которым финансовое обеспечение деятельности региональной общественной палаты является расходным обязательством соответствующего субъекта Российской Федерации. Теперь созданы равные условия для деятельности общественных палат субъектов Российский Федерации, их формирова-

ние и деятельность будет происходить в общем порядке для всей страны, что, несомненно, даст новый вектор развития взаимодействию институтов гражданского общества с региональными государственными органами.

В связи с этим представляется, что следует также двигаться в направлении создания равных условий для деятельности муниципальных общественных палат (советов), в том числе в части их материального обеспечения и организационной поддержки.

Анализ представленных субъектами Российской Федерации материалов, касающихся взаимодействия органов власти с местными сообществами, показывает, что в настоящее время в регионах и муниципалитетах принимается целый ряд мер, направленных на поддержку этих сообществ.

Возросший интерес органов власти к ним связан с тем, что местные сообщества рассматриваются властями как фактор и субъект стратегического развития муниципалитетов и региона в целом.

Опыт регионов показывает, что местные сообщества готовы принимать участие в выработке стратегии развития муниципального образования и в муниципальном управлении, нести субсидиарную ответственность с муниципальной властью в развитии муниципалитета и повышении его человеческого потенциала. И задача местной власти знать типы и состав местных сообществ в своем муниципалитете, изучать их интересы и потенциал, научиться их объединять и продуктивно работать с каждым из них.

Список источников

Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»

Локальные сообщества как механизм самоуправления граждан на субмуниципальных территориях

local communities as the mechanism of self-governance of citizens at the submunicipal level

А.А.Ларичев

заместитель декана факультета права НИУ ВШЭ по научной работе, доктор юридических наук, профессор департамента публичного права

Аннотация: В статье обсуждается возможность формализации института локальных сообществ граждан на субмуниципальных территориях с целью более широкого привлечения местного населения к решению вопросов местного значения, включая контроль за организацией соответствующих процессов. По мнению автора, создание локальных сообществ могло бы стать альтернативой разрастанию аппарата муниципальной бюрократии, в том числе на уровне территориальных администраций внутри укрупняемых муниципалитетов, и обеспечить законодательные гарантии реализации права граждан на самоуправление непосредственно на территориях их проживания.

Ключевые слова: местные сообщества, локальные сообщества, институциональный механизм местного самоуправления, народовластие, укрупнение муниципалитетов.

Annotation: The article discusses the possibility of formalizing the institution of local communities of citizens in submunicipal territories in order to more widely involve the local population in solving local issues, including control over the organization of relevant processes. According to the author, the creation of local communities could become an alternative to the growth of the apparatus of the municipal bureaucracy, including at the level of territorial administrations within the amalgamated municipalities, and provide legislative guarantees for the realization of the right of citizens to self-government directly in the territories of their residence.

Key words: local communities, institutional mechanism of local government, people's power, consolidation of municipalities.

Продолжающаяся динамика территориальной организации местного самоуправления, связанная, в первую очередь, с укрупнением муниципалитетов, заменой муниципальных районов на городские и муниципальные округа, сопровождаемая также усложнением муниципальных функций, расширением перечня и содержания вопросов местного значения, влечет за собой необходимость серьезных институциональных изменений в системе местного самоуправления. Необходимость изменений актуализирует, в том числе, несколько замедлившаяся, но не отмененная реформа местного самоуправления в России и связанные с ней положения законопроекта «Об общих принципах местного самоуправления в единой системе публичной власти»¹, принятого в начале 2022 г. в первом чтении.

При этом одной лишь адаптации механизма муниципального управления к решению стоящих перед ним задач недоста-

точно. Чрезмерное увлечение профессионализацией и рост бюрократического аппарата на общемуниципальном уровне, равно как и создание территориальных администраций в укрупненных муниципалитетах, без должной компенсации форм самоуправления девальвируют, если не разрушают самоуправленческое начало. Не следует забывать, что когда говорится об управлении муниципальными территориями в России, то подразумевается прежде всего территориальная организация не просто местного управления, но самоуправления, а это требует обеспечения долженствующих механизмов и процедур народовластия.

Следует согласиться с профессором В.В.Таболиным, который, рассуждая, в частности, об управлении городскими территориями отмечает: муниципальная власть, выступая от имени города, должна понимать, что выступает не от имени зданий, улиц, дворов, автодорог и прочего, а

от имени общности жителей (горожан), обладающих всей полнотой власти в городе. Прекращение правосубъектности жителей приводит к прекращению правосубъектности всех остальных субъектов городского права — даже государства в лице его органов ввиду утраты смысла и объектов их деятельности. Таким образом, подчеркивает автор, наличие хотя бы одного юридически официального жителя обеспечивает легитимность существования всей системы субъектов и объектов правоотношений в пределах соответствующей территории².

Индивидуальные граждане, а также их совокупность, таким образом, выступают источником легитимации муниципальной власти. Вместе с тем часто дальше теоретического признания и обеспечения минимального - в силу необходимости соблюдения требований Конституции РФ механизма практического воплощения этой концепции (например, через выборность представительного органа муниципалитета) она своего развития не получает. В последнее десятилетие, и в том числе в связи с изменениями в федеральном законодательном регулировании и сопутствующей ему динамике регионального законодательства, глава муниципального образования, глава местной администрации, вслед за самой администрацией и иными исполнительными органами местного самоуправления в муниципалитетах, всё чаще формируются на невыборной основе, берут при этом на себя всю полноту решения местных вопросов, жители же фактически оказываются отстранены от самоуправления. Причем делается это под лозунгом повышения эффективности и качества решения местных вопросов, и говоря об общемуниципальном уровне местного самоуправления, нельзя сказать что это полностью неоправдано решение важнейших вопросов жизнедеятельности населения требует высокого профессионализма и отбора муниципальных управленцев в соответствии с их навыками, опытом и уровнем образования.

Вместе с тем компенсация народовластия, с расширением самоуправленческих возможностей, как представляется, может и должна иметь место. Речь идет прежде всего о субмуниципальном, локаль-

ном уровне, наиболее приближенном к интересам местного населения - там, где граждане работают, проживают, обеспечивают свой быт и организуют досуг. Тенденция по привлечению местного населения к деятельному участию в решении местных вопросов, благоустройству и развитию муниципальных территорий прослеживается и в России. Примером тому служат программы местных инициатив осуществление инициативных проектов по развитию местной инфраструктуры с привлечением местных жителей; внедрение и поддержка населением механизмов самообложения для решения местных вопросов; развитие территориального общественного самоуправления.

Вместе с тем, в России данный тренд нуждается в дальнейшей правовой формализации, при этом в крупных муниципалитетах, городских территориях формализация и наделение собственной компетенцией в сфере решения местных вопросов субмунципальных, локальных групп (сообществ) населения представляются крайне актуальными.

Рассуждая о местных сообществах, нельзя не отметить разнообразие подходов к пониманию соответствующей категории³. Местные сообщества, во-первых, могут быть не только территориальными, но и функциональными⁴. Если же рассматривать территориальную форму местного сообщества, то оно нередко отождествляется с территориальным публичным коллективом, являющимся носителем и источником местного самоуправления в границах определенной территории⁵.

Нельзя, однако, не согласиться с профессором И.В.Бабичевым, который отмечает, что территориальный публичный коллектив является по сути субъективной, личностной основой местного самоуправления, а его формирование обусловлено историческим развитием населенных территорий, связями, формирующимися между локальными местными сообществами внутри самоуправляющейся территории⁶.

Локальное сообщество в пределах субмуниципальной территории (населенном пункте в муниципальном округе, районе в городском округе), как представляет-

ся, характеризуется более сильными, нежели чем у территориального публичного коллектива муниципалитета в целом (тотальной совокупности его жителей), социальными связями, а также заинтересованностью его членов в решении конкретных вопросов, поддержании в границах субмуниципальной территории условий, приемлемых для жизнеобеспечения жителей. При этом надо отметить, что многие из вопросов местного значения, осуществление которых обеспечивается силами механизма общемуниципального управления, по природе своей имеют именно локальный характер. Вывоз мусора, уборка и благоустройство территорий, дорог, хотя нередко и требуют общемуниципальных масорганизации материальноштабов И технического обеспечения соответствующих процессов, однако таргетируют прежде всего субмуниципальные территории зоны проживания, работы и отдыха отдельных граждан. Таким образом, будучи конечными потребителями местных услуг в границах локальной территории, граждане являются лучшими в сопоставлении с субъектами муниципального управления «инспекторами» и «контролерами» качества и эффективности решения местных вопросов и предоставления услуг.

Необходимо признать, что индивидуальный гражданин или сообщество граждан, являясь источниками легитимации механизма муниципального управления, в настоящее время не имеют, за исключением института обращения в качестве канала обратной связи с общегородской (либо районной в городе) администрацией, значимых инструментов влияния на положение дел в сфере реализации муниципальных задач на локальном уровне. При этом регулируемый на федеральном уровне институт обращения граждан имеет ряд недостатков, которые не позволяют сделать его эффективным инструментом общественного контроля, в том числе применительно к решению местных вопросов.

Во-первых, индивидуальное либо коллективное обращение в органы государственной власти и местного самоуправления, не связанное с реализацией безусловного права гражданина, носит для соответ-

ствующих органов императивный характер лишь в том отношении, что они обязаны на него прореагировать. Исходя из этого какие-либо изменения в функционировании органов местного самоуправления в связи с поступающей от граждан критикой или предложениями остаются на усмотрение самих органов. Решение же местных вопросов, несмотря на то, что их конечной целью является жизнеобеспечение местного населения, сложно, за некоторыми исключениями, отнести к реализации безусловных прав граждан. Например, в отсутствие утвержденных правилами благоустройства норм об устройстве цветников в городе, может ли гражданин требовать их создания на субмуниципальной территории? Объемы и способы решения вопросов местного значения, как известно, являются прерогативой органов местного значения, и осуществляются ими, вне определяемых государством стандартов и требований, исходя из финансовых и материальных ресурсов, а также собственного «видения» местных задач и потребностей.

Во-вторых, законодательные сроки реагирования на обращение граждан достаточно длительные - 30 дней (по общему правилу). Конечно, в настоящее время в различных субъектах Российской Федерации на региональном и муниципальном уровне реализуются отдельные программы обратной связи «гражданин - муниципалитет», предусматривающие более сжатые сроки реагирования. Однако эти программы не имеют общегосударственного охвата, а опыт их реализации, ввиду в том числе применения не всегда хорошо апробироинформационно-технологических ванных решений (электронных платформ, приложений и т. д.) и маршрутизации поступающих обращений, показывает смешанные результаты.

Механизм обращения как средство общественного контроля содержит и ряд иных изъянов, нуждается в дальнейшей оптимизации, в том числе согласовании норм Федеральных законов от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» (ред. от 27 ноября 2017 г.) и от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного

контроля в Российской Федерации» (ред. от 29 декабря 2017 г.) в части уточнения круга граждан как субъектов обращения и субъектов контроля, расширения возможностей, связанных с обращением граждан в органы местного самоуправления, за счет внедрения новых его форм, имеющих для субъектов муниципального управления императивный характер.

Кроме того, аппелирование граждан к муниципальным органам за решением проблем на субмуниципальных территориях, само по себе сложно назвать деятельным участием в решении местных вопросов, поэтому требуется расширение возможностей местных жителей именно по участию в механизме осуществления местных вопросов, в том числе контролю за их решением. Наибольшую отдачу такое участие будет оказывать в условиях коллективного взаимодействия граждан, объединенных общими интересами на территории своего проживания и работы, сплоченных сетевыми и соседскими связями⁷.

Таким образом, предлагается ввести в оборот термин «локальное сообщество», дифференцировав его от термина «местное сообщество», понимая под последним либо территориальный публичный коллектив муниципалитета в целом, либо местные сообщества иных форм и видов, в том числе функциональные. Локальное сообщество предлагается, при этом, считать отдельной специализированной формой территориальной организации местного населения на субмуниципальном уровне, которая может быть закреплена в законодательстве о местном самоуправлении и формально институционализирована в рамках муниципального механизма.

Локальное сообщество, будучи формализованным субъектом муниципального управления, могло бы дать гражданам возможность деятельного участия в решении местных вопросов. При этом локальное сообщество как форму осуществления местного самоуправления необходимо отличать от уже закрепленного в праве института территориального общественного самоуправления (далее – ТОС).

Во-первых, территориальный охват деятельности локального сообщества дол-

жен отличаться от ТОС, потому что формирование сообщества следовало бы осуществлять с применением критериев присутствия социально-экономических, инфраструктурных, исторических и управленческих связей на соответствующем первичном, субмуниципальном уровне. Данные в качестве ориентира для формирования ТОС в статье 27 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» такие территории, как подъезд многоквартирного жилого дома, многоквартирный жилой дом, группа жилых домов, не подходят в качестве территориальной базы локального сообщества, его охват должен быть шире, возможно - равняться по площади жилым районам, изолированным населенным пунктам в границах муниципальных образований.

Во-вторых, должен быть шире и спектр местных вопросов, которые решались бы при участии локального сообщества (включать в себя, например, принятие правил благоустройства на его территории, планов по строительству объектов социальной, коммунальной и транспортной инфраструктуры и т.д.). Если ТОС предполагает осуществление собственных инициатив по вопросам местного значения, то функционирование локальных сообществ в рамках муниципального механизма предполагало бы также их обязательное участие в решении общемуниципальных вопросов, затрагивающих интересы развития соответствующих территорий. Одной из важнейших функций локального сообщества могла бы также стать контрольная функция в отношении тех вопросов местного значения, которые осуществляются в границах соответствующей субмуниципальной территории.

При этом представляется, что территориальный охват деятельности локальных сообществ не должен дублировать и границы юрисдикции территориальных органов муниципальной администрации. Территории, в пределах которых могут создаваться соответствующие органы, могут по площади и количеству населения быть слишком значительными для эффективного функци-

онирования локального сообщества. Кроме того, необходимо избежать дублирования функций территориальных администраций и локальных сообществ, обеспечив продуктивное взаимодействие, но не борьбу за сферы компетенции между ними. Локальное сообщество должно функционировать на относительно компактной территории, проводя более тщательную работу в сфере контроля за решением местных вопросов и информируя территориальные (там, где они есть) и общемуниципальную администрации о возникающих проблемах и потребностях на местах.

Такие механизмы, получившие к концу XX в. распространение во многих городских муниципалитетах Северной Америки, неслучайно получили наименование neighborhood councils — соседские советы. Само название отражает учет и применение при их создании важного для обеспечения эффективной партиципации принципа малых территориальных масштабов гражданского участия.

Соответствующие процессы характерны и для целого ряда европейских государств, например Германии. Так, Положение об общинах земли Северный Рейн-Вестфалия⁸ предусматривает, что «города вне районов», то есть «городские округа» (нем.: kreisfreie Städte), обязаны создавать внутригородские (микро-) районы (§ 35), а общины, входящие в состав районов, вправе создавать внутренние «округа» на своей территории (§ 39). В известной мере можно говорить о том, что законодатель стремится таким образом создать условия для сохранения идентичности, особенностей той или иной внутригородской территории. При этом соответствующие советы жителей микрорайонов уведомляются о планируемых важных решениях и им предоставляется право высказываться по существу вопроса (§ 23). Кроме того, данное Положение предусматривает жалобы и обращения жителей, правотворческие инициативы жителей, создание и деятельность советов по интеграции иностранцев, представительство интересов отдельных групп – пожилых лиц, молодёжи, лиц с ограниченной мобильностью и других, почётное исполнение обязанностей в интересах общины (§ 2428)⁹, которое может осуществляться, в том числе через советы микрорайонов.

В этих юридических мерах по институционализации внутримуниципальных, локальных сообществ, появляющихся в законодательстве целого ряда государств заложен глубокий смысл, рациональный подход к оптимизации функционирования общемуниципального территориального публичного коллектива.

С организационной точки зрения локальное сообщество может быть представлено советом, состоящим из жителей субмуниципальной территории, избранных на первичных собраниях. Совет мог бы формировать различные группы, в том числе постоянно действующие комиссии по контролю за решением местных вопросов. В отличие от ТОС, локальные сообщества следовало бы включить в общемуниципальный управленческий механизм, что позволило бы обеспечить их финансирование за счет средств местной администрации. Однако, на контрасте с территориальными органами местных администраций, функционирование органов локальных сообществ должно предполагать преимущественно добровольческие начала в их деятельности, финансовое и материальное обеспечение должно лишь содействовать в реализации их компетенции.

Таким образом, внедрение механизма локальных сообществ могло бы стать альтернативой созданию большого количества как низовых муниципальных единиц, так и территориальных органов местной администрации, позволив одновременно сэкономить на формировании аппарата муниципальной бюрократии и обеспечить законодательные гарантии реализации права граждан на самоуправление непосредственно на территориях их проживания. В конечном итоге, этот механизм, предполагающий раширение возможностей различных форм контроля за решением местных вопросов, способствовал бы повышению эффективности и качества предоставления муниципальных услуг, жизнеобеспечения местного населения, содействовал бы развитию самоуправления и народовластия на местном уровне.

Библиография

- 1. Бабичев И.В. К вопросу о территориальном устройстве местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 3. С. 66–72
- 2. Бабичев И.В. Некоторые подходы к анализу структуры территориального публичного коллектива (населения) муниципального образования и местных сообществ // Местное право. 2012. № 3. С. 3–14
- 3. Бабичев И.В. Муниципальное право: системно-структурный анализ юридических конструкций. М.: Норма, Инфра-М, 2010. 336 с.
- 4. Бондарь Н.С. Местное самоуправление и конституционное правосудие: конституционализация муниципальной демократии в России. М., 2009. 592 с.
- 5. Ларичев А.А. Локальные сообщества в городах как субъект контроля за решением вопросов местного значения // Правоприменение. 2019. Т. 3, № 1. С. 100-107.
- 6. Ларичев А.А., Маркварт Э. Локальные сообщества как инструмент развития общемуниципальной демократии: опыт Германии и уроки для России // Сравнительное конституционное обозрение. 2020. № 5 (138). С. 74-89.
- 7. Максимова О.Ю. Локальные местные сообщества как субъекты местного самоуправления: правовой и социолого-управленческий аспекты // Местное право. 2012. № 5. С. 41-46
- 8. Мерсиянова И. Проблемы развития муниципальных сообществ: по результатам эмпирических исследований // Муниципальная власть. 2012. № 1. С. 60-67.
- 9. Таболин В.В. Правовая теория современного российского города: моногр. / В.В. Таболин. М.: Юрист, 2012. 390 с.
- 10. Сергеев А.А. Местное самоуправление в Российской Федерации: проблемы правового регулирования. М., 2006. 432 с.
 - 11. Чиркин В.Е. Юридическое лицо публичного права. М.: Норма, 2007. 352 с.

¹ Законопроект № 40361-8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» // СОЗД ГД РФ. URL: https://sozd.duma.gov.ru/bill/40361-8

² Таболин В.В. Правовая теория современного российского города: моногр. / В.В. Таболин. М.: Юрист, 2012. С. 109

³ См., напр.: Сергеев А.А. Местное самоуправление в Российской Федерации: проблемы правового регулирования. М., 2006. С. 120–121; Бондарь Н.С. Местное самоуправление и конституционное правосудие: конституционализация муниципальной демократии в России. М., 2009. С. 94–96.

⁴ См., например, Максимова О. Ю. Локальные местные сообщества как субъекты местного самоуправления: правовой и социолого-управленческий аспекты // Местное право. 2012. №5. С.41-46; Мерсиянова И. Проблемы развития муниципальных сообществ: по результатам эмпирических исследований // Муниципальная власть. 2012. №1. С.60-67;

⁵ Чиркин В.Е. Юридическое лицо публичного права. М., 2007. С. 192–193.

⁶ Бабичев И.В. К вопросу о территориальном устройстве местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 3. С. 66–72; См. также: Бабичев И.В. Некоторые подходы к анализу структуры территориального публичного коллектива (населения) муниципального образования и местных сообществ // Местное право. 2012. № 3. С. 3–14; Бабичев И.В. Муниципальное право: системно-структурный анализ юридических конструкций. М.: Норма, Инфра-М, 2010. 336 с.

⁷ Ларичев А.А. Локальные сообщества в городах как субъект контроля за решением вопросов местного значения // Правоприменение. 2019. Т.3, №1. С. 104.

⁸ Cm.: Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen vom 14 Juli 1994. URL: https://recht.nrw.de/lmi/owa/br_text_anzeigen?v_id=2320021205103438063

⁹ См. Ларичев А.А., Маркварт Э. Локальные сообщества как инструмент развития общемуниципальной демократии: опыт Германии и уроки для России // Сравнительное конституционное обозрение. 2020. № 5 (138). С. 80-81.

Особенности возникновение права муниципальной собственности на гидротехнические сооружения: анализ законодательства и правоприменения

Features of the emergence of the right of municipal ownership of hydraulic structures: analysis of legislation and law enforcement

Е.С.Шугрина

д-р юрид. наук, профессор кафедры конституционного права Санкт-Петербургского государственного университета, профессор Омского государственного университета

Аннотация: В статье приводятся результаты опроса, проведенного по вопросу нахождения в муниципальном образовании гидротехнических сооружений. Более подробно раскрываются отдельные вопросы оформления права муниципальной собственности на ГТС, обслуживания и обеспечения безопасности ГТС, приводятся материалы судебной практики. Полученные данные показывают, что принятие бесхозяйных ГТС в муниципальную собственность без надлежащего финансового обеспечения ремонта и содержания таких объектов со стороны органов государственной власти является для органов местного самоуправления нецелесообразным и обременительным. Проведенное исследование и результаты опроса позволили сформулировать предложения по улучшению сложившейся ситуации, изменению действующего законодательства:

Ключевые слова: муниципальная собственность, бесхозяйный, безопасность, ГТС, возникновение права собственности.

Abstract: The article provides the results of a survey conducted on the location of hydraulic structures (GS) in the municipality. Separate issues of registration of the right of municipal ownership of the GS, maintenance and security of the GS are disclosed in more detail, materials of judicial practice are given. The data obtained show that the adoption of ownerless GS into municipal ownership without proper financial support for the repair and maintenance of such facilities by state authorities is impractical and burdensome for local governments. The study and survey results made it possible to formulate proposals for improving the current situation, changing the current legislation.

Keywords: municipal property, abandoned, security, GS, emergence of ownership.

Один из вопросов, который с завидной регулярностью возникает в правоприменительной практике, - вопрос содержания муниципальными образования гидротехнических сооружений. В марте 2022 года на основании обращения Совета муниципальных образований Ульяновской области Всероссийская ассоциация развития местного самоуправления проводила опрос по вопросам понуждения органов местного самоуправления принять в состав муниципальной собственности бесхозяйные гидротехнические сооружения (далее – ГТС).

Опрос представителей муниципального сообщества проводился через советы муниципальных образований субъектов РФ (далее – СМО). По состоянию на апрель 2022 года были получены ответы из 38 субъектов РФ, однако полнота представленной информации была разной (см. таб-

лицу 1). Опрашиваемым было предложено представить сведения о количестве ГТС, находящихся в муниципальной собственности, которые перешли в муниципальную собственность не по инициативе органов местного самоуправления с указанием основания такого перехода и не предназначены, не используются для решения вопросов местного значения; объем финансовых средств местных бюджетов на финансирование мероприятий по эксплуатации ГТС, обеспечению их безопасности, а также работы по предотвращению и ликвидации последствий аварий ГТС; суммы штрафов, наложенных в связи с неисполнением требований в области безопасности ГТС и неисполнением предписаний Ростехнадзора. В ряде ответах была представлена дополнительная информация, иллюстрирующая

остроту проблем, имеющихся в конкретном регионе.

Анализ направленных субъектами РФ материалов показывает, что в большинстве случаев органы местного самоуправления понуждают принимать бесхозяйные ГТС на основании решений судов, представлений органов прокуратуры. Есть примеры того, что право муниципальной собственности возникает на основании решений органов государственной власти субъектов РФ. Во многих ответах констатируется, что муниципалитеты, на территории которых находятся ГТС, принимают их в муниципальную собственность. В значительном количестве ответов констатировалось, что решение этого вопроса осуществляется на основе принципа: «на территории какого муниципалитета расположено ГТС, тот муниципалитет и собственник». Но в то же время, в действующем законодательстве полномочий в сфере функционирования ГТС за органами местного самоуправления не закреплено.

Дополнительно была проанализирована правоприменительная практика, действующее законодательство. По результатам установлено следующее:

Большинство органов местного самоуправления, имеющих в собственности ГТС, не имеют финансовых, кадровых, материальных ресурсов для разработки всей требуемой дорогостоящей технической документации и выполнения мероприятий по безопасной эксплуатации, содержанию и ремонту ГТС. ГТС находятся на балансе образований; муниципальных персонал, обеспечивающий безопасность ГТС, штатным расписанием данных муниципальных образований не предусмотрен. Муниципальными образованиями осуществляется систематическое наблюдение за состоянием ГТС, а именно - обеспечение работоспособного состояния и безаварийной работы ГТС. Для безопасной эксплуатации ГТС в целях предотвращения чрезвычайных ситуаций требуется их регулярное и квалифицированное обслуживание. Обстоятельством, затрудняющим эффективную работу в данном направлении, является отсутствие финансовых средств в сельских поселениях, а также специалистов, обладающих соответствующей квалификацией, и организаций, имеющих необходимую материально-техническую базу.

Органы местного самоуправления, советы муниципальных образований регулярно поднимаются вопросы нахождения ГТС в составе муниципальной собственности. Например, СМО Красноярского края включил этот вопрос в Доклад о состоянии местного самоуправления и перспективах его развития по итогам 2018 года, направив материалы в Правительство края, Общероссийский конгресс муниципальных образований.

Отдельные вопросы оформления права муниципальной собственности на ГТС. Ряд СМО обращает внимание на то, что у сельских территорий количество ГТС и требующиеся на них затраты (в особенности, если производить расчет на душу населения, проживающего на территории муниципального образования) существенно больше, чем у городских территорий. Например, в Самарской области количество ГТС, находящихся в муниципальной собственности, составляет 9 в городском округе Сызрань и 4 в городском округе Тольятти. Однако на территории ряда муниципальных районов количество муниципальных ГТС составляет 40 и более в каждом.

В регионах используются разные основания возникновения права муниципальной собственности на ГТС помимо воли органов местного самоуправления (понуждения органов местного самоуправления). Лидирующие позиции занимают решения судов, инициированные органами прокуратуры или иными контрольнонадзорными органами, а также органами государственной власти субъектов РФ.

Например, по бесхозяйным ГТС Министерством экологии и рационального природопользования Красноярского края ведется исковая работа, в рамках которой администрациям муниципальных образований края в судебном порядке предъявляются требования об оформлении права муниципальной собственности на бесхозяйные ГТС. До 2018 года требования судом удовлетворялись, однако, начиная с 2019 года, судебная практика изменилась и требова-

ния Министерства об оформлении права собственности муниципальных образований на бесхозяйные ГТС, отклоняются как не соответствующие требованиям законодательства. По сути администрации муниципальных образований вынуждены принять в муниципальную собственность бесхозяйные ГТС либо направить предложения об их ликвидации (консервации) с учетом мнения граждан.

Во Владимирской области отмечают случаи обновления перечня таких объектов в связи с фактами отказов собственниками ГТС (в основном сельскохозяйственные предприятия), от своих прав по причинам оптимизации расходов либо невозможности выполнять мероприятия по соблюдению требований в сфере безопасности ГГС. В целях решения вопроса по дальнейшей эксплуатации бесхозяйных ГТС с обоснованием их капитального ремонта, ликвидации или консервации администрацией Владимирской области в настоящее время создана межведомственная комиссия, в состав которой включён представитель Ассоциации.

В Самарской области некоторые ГТС переходили в муниципальную собственность по решениям судов, инициированных органами местного самоуправления. Это следствием требований стало оформления со стороны органов государственной власти Самарской области в 2013 — 2015 годах. По существу, тогда ставился вопрос об оформлении ГТС в собственность муниципальных образований либо их ликвидации. Учитывая дефицит водных ресурсов на территории отдельных муниципальных образований, особенно в засушливые периоды, ликвидация ГТС могла вызвать негативные последствия для ведения сельского хозяйства. Поэтому многие ГТС, находящиеся на территории муниципальных районов, были оформлены в муниципальную собственность.

В Республике Татарстан в 2006 году в ходе работ по разграничению государственного и муниципального имущества наряду с другими объектами республиканской собственности ГТС были переданы в муниципальную собственность (собственность поселений), при этом зачастую от-

сутствовала проектная и техническая документация. Аналогичная ситуация и в Хабаровском крае и в некоторых иных регионах. Причем в Хабаровском крае подобные решения принимались не только в 20080-2009 гг, но и в более позднее время (см., напр.: распоряжение Министерства имущественных отношений Хабаровского края от 20.05.2019 №834 «Об утверждении в одностороннем порядке передаточного акта на передаваемое в муниципальную собственность муниципального района имени Полины Осипенко Хабаровского края недвижимое имущество и исключение его из Реестра краевого государственного имущества»).

В Республике Татарстан многие водоемы – пруды не используются для орошения сельскохозяйственных земель в связи с их нерентабельностью для сельскохозяйственных товаропроизводителей. Данные водоёмы – пруды стали зонами отдыха (для купания, ловли рыбы и т.д.) и объектами ландшафтного дизайна.

Обращение органов местного самоуправления для постановки на учет ГТС в качестве бесхозяйного имущества в целях дальнейшей их государственной регистрации и списания также связана с существенными расходами. Так, в Хабаровском крае ориентировочная стоимость кадастровых работ, связанных с постановкой объектов на бесхозяйный учет, в среднем составляет 1000000 руб. Для местных бюджетов эти средства являются значительными. Например, бюджет Хабаровского муниципального района принят с предельным уровнем дефицита, лимиты финансирования на проведение кадастровых работ предусмотрены исключительно в отношении бесхозяйных коммунальных объектов, участвующих в технологическом процессе предоставления коммунальных услуг населению. Ввиду отсутствия необходимости использования указанных гидротехнических сооружений для решения вопросов местного значения, учитывая значительную для бюджета муниципального образования стоимость кадастровых работ в отношении таких объектов, Хабаровским муниципальным районом не осуществляются кадастровые работы и работы по постановке на учет в качестве бесхозяйных объектов в отношении гидротехнических сооружений. Для сравнения, в Калининградской области расходы по проведению кадастровых работ и постановке в ЕГРП на учет в качестве бесхозяйных составила 42 489,0 тыс.рублей.

Во многих ответах СМО обращают внимание и на то обстоятельство, что признание судами права муниципального образования на объекты ГТС весьма спорно, поскольку объекты не обладают полной совокупностью признаков бесхозяйной вещи, так как располагаются частично на землях РФ и частично на землях субъекта РФ и имеют прочную взаимосвязь с водными объектами находящимися в собственности РФ, что исключают возможность отнесения указанного имущества к бесхозяйному и тем более для определения собственника в лице муниципального образования.

Из анализа норм ст. 50 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 30.12.2021) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее - Федеральный закон № 131-ФЗ) следует, что в основу формирования муниципального имущества положен принцип «целевого характера имущества». Иными словами, в муниципальной собственности может находиться только имущество, предназначенное для решения вопросов местного значения, осуществления отдельных государственных полномочий, а также деятельности органов местного самоуправления. Иное имущество в соответствии с частью 5 статьи 50 Федерального закона № 131-ФЗ подлежит отчуждению или перепрофилированию. В Федеральном законе № 131-ФЗ отсутствует вопрос местного значения в области безопасности гидротехнических сооружений. Прямое указание в статье 3 Федерального закона №117-ФЗ 21.07.1997 № 117-ФЗ (ред. от 11.06.2021) "О безопасности гидротехнических сооружений" на возможность наличия в муниципальной собственности гидротехнических сооружений создает определенную юридическую коллизию.

В субъектах РФ курируют вопросы, связанные с деятельностью ГТС, разные органы государственной власти. Например, в Красноярском крае ответственным орга-

ном за обеспечение безопасности ГТС до их передачи в собственность либо консервации (ликвидации) является Министерство экологии и рационального природопользования Красноярского края. В Республике Татарстан - ответственным органом по управлению обеспечением безопасности гидротехнических сооружений на территории Республики Татарстан является Министерство строительства, архитектуры и жилищно-коммунального хозяйства Республики Татарстан.

В соответствии со статьей 5 Федерального закона от 21.07.1997 № 117-ФЗ (ред. от 11.06.2021) "О безопасности гидротехнических сооружений" органы исполнительной власти субъектов РФ разрабатывают и реализуют региональные программы обеспечения безопасности гидротехнических сооружений, в том числе гидротехнических сооружений, которые не имеют собственника или собственник которых неизвестен либо от права собственности на которые собственник отказался.

Анализ полученных ответов показывает, что действительно во многих субъектах РФ подобные региональные программы есть, однако предусмотренное количество денежных средств и направления их расходования недостаточны для решения всей совокупности проблем, имеющихся в регионе. Например, в утвержденной постановлением Правительства Самарской области от 30 октября 2013 года № 579 государственной программе Самарской области «Развитие водохозяйственного комплекса Самарской области в 2014 - 2030 годах» предусмотрены мероприятия по предоставлению муниципальным образованиям субсидий на разработку пакета документов по декларированию безопасности гидротехнических сооружений. Однако объем финансирования данной государственной программы не позволяет даже на 5 % закрыть потребности муниципальных образований.

Согласно Постановлению Правительства РФ от 05.10.2020 № 1606 "Об утверждении Положения об эксплуатации гидротехнического сооружения и обеспечении безопасности гидротехнического сооружения, разрешение на строительство и эксплуатацию которого аннулировано (в том

числе гидротехнического сооружения, находящегося в аварийном состоянии), гидротехнического сооружения, которое не имеет собственника или собственник которого неизвестен либо от права собственности на которое собственник отказался":

- при выявлении органом местного самоуправления гидротехнического сооружения, которое не имеет собственника или собственник которого неизвестен либо от права собственности, на которое собственник отказался, данные о нем в 5-дневный срок со дня выявления направляются в орган государственного надзора и орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации, на территории которого расположено гидротехническое сооружение, для решения вопроса об обеспечении безопасности этого гидротехнического сооружения;

- обеспечение капитального ремонта, консервации и (или) ликвидации гидротехнических сооружений, которые не имеют собственника или собственник которых неизвестен либо от права собственности на которые собственник отказался, осуществляется органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации в области безопасности гидротехнических сооружений, на территории которого расположено это гидротехническое сооружение;

- орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации в области безопасности гидротехнических сооружений в 3-месячный срок организует обследование выявленного гидротехнического сооружения, разработку плана мероприятий по обеспечению безопасности такого гидротехнического сооружения, а также согласование указанного плана мероприятий с органом государственного надзора в порядке и в сроки, которые установлены им;

- орган государственного надзора на основании уведомлений органов местного самоуправления о выявлении гидротехнического сооружения, которое не имеет собственника или собственник которого неизвестен либо от права собственности на которое собственник отказался, формирует и ведет перечень гидротехнических сооружений, которые не имеют собственника или собственник которых неизвестен либо от

права собственности на которые собственник отказался, а также осуществляет мониторинг выполнения органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации в области безопасности гидротехнических сооружений планов мероприятий по обеспечению безопасности этих гидротехнических сооружений.

Анализ данных подзаконных актов показывает наличие явно выраженной позиции федерального законодателя, Правительства РФ о том, что именно органы государственной власти субъектов РФ должны заниматься ГТС, но не органы местного самоуправления.

Приказом Ростехнадзора от 04.12.2020 № 496 утвержден Порядок согласования плана мероприятий по обеспечению безопасности гидротехнического сооружения, которое не имеет собственника или собственник которого неизвестен либо от права собственности на которое собственник отказался (за исключением судоходных и портовых гидротехнических сооружений)". Пунктом 2 указанного Порядка определено, что планируемым результатом исполнения мероприятий такого плана должны стать передача ГТС в муниципальную собственность либо его консервация и (или) ликвидация. Вместе с тем, действующее законодательство не предусматривает обязанность органов местного самоуправления, принимать в собственность бесхозяйные ГТС.

В некоторых регионах уже есть положительные примеры осуществления деятельности по обслуживанию и эксплуатации ГТС на региональном уровне; опыт создания государственных бюджетных учреждений по эксплуатации ГТС имеется в Республике Хакасия и Иркутской области. Так, например, на территории Республики Хакасия, Правительством которой создано специальное подразделение - Государственное бюджетное учреждение Республики Хакасия «Управление инженерных защит». Данное учреждение содержит почти две третьих сооружений водохозяйственного комплекса. У данной организации имеется персонал, специальная техника, опыт работы по текущему и капитальному ремонту сооружений, опыт по подготовке сооружений в паводковый период

при разных условиях. Таким образом прослеживается положительный эффект с точки зрения безопасной эксплуатации ГТС специально созданными органами.

Вопросы обслуживания и обеспечения безопасности ГТС. Нахождение ГТС в составе муниципальной собственности связано с большими проблемами для органов местного самоуправления. Значительной проблемой является обеспечение содержания и приведения в надлежащее состояние ГТС, проведение их декларирования и преддекларационного обследования в условиях отсутствия достаточно финансирования, а в раде случаев и технической документации на ГТС. Согласно статье 10 Федерального закона от 21.07.1997 № 117-ФЗ «О безопасности гидротехнических сооружений» собственник гидротехнического сооружения и (или) эксплуатирующая организация составляют и представляют в уполномоченные федеральные органы исполнительной власти декларацию безопасности гидротехнического сооружения при эксплуатации гидротехнического сооружения I, II или III класса, а также при консервации и ликвидации гидротехнического сооружения I, II, III или IV класса.

Отсутствие декларации является административным правонарушением, ответственность за которое предусмотрена статьей 9.2 Кодекса РФ об административных правонарушениях.

В ответах СМО постоянно подчеркивается, что ГТС, представляющие опасность по результатам определения размера вероятного вреда, не должны находиться в муниципальной собственность, их необходимо передать в федеральную или региональную собственность либо на баланс специализированной организации по эксплуатации ГТС. Поэтому целесообразно установить градацию ГТС по мощности, по объему. И применять закон по безопасности согласно этой градации, т.е. не сравнивать ГТС, состоящее из земляного полотна и ГТС промышленных масштабов.

Например, в Самарской области объемы расположенных в сельских поселениях ГТС, их фактические параметры и их удаленность от населенных пунктов никакой

угрозы для населения не представляют. Поэтому, по мнению органов местного самоуправления, расходование бюджетных средств на выполнение требований законодательства о безопасности гидротехнических сооружений в отношении объектов, не несущих никакой угрозы для безопасности населения, не обоснованно. По результатам преддекларационного обследования возможно установление факта отсутствия угрозы возникновения чрезвычайных ситуаций в результате разрушения ГТС и необходимости проведения расчета размера вреда и разработки декларации безопасности. Однако стоимость одного преддекларационного обследования в соответствии с требованиями приказа Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору от 04.12.2020 № 497 «Об утверждении формы акта регулярного обследования гидротехнического сооружения (за исключением судоходных и портовых гидротехнических сооружений)» составляет от 70 тыс. руб. Кроме того, по результатам такого обследования должен быть определен перечень необходимых мероприятий по обеспечению безопасности ГТС и сроки их выполнения для последующего включения в план работы эксплуатирующей организации на период действия очередного разрешения на эксплуатацию ГТС, утверждаемый в установленном порядке руководителем организации (собственника ГТС, эксплуатирующей организации). Проведение соответствующих мероприятий также требует финансирования из местного бюджета.

Контрольно-надзорные органы регулярно проводят мероприятия по осуществлению государственного контроля (надзора) в области безопасности гидротехнических сооружений, выдаются предписания, которые являются неустранимыми для муниципальных образований края ввиду отсутствия денежных средств, например:

- выполнить расчет максимального размера вероятного вреда, который может быть причинен в результате аварии на ГТС;
- составить декларацию безопасности на гидротехническое сооружение;
 - заключить договора обязательного

страхования;

- разработать мероприятия и получить паспорт ГТС;
- осуществить меры по обеспечению технически исправного состояния ГТС в соответствии со сводом правил СП 58.13330.2012. и СНиП 33- 01-2003;
- заключить муниципальный контракт между собственниками ГТС и подрядной организацией, имеющей право на эксплуатацию ГТС, согласованное в надзорных органах (в большинстве муниципальных образований таких организаций нет);
- определить материальные резервы по содержанию и ликвидации последствий аварий на ГТС;
- аттестовать ответственных лиц за эксплуатацию ГТС в органах Ростехнадзора:
- создать материальный резервный запас.

В связи с неисполнением предписания Ростехнадзор выносит в отношении администраций сельских поселений постановление о привлечении к административной ответственности по ч. 11 ст. 19.5 КоАП РФ за невыполнение в установленный срок или ненадлежащее выполнение законного предписания органа исполнительной власти, осуществляющего федеральный государственный надзор в области промышленной безопасности в виде административного штрафа в размере 400 (четырехсот) тысяч рублей. Данный размер штрафа по вышеуказанной норме КоАП РФ является минимальным, но муниципалитеты и его оплатить не в состоянии.

В Саратовской области есть примеры того, что администрации сельских поселений для частичного исполнения предписаний Ростехнадзора начали экономить на дорогах, на благоустройстве территории, на освещении улиц. Но не успев исполнить часть одного предписания Ростехнадзора, получают другое и вновь штраф 400 тысяч рублей. Муниципалитеты регистрируют гидротехнические сооружения, которые на самом деле таковыми не являются, во многих прудах нет воды она давно высохла. Вместо того, чтобы этот неэксплуатируемый объект законсервировать и ликвидиро-

вать Ростехнадзор штрафует органы местного самоуправления и обвиняет в бездействии. Не исключено, что через определенное время администрация сельского поселения, являясь юридическим лицом, из-за долгов и неоплаченных первоочередных платежей может начать процедуру банкротства.

Анализ материалов судебной практики. К сожалению, в правоприменительной практике сложился порочный принцип «самый слабый получает все». Мониторинг существующей судебной практики показывает, что действует примерно такая логическая цепочка, которую последовательно реализуют не только органы прокуратуры, но и суды: поскольку в статьей 225 Гражданского кодекса Российской Федерации право обратиться за постановкой на учет бесхозяйного имущества предусмотрено только для органов местного самоуправления, то именно органы местного самоуправления должны получать это имущество в собственность, если иных желающих нет (правоохранительные органы решают вполне понятную утилитарную задачу поиска организации, которая будет за свой счет обеспечивать безопасность соответствующего гидротехнического сооруже- $(1)^{1}$; более того, есть большое количество судебных решений, из которых следует, что обращаться за постановкой на учет должны органы местного самоуправления поселения, хотя спорное имущество находится одновременно и на территории поселения, и на территории муниципального района².

Таким образом, *de juro* дамбы, равно как и иные гидротехнические сооружения, не могут находиться в составе муниципального имущества, а *de facto* находятся. С учетом невозможности перепрофилирования данного имущества, оно подлежит отчуждению. А как отчуждать имущество, которое органы местного самоуправления получили на основании решения суда, инициированного органами прокуратуры?

В определении Конституционного Суда РФ от 11 апреля 2019 года № 864-О констатируется, что решение вопроса о допустимости нахождения в муниципальной собственности конкретного имущества, а

именно отдельных берегоукрепительных дамб, расположенных на водном объекте, находящемся в федеральной собственности, также должно приниматься с учетом целевого назначения муниципальной собственности и, соответственно, не должно включать имущество, не предназначенное для решения вопросов местного значения, содержание которого для муниципального образования является нецелесообразным и обременительным (постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 16 мая 2000 года № 8-П и от 20 декабря 2010 года № 22-П). Причем, по мнению Суда, конкретный гидротехнический объект, исходя из характера решаемых задач и их принадлежности в соответствии с законодательством соответствующему муниципальному образованию (виду муниципальных образований), может относиться и к муниципальной собственности.

Суд напомнил, что безвозмездная передача имущества от одного публичного собственника другому предполагает при ее реализации соблюдение общих принципов и гарантий, к числу которых относятся наличие волеизъявления всех заинтересованных субъектов и согласованность действий соответствующих уполномоченных органов, что обусловливает учет позиции органов местного самоуправления и в том случае, когда муниципальное образование выступает в роли получателя имущества, находящегося в собственности Российской Федерации, т.е. при передаче имущества из федеральной собственности в собственность муниципальную.

Решение вопросов о допустимости передачи имущества от одного муниципального образования другому и о возможности нахождения определенного вида имущества в муниципальной собственности относится не только установление факта закрепления возможности передачи этого имущества на основании правового акта, но и учет иных обстоятельств, в том числе правомерность нахождения этого имущества у публично-правового образования, от которого оно передается; допустимость нахождения конкретного вида имущества в муниципальной собственности с учетом ее целевого назначения и необходимости

обеспечения принципа соразмерности ресурсов местного самоуправления предоставленным полномочиям (постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 16 мая 2000 года № 8-П и от 20 декабря 2010 года № 22-П; определения Конституционного Суда Российской Федерации от 2 ноября 2006 года № 540-О и от 4 декабря 2007 года № 828-О-П). При этом положения статьи 46 Конституции Российской Федерации предопределяют, как указывал Конституционный Суд Российской Федерации, обязанность суда исследовать по существу фактические обстоятельства и недопустимость установления лишь формальных условий применения нормы (постановления от 31 марта 2015 года № 6-П, от 5 июля 2016 года № 15-П, от 11 февраля 2019 года № 9-П и др.). Иное означало бы формальный подход суда к решению настоящего вопроса, что приводило бы к нарушению права муниципального образования на судебную защиту, гарантированного Конституцией Российской Федерации (статья 133).

Исходя из позиции, высказанной Верховным Судом Российской Федерации (определение по делу № 47-Впр 10-1 от 21.04.2010), следует, что согласно п. 8 ч. 1 ст. 14 Федерального закона № 131-ФЗ к вопросам местного значения поселения относится участие в предупреждении и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций в границах поселения (аналогичный вопрос местного значения закреплен и за муниципальным, городским округом). В связи с этим, по мнению Верховного Суда Российской Федерации, органы местного самоуправления поселения обязаны обеспечивать безопасность гидротехнических сооружений даже в том случае, если эти объекты не являются муниципальной собственностью, но размещены на территории соответствующего муниципалитета.

В случае, если на территории муниципального образования находится гидротехническое сооружение, не имеющее собственника, то орган местного самоуправления должен предпринять все меры, направленные на обеспечение его безопасности, в том числе, согласно пункта 3 статьи 225 Гражданского кодекса РФ обратиться с за-

явлением о постановке на учет бесхозяйного имущества в орган, осуществляющий государственную регистрацию права на недвижимое имущество, с последующим принятием мер по определению собственника имущества.

Исходя из вышесказанного следует, что в целях предупреждения и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций и, соответственно, для содержания в надлежащем состоянии бесхозяйные гидротехнические сооружения, расположенные на территории муниципального образования, органы местного самоуправления вынуждены оформлять данные объекты в муниципальную собственность, хотя в большинстве случаев, эти сооружения не являются имуществом, предназначенным для решения вопросов местного значения.

Подобную позицию ожидаемо занимают и суды первой инстанции. Так, судом Кировского районного суда Республики Крым по делу №2-500/2019 судом установлено, что отсутствие на ГТС прудов права собственности не освобождает орган местного самоуправления от обеспечения их безопасности. На территории муниципальобразования ответчика выявлено шесть бесхозяйных гидротехнических сооружений №36-р, 37-р, 38-р, 39-р, 40-р, 42р, которые являются водными объектами. Суд обязал администрацию Абрикосовского сельского поселения Кировского района Республики Крым в течение 12 месяцев со дня вступления решения суда в законную силу: определить размер вреда, который может быть причинен жизни, здоровью физических лиц, имуществу физических и юридических лиц, в результате аварии гидротехнических сооружений прудов №36-р, 37-р, 38-р, 39-р, 40-р, 42-р; провести преддекларационное обследование гидротехнических сооружений прудов №36-р, 37-р, 38р, 39-р, 40-р, 42-р. На исполнение указанного решения суда администрацией поселения затрачено 719 600,00 руб.

Исходя из содержания решения Нижнегорского районного суда по делу №2а-108/2017, в собственности поселения может находиться имущество, предназначенное для предупреждения и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций в границах

поселений (пункт 8 части 1 статьи 14 Федерального закона N 131- Φ 3).

Вывод: Принятие бесхозяйных ГТС муниципальную собственность без надлежащего финансового обеспечения ремонта и содержания таких объектов со стороны органов государственной власти является для органов местного самоуправления нецелесообразным по следующим основным причинам: отсутствие значимости бесхозяйных ГГС для решения вопросов местного значения; обременительное содержание таких объектов вследствие затратности мероприятий по их эксплуатации и безопасности, предотвращению и ликвидации аварий; существенный размер штрафных санкций за невыполнение мероприятий в области безопасности ГТС.

Предложения по улучшению сложившейся ситуации, изменению действующего законодательства:

1. Рассмотреть вопрос о закреплении в действующем законодательстве положения о том, что ГТС, не предназначенные и не использующиеся для решения вопросов местного значения, могут находиться исключительно в государственной или частной собственности. Для этого внести соответствующие изменения в Гражданский и Водный кодексы Российской Федерации, федеральные законы от 21.07.1997 №117 «О безопасности гидротехнических сооружений», от 06.10.1999 №184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», от 21.12.2021 № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации». При этом сохранить действующее в настоящее время в федеральных законах от 06.10.1999 №184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», от 06.10.2003 №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» положение о том, что органы местного самоуправления могут быть наделены отдельными государственными полномочиями по обеспечению безопасности ГТС с передачей необходимых для осуществления таких полномочий материальных и финансовых средств.

2. Собрать сведения о ГТС, находящихся в составе муниципальной собственности, но не использующихся для решения вопросов местного значения и приять решение о передаче данных объектов в государственную собственность субъекта РФ. Одновременно принять решения и ликвидировать те ГТС, которые осущены и находятся в аварийном состоянии, никакого интереса для граждан, живущих на данной территории, не представляют.

Рассмотреть возможность создания единой организации, на которую возложить функции обслуживания (содержания) ГТС. Централизованное обслуживание позволит сократить расходы на содержание ГТС, а также будет способствовать обеспечению безопасности жизнедеятельности населения. Для этого дополнить Федеральный закон от 21.07.1997 N 117-ФЗ "О безопасности гидротехнических сооружений" нормой, что вопросами эксплуатации и безопасности должны заниматься специализированные организации, созданные, как минимум на уровне субъектов РФ и с привлечением в данную сферу федеральных средств, достаточных для соблюдения всех требований законодательства.

3. Внести изменения в законодательство в части исключения требований о страховании и декларировании безопасности ГТС, не несущего угрозы для безопасности населения. При этом выявление наличия или отсутствия такой угрозы должно иметь упрощенный, не затратный для органов местного самоуправления порядок.

Одновременно необходимо рассмотреть возможность проведения сплошной государственной экспертизы технического состояния всех имеющихся ГТС, особенно тех, которые находятся в аварийном состоянии и имеют угрозу разрушения. Это позволит с определением степени износа ГТС принимать решения о государственном финансировании работ по капитальному ре-

монту ГТС.

Необходимо рассмотреть возможность уменьшения стоимости проведения государственными проектными организациями научно-исследовательских работ по разработке дорогостоящей технической документации, требуемые ФЗ «О безопасности гидротехнических сооружений», для ОМСУ.

- 4. Существенно упростить процедуру списания ГТС, которое не эксплуатируется и не представляет никакой угрозы. Действующая процедура очень сложна и фактически невыполнима для муниципалитетов. Значительные финансовые средства, выделяемые из местных бюджетов на содержание фактически отсутствующих, но юридически существующих ГТС, могут быть перенаправлены на иные цели, связанные с благоустройством и содержанием населенных пунктов и прилегающих территорий.
- 5. Законодательно закрепить обязанности исполнительных органов государственной власти Российской Федерации в области безопасности гидротехнических сооружений обеспечивать безопасность, нести расходы по содержанию, проведению ремонта, консервации, ликвидации гидротехнических сооружений, поставленных в соответствии с законодательством Российской Федерации на учет в качестве бесхозяйного имущества, вследствие отсутствия собственника гидротехнического сооружения или когда он неизвестен, а также установить ответственность органов государственной власти Российской Федерации в области безопасности гидротехнических сооружений за ее неисполнение

Одновременно необходимо провести мониторинг государственных программ субъектов РФ с помощью которых предусматривается оказание финансовой помощи органам местного самоуправления - собственникам на проведение капитального ремонта данных сооружений.

6. Внести изменения в Кодекс об административных правонарушениях РФ в части уменьшения штрафных санкций в отношении юридических лиц (администраций муниципальных районов, городских округов и городских и сельских поселений)

при проверке ГТС государственными инспекторами Ростехнадзора, Росприроднад-

зора.

¹ На этом фоне выделяется Определение Верховного Суда Российской Федерации от 14.04.2010 № 32-В10-5 в котором данная логическая цепочка разорвана. Верховный Суд РФ указал на то, что бесхозяйные скотомогильники и биотермические ямы не могут находится в составе муниципальной собственности, поскольку Федеральный закон № 131-Ф3 это не предусматривает.

² См., напр.: Определения Верховного Суда РФ от 22.06.2016 № 39-КГПР16-3, от 21.04.2010 № 47-Впр10-1, от 16.03.2010 № 47-Впр10-1; Определение Приморского краевого суда от 17.07.2014 по делу № 33-5687; Апелляционное определение Верховного суда Республики Башкортостан от 13.10.2016 № 33-20072/2016; Апелляционное определение Санкт-Петербургского городского суда от 24.06.2015 № 33-10230/2015; Апелляционное определение Ставропольского краевого суда от 22.05.2018 по делу № 33аа-658/2018; Апелляционное определение Красноярского краевого суда от 26.12.2016 по делу № 33а-17380/2016; Апелляционное определение Челябинского областного суда от 12.02.2018 по делу № 11а-2435/2018; Апелляционное определение Московского областного суда от 09.11.2016 по делу № 33а-30954/2016; Постановление Президиума Краснодарского краевого суда от 20.06.2018 по делу № 44г-227/2018. Подобных решений более сотни.

Раздел I Местное право 2022 N 5

Таблица 1. Сведения о наличии в муниципальных образованиях гидротехнических сооружений и объеме денежных средств, направляемых на их содержание

	Количество ГТС				06	ьем ден	Суммы штрафов, т.р.										
Субъект РФ	перешли в мун. собствен ность помимо воли ОМСУ	не использую тся для решения вопросов местного значения	разработка декларации безопасности ГТС			определение расчёта вероятного вреда в результате аварии ГТС			страхование гражданской ответственности владельца ГТС			на органы местного самоуправления			на должностных лиц		
			2019	2020	2021	2019	2020	2021	2019	2020	2021	2019	2020	2021	2019	2020	2021
Республика Башкортоста н			99,35	297,75											20		
Республика Карелия	15	15	95			0			13,8	13,8	19,7	20			2		
Республика Крым	1336	106	16572,1	11750	17350	3300	250	0	719,2	719,2	788,8	20	20	200	0	0	0
Республика Марий Эл	104	29	0	0	0	104164	10714	115966				60	40	1250	23	15	30
Приморский край	10	3	294 5950 580			694			66	154	133	штраф в 400 отменен			3		
Ставропольск ий край	72	70	0	0	419,7	0	0	419,7	19,7	22	22	0	0	0	2	30	30
Хабаровский край																	
Брянская область	447			финанс	ировани	за счет средств государственной программы							0		0		
Владимирска я область	Всего 51 ГТС, в т.ч. 24 помимо воли ОМСУ	38		440												4 т.р.	
Волгоградска я область	755 (+ 9 бесхозяй ных	411	1350	3290	2540	2746	3625	4361,3	7509,2	9225,2	1042, 9	100	120	641	12,1	33	151,6

Местное	Местное право 2022 N 5																		
	ГТС)																		
Калининград ская область	37 (+ 6 бесхозяй ных ГТС)	37						898,5			155,3			40			4		
Калужская область	27	6	134	193,4	839,7	0	90	149	435	435	844,8	0	40	40	11	80	77		
Кемеровская область - Кузбасс	102	26																	
Курганская область	20	10			2019			2019 г 30; 2020 г 40; 2021 - 40											
Курская область	Всего 77 ГТС, в т.ч. Помимо воли ОМСУ 58		0	0	0	190	212	244	148,8	41,8	302,2	0	0	0	6	12	22		
Мурманская область	3	3	0	0	0	0	0	0	Í	69,6	69,6	0	0	0	0	0	0		
Новгородская область	6	6			2019	9 - 807,6; 2020 - 816; 2021 - 1837,4							в 2021 - 43						
Оренбургская область	56	55		0	-		1290	1816			40	-	-						
Ростовская область	всего 837, помимо воли ОМСУ 619	235		31568,6			7405,4			13651,5			3850			764,3			
Самарская область	около 400		0	0	0	438,8	202,2	1010,1	353,4	506,5	431,6	40	430	480	0	8	98		
Саратовская область	499		Ţ,	<u> </u>	<u> </u>	78694,5							2059						
Тюменская область	21	3		18807,1			2435,8 6180,1						2448	5154	0	20	32		

Раздел I Местное право 2022 N 5

Ульяновская область	всего 33 ГТС, в т.ч. помимо воли ОМСУ 26	26	1873,7			518			926,7			1760			62		
Ханты- Мансийский автономный округ	17	1	4954,4	600	644	0	0	0	147,5	495,9	495,9	0	0	0	0	0	0

Развитие потенциала местного уровня публичной власти в ракурсе ответственного делегирования власти народом

Development of the local level of public power potential in the perspective of responsible delegation of power by the people

А.Г.Головин

кандидат юридических наук, государственный советник Российской Федерации 1-го класса

Аннотация: в статье в ракурсе развиваемой автором конституционно-правовой концепции ответственного делегирования народом власти исследуются теоретические и практические вопросы дальнейшего развития потенциала местного самоуправления. Аргументируется необходимость преодоления в отечественных правовых исследованиях несколько искусственной научной тенденции к гиперболизации разделённости местного самоуправления и государственной власти. Подчёркивается конструктивность подхода, состоящего в рассмотрении всей системы публичной власти через объединяющие её аксиологические и телеологические начала. Обосновывается необходимость внедрения в доктринальном и нормотворческом аспектах идей органичной взаимосвязи местного самоуправления и государственной власти, в том числе необходимости консолидации их усилий перед лицом новых вызовов, угроз и задач развития. Общим концептуальным подходом должна служить нацеленность на достижение синергетического эффекта от консолидации усилий, ресурсов и гармоничного взаимодействия, системной совместной деятельности органов публичной власти и институтов гражданского общества, ответственного заинтересованного участия местных сообществ. В русле этого подхода показаны направления совершенствования муниципальных документов стратегического планирования в аспектах межмуниципального сотрудничества и взаимодействия с центрами компетенций, механизмов динамики карьерного роста муниципальных служащих, повышения кадрового потенциала органов местного самоуправления.

Ключевые слова: народовластие, концепция делегирования народом власти, ответственное делегирование власти, публичная власть, местное самоуправление в системе публичной власти, стратегическое планирование в муниципальных образованиях, повышение кадрового потенциала органов местного самоуправления, местное сообщество.

Abstract: The article explores theoretical and practical issues of further development of the potential of local self-government in the perspective of the author's constitutional and legal concept of responsible delegation by the people of power. The need to overcome in domestic legal studies a somewhat artificial scientific tendency to hyperbolize the separation of local self-government and state power is argued. The constructiveness of the approach consisting in considering the entire system of public power through axiological and teleological principles uniting it is emphasized. The need to introduce in the doctrinal and rule-making aspects the ideas of an organic relationship between local self-government and state power, including the need to consolidate their efforts in the face of new challenges, threats and development tasks, is justified. A common conceptual approach should be aimed at achieving synergies from the consolidation of efforts, resources and harmonious interaction, the systemic joint activities of public authorities and civil society institutions, and responsible interested participation of local communities. In line with this approach, the directions of improving municipal documents of strategic planning in the aspects of inter-municipal cooperation and interaction with centers of competence, mechanisms for the dynamics of career growth of municipal employees, and increasing the personnel potential of local governments are shown.

Key words: people's power, concept of delegation of power by people, responsible delegation of power, public power, local self-government in the system of public power, strategic planning in municipalities, increase of personnel capacity of local self-government bodies, local community.

Конституция Российской Федерации определяет логично выстроенную систему взаимосвязей в пространстве демократии на местном уровне: народ как источник власти осуществляет свою власть непосредственно

(путём местных референдумов и соответствующих выборов) и через органы местного самоуправления, которые не входят в систему органов государственной власти, но составляют с ними единую систему пуб-

личной власти в России и осуществляют взаимодействие для наиболее эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории (положения частей 1, 2 и 3 статьи 3, статьи 12, части 2 статьи 32 и части 3 статьи 132 в их нормативном единстве). В основе лежит народовластие как системный процесс и комплексное правоотношение с участием коллективных субъектов — народа в целом, населения конкретных регионов и муниципалитетов.

В государстве, которое мыслится как демократическое, именно народ выступает изначальным источником любой публичной власти. На наш взгляд, для конституционно-правового осмысления и доктринальной объективации процесса, посредством которого власть из этого источника приобретает свойство и функции публичной (как государственной власти, так и местного самоуправления) наилучшим образом подходит концепция ответственного делегирования народом своей власти институтам (органам и должностным лицам), конституируемым для постоянной реализации функций государства, осуществления местного самоуправления¹.

Реализуя учредительную власть посредством принятия конституции государства и, в установленных случаях и формах, голосования за внесение в неё поправок, народ придаёт изначальную легитимность власти учреждаемой — системе органов, которой делегируются все необходимые функции и полномочия.

Муниципальная власть изначально учреждается народом для самостоятельного (в рамках установленной компетенции) осуществления её на местах соответствующими территориальными коллективами (общностями, сообществами). В.Е. Чиркин, например, писал о муниципальной публичной власти как о негосударственной власти территориального публичного коллектива по вопросам местного значения². По мнению И.В. Бабичева, «территориальный публичный коллектив муниципального образования является субъектом публичной муниципальной власти»³.

Согласно позиции Конституционного Суда Российской Федерации «муниципальная власть является наряду с государственной властью элементом конституционного механизма осуществления власти многонационального народа Российской Федерации» Её формирование и наделение полномочиями изначально объективируется в процессе делегирования власти народом.

Проблематика концепции ответственного делегирования народом власти на местном уровне системы публичной власти должна рассматриваться в общем контексте дальнейшего совершенствования государственного управления и муниципального управления в нашей стране. Поэтому принципиально важно чёткое осознание органичной взаимосвязи местного самоуправления и государственной власти, в том числе необходимости консолидации их усилий перед лицом новых вызовов, угроз и задач развития 6.

Ввиду того, что в научных публикациях и в целом в конституционно-правовом и муниципально-правовом дискурсах продолжает заявлять о себе некая, на наш взгляд, искусственно нагнетаемая обеспокоенность судьбой местного самоуправления, усилившаяся в свете конституционных поправок, следует ещё раз подчеркнуть, что встроенность местного самоуправления в единую систему публичной власти – это не диковинная новинка последних лет; в Конституции Российской Федерации при внесении поправок в 2020 году был лишь закреплён естественный итог тенденций развития, которые имели место с самого начала становления местного самоуправления в постсоветской России⁷. В диссертационных исследованиях справедливо подчёркивалось, что предшествующие «десятилетия для России ознаменовались становлением и активным развитием нового уровня публичной власти - местного самоуправления»⁸, и что «будучи максимально приближенным к населению, местное самоуправление является первичным уровнем организации публичной власти, обеспечивающим в конечном счете устойчивость и демократический характер всей системы властных институтов»⁹, кроме того «при сущностном единстве государственной власти и местного самоуправления как разновидностей публичной власти местное самоуправление следует рассматривать как единую в территориальных пределах государства систему публичной власти, а не разобщенную по отдельным муниципальным образованиям» 10. На доктринальном уровне местное самоуправление всегда рассматривалось как входящее в систему публичной власти.

Совершенно однозначно указал на это естественное положение дел Конституционный Суд Российской Федерации, согласно позиции которого принцип единой системы публичной власти имплицитно следует из ряда конституционных положений (как преамбулы, так и конкретных норм), категория этой единой системы производна от основополагающих понятий «государственность» И «государство», означающих политический союз (объединение) многонационального российского народа, а органы местного самоуправления во всяком случае входят в единую систему публичной власти такого политического союза (объединения); иное понимание означало бы неприменимость к местному самоуправлению базовых конституционноправовых характеристик Российского государства, что является конституционноправовым нонсенсом 11 (курсив наш – $A.\Gamma.$).

При этом удивительно, что высказывание опасений по поводу некоего «огосударствления» местного самоуправления, его чуть ли не поглощения системой государственной власти давно стало своего рода трендом, поддерживаемым некоторыми весьма серьёзными авторами в сфере муниципального права. Например, Н.Л. Пешин в диссертационном исследовании рассуждает о тенденции «к большей степени «встраивания» системы органов местного самоуправления в систему органов государственной власти, подчинению местного самоуправления государству» 12. В связи с этим подчеркнём, что органичное встраивание местного самоуправления происходило не в систему органов государственной власти (что прямо запрешено по смыслу статьи 12 Конституции Российской Федерации и не подтверждается репрезентативной судебной или иной правоприменительной практикой), а именно в единую систему публичной власти, уровнем каковой

местное самоуправление всегда являлось по своей правовой и организационной природе. Критиковать встроенность местного самоуправления в единую систему публичной власти - всё равно что отказывать органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации в самостоятельном осуществлении ими государственной власти (статьи 10 и 11 Конституции Российской Федерации) на основании наличия конституционной нормы о том, что в пределах ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов Федерации образуют единую систему исполнительной власти в Российской Федерации (часть 2 статьи 77 Конституции Российской Федерации).

Более того, следующая из положений российской Конституции концепция невхождения местного самоуправления в систему органов государственной власти, но при этом органичной встроенности вместе с ней в единую систему публичной власти видится более гармоничной, нежели некоторые западные конструкции, например, те, относительно которых исследовапишут, что в конституционноправовой доктрине федеративных государств Европы «господствует дуалистическая теория местного самоуправления, в соответствии с которой местное самоуправление, с одной стороны, признается продолжением государственного управления на местном уровне, а с другой – является легитимным выразителем интересов сообщества» ¹³. Отечественная местного концепция (в рамках которой местное самоуправление отнюдь не признаётся продолжением государственного управления, а рассматривается как совершенно самоценный и самостоятельный уровень единой системы публичной власти) представляется с учётом российских территориальных, демографических, социально-экономических общественно-политических особенностей, повторим, гораздо более гармоничной, нежели некоторые западные модели, на которые отдельные авторы почему-то склонны смотреть как на некие «золотые» эталоны.

С точки зрения приоритета обеспечения дальнейшего эффективного муниципального развития в русле современного государственного строительства в Российской Федерации и максимального раскрытия потенциала местной власти представляется исключительно важным, чтобы в конституционноотечественных правовых и муниципально-правовых исследованиях была преодолена научная тенденция к гиперболизации разделённости местного самоуправления и государственной власти (базирующаяся в том числе на внедряемых некоторыми авторами опасениях, упомянутых нами выше¹⁴), которая в крайних формах своего выражения может приводить к рассмотрению их функционирования в некоем вакууме и в условиях отсутствия должного взаимодействия, что весьма негативно, поскольку подлинным приоритетом должно выступать обеспечение синергии совместных усилий всех уровней публичной власти в интересах социально-экономического развития публично-правовых образований и повышения качества жизни граждан. Именно достижение такой синергии является крайне важвектором развития потенциала местного уровня публичной власти. Никакого искусственного разграничения, дихотомии или же тем более противопоставления здесь быть не должно, и единая система публичной власти как раз служит тем конституционно-правовым пространством, в котором выстраивается эффективное взаимодействие и совместное решение задач органов местного самоуправления и органов государственной власти регионального и федерального уровней.

Совершенно прав И.В. Бабичев, относящий к принципам местного самоуправления, установленным Конституцией Российской Федерации, «организационное обособление органов местного самоуправления от органов государственной власти (но отнюдь не обособление местного самоуправления от государства, как порой можно услышать)» 15. Взвешенную позицию заняла Е.С. Шугрина, которая пишет: «одинаково противоречащим Конституции Российской Федерации будет как противопо-

ставление местного самоуправления и государственной власти, так и полное встраивание местного самоуправления в систему государственной власти. Необходимо ставить вопрос о поиске нового баланса во взаимоотношениях между ними» ¹⁶. Конструктивной видится также позиция исследователей, которые в свете обновления конституционных положений и законодательства считают, что местное самоуправление «как раз и должно стать проводником или даже «хабом» для координации реализации государственных целей и задач и целей и задач «на местности», выражаемых местным населением. Причем такая координация ни в коей мере не «покушается» на самостоятельность в решении вопросов местного значения ОМС, а как раз направлена на их эффективное решение»¹⁷. Справедлива и мысль о такой трактовке «принципов взаимоотношения муниципальной и государственной власти, которая должна исключать тотальную автономию и изоляцию двух составных частей публичной власти в пользу их более конструктивного взаимодействия и сотрудничества в решении общезначимых социальных и экономических вопросов» ¹⁸.

Конструктивным конституционноправовым подходом является рассмотрение всей системы публичной власти через объединяющие её аксиологические и телеологические начала - общие ценности, на защиту которых ориентирована деятельность этой системы (человек, его права и свободы; подлинное народовластие, в том числе в аспекте ответственного личного участия граждан в многоплановом процессе делегирования власти; создание обеспечивающих условий, достойную жизнь и свободное развитие человека и т.д.), и общие цели, к достижению которых должны стремиться все органы публичной власти. Рассуждая об общности цели указанной единой системы, О.Н. Мигущенко справедливо подчёркивает: совершенно «эта цель должна мотивировать субъектов публичной власти на строительство сильной державы через формирование справедливого общества» 19.

Думается, что как в научнотеоретической, так и в практической плоскостях следует развивать именно такое видение гармоничного взаимодействия местного самоуправления и государственной власти для наиболее эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории, в рамках конституционно закреплённой единой системы публичной власти в России.

В этом ракурсе исключительно важтеоретико-методологическим ным (в плоскости научных исследований) и практическим (в плоскости дальнейшего нормотворчества, стратегического планирования) подходом нам видится концептуальная смена акцентов с чрезмерной сконцентрированности местного самоуправления преимущественно на вопросах местного значения, задачах локального характера на обеспечение органичной встроенности муниципальной власти в единый эффективно работающий механизм достижения национальных целей развития в масштабах всей страны и продвижения национальных интересов Российской Федерации.

В социально-психологическом аспекте следует вести речь о преодолении в необходимых случаях некой «местечковой ментальности» и переходе к осознанию местных сообществ как важных элементов единого механизма ответственного делегирования народом властных полномочий на всех уровнях публичной власти и сопричастности к решению общегосударственных задач.

Задача повышения потенциала местной власти требует дальнейшего развития эффективного взаимодействия органов местного самоуправления и институтов гражданского общества.

По справедливому наблюдению Л.А. Нудненко, «необходимым условием развития демократии как универсального принципа взаимодействия личности, общества и государства является развитие гражданского общества»²⁰. На наш взгляд, муниципальные образования с развитым эффективным местным самоуправлением — это идеальное пространство для дальнейшего укрепления и всестороннего развития гражданского общества в нашей стране.

Местное самоуправление является максимального сближения плоскостью публичной власти и гражданского общества, не случайно некоторые авторитетные исследователи склонны признавать за ним соответствующий дуализм²¹. Согласимся со следующим мнением: «уникальность местного самоуправления заключается в первую очередь в синтезе элементов гражданской инициативы, общественной самоорганизации и регулирования, присущего субъектам гражданского общества (общественным ордвижениям) c публичноганизациям, властными полномочиями, которые свойственны субъектам публичной (прежде всего государственной) власти»²².

Подчеркнём, что встречающееся, к сожалению, понимание гражданского общества как чего-то, якобы противостоящего государству в отстаивании прав и свобод человека, может способствовать усилению антагонизма разных частей общества конструктивно настроенной и заинтересованно участвующей в управлении делами государства, решении вопросов местного значения, с одной стороны, и мыслящей себя отделённой от органов публичной власти и их забот, преувеличивающей значение чрезмерных свобод и забывающей о сопутствующих им обязанностях по отношению к обществу и государству²³ (что в крайних формах может вести к политическому абсентеизму и элементам правового нигилизма), с другой стороны. Подобного в современном гражданском обществе происходить не должно; рациональная его модель подразумевает конструктивный диалог публичной власти и каждого человека, осознающего ответственность перед государством²⁴.

Местное самоуправление изначально имеет коллективную природу, ему присуща опора на сообщество, территориальный публичный коллектив. В.И. Васильев отмечал, что «местное самоуправление дает возможность миллионам граждан принять участие в организации жизни местных сообществ»²⁵. Е.С. Шугрина акцентирует внимание на том, что местное сообщество является обладателем коллективных прав на местное самоуправление²⁶. При этом, безусловно, таким правам корреспондиру-

ют индивидуальные и коллективные обязанности. Как отмечает Б.С. Эбзеев, обязанности человека «вытекают из сочленства людей в обществе себе подобных и являются гарантией устойчивого функционирования общественного организма» и «выступают в качестве важного элемента механизма саморегуляции и саморазвития общества, поскольку составляют атрибутивное качество личности, развивающейся в обществе»²⁷. На уровне местного сообщества это проявляет себя весьма зримо и наглядно.

Ввиду изложенного местное сообщество как коллективный субъект, воплощающий сущность местного самоуправления в его собственно самоуправленческом аспекте, должно на законодательном уровне и в подзаконных актах получать действенные механизмы для консолидации и совместного направления усилий и ресурсов. И здесь помимо собственно организационных форматов (таких как инициативные проекты, территориальное общественное самоуправление, в последние годы получившие существенное развитие своей законодательной основы на федеральном и региональном уровнях) важна также своего рода идейная составляющая, дающая социально-психологические предпосылки к дальнейшей консолидации общества, лежащая в плоскости правосознания и правовой культуры. Важно достижение максимально возможного совпадения интересов местного сообщества и муниципальной власти, социальной удовлетворённости населения деятельностью органов местного самоуправления²⁸. Достичь этого можно только при максимальной заинтересованной вовлечённости местного сообщества в деятельность местного уровня публичной власти на основе осознания своей изначальной сопричастности к *ответственному* делегированию власти 29 .

Для дальнейшего развития потенциала местного уровня публичной власти в муниципальные документы стратегического планирования следует органично встранивать действенные механизмы взаимодействия в рамках межмуниципального сотрудничества, совместной реализации проектов с некоммерческими организациями,

осуществляющими деятельность в сфере содействия реализации прав граждан на осуществление местного самоуправления (такими как ВАРМСУ — Всероссийская ассоциация развития местного самоуправления), образовательными организациями, реализующими соответствующие образовательные программы (в сфере конституционного и муниципального права, муниципального управления и т.д.) и иными центрами компетенций.

В аспекте повышения кадрового потенциала органов местного самоуправления необходимы реальные механизмы обеспечения динамики карьерного роста муниципальных служащих, способствующие полноценной реализации конституционного права участвовать в управлении делами государства в аспекте участия граждан в муниципальном управлении.

Заслуживает внимания точка зрения Е.С. Шугриной, которая ставит вопрос о том, чтобы «установить в определенном смысле единые правила, единые требования к органам государственной власти и органам местного самоуправления. позволит поднять престиж работы в органах местного самоуправления, повысить социальную и иную защищенность муниципальных служащих и выборных должностных лиц», при этом отмечая, что «можно ставить вопрос о формировании единого кадрового резерва, единых стандартах подготовки и переподготовки и т.п.»³¹. Действительно, важна проработка механизмов, способствующих максимальному приближению статуса и гарантий для муниципальных служащих органов местного самоуправления муниципальных и городских округов к статусу и гарантиям государственных служащих органов государственной власти соответствующих субъектов Российской Федерации³².

Действенным подходом в рамках кадровой политики в органах местного самоуправления крупных муниципальных образований³³, по нашему убеждению, является поощрение и даже стимулирование преподавательской и научной деятельности муниципальных служащих, поскольку занятие этими видами деятельности параллельно с выполнением служеб-

ных обязанностей даёт возможность сотрудникам существенно расширить горизонты осознания и проработки эффективных подходов к решению текущих и перспективных задач. Это, а также широкое внедрение элементов наставничества на муниципальной службе способно поднять общий уровень компетентности кадрового состава органов местного самоуправления.

Местный уровень публичной власти

в нашей огромной стране обладает колоссальным потенциалом, максимально реализовать и развить который поможет нацеленность на достижение синергетического эффекта от консолидации усилий, ресурсов и гармоничного взаимодействия, системной совместной деятельности органов публичной власти и институтов гражданского общества, ответственного заинтересованного участия местных сообществ.

Список источников

- 1. *Бабаева Ю.Г.* Самостоятельность местного самоуправления в условиях вхождения в систему органов публичной власти // RUDN Journal of Law. 2022. Т. 26. № 2.
- 2. *Бабичев И.В.* Местное самоуправление в единой системе публичной власти: некоторый анализ конституционных новелл // Местное право. 2020. № 6.
- 3. *Бабичев И.В.* Размышления и материалы к вопросу о государственной концепции развития местного самоуправления в нашей стране // Местное право. 2019. № 5.
- 4. *Бабичев И.В.* Территориальный публичный коллектив муниципального образования и местные сообщества: вопросы правовой институционализации // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 19.
- 5. *Борисовская Т.А., Карапатницкая А.В.* Неопределенность и риск в муниципальном управлении // Муниципальное имущество: экономика, право, управление. 2021. № 4.
- 6. Васильев В.И. Местное самоуправление и Конституция Российской Федерации // Журнал российского права. 2019. № 6.
- 7. *Головин А.Г.* О взаимосвязи гражданского общества и публичной власти в контексте концепции делегирования власти народом // Lex russica. 2022. Т. 75. № 5.
- 8. *Головин А.Г.* Конституционные начала делегирования народом власти в Российской Федерации: поиск концепции // Государство и право. 2022. № 1.
- 9. Избирательные процессы и практика: актуальный взгляд. Монография / коллектив авторов; под общ. ред. Б.С. Эбзеева, И.Б. Гасанова. М.: РЦОИТ, 2018.
- 10. Кокотов А.Н. Государственная власть и местное самоуправление в территориальной организации субъектов Российской Федерации // Государство и право. 2016. № 11.
- 11. Левин С.А. Местное самоуправление в федеративных государствах Европы: сравнительно-правовое исследование. Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. Москва, 2007.
- 12. *Малько А.В.* Конституционная политика как особая разновидность правовой политики // Конституционное и муниципальное право. 2010. № 4.
- 13. *Мигущенко О.Н*. Использование интеллектуального потенциала образовательных организаций высшего образования в развитии муниципальных образований // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2019. \mathbb{N}_2 2.
- 14. *Мигущенко О.Н.* Народовластие и единая система публичной власти // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2022. № 2.
- 15. *Мокрый В.С.* Местное самоуправление в Российской Федерации как институт публичной власти и гражданского общества. Автореф. дисс. ... докт. юрид. наук. Москва, 2003.
- 16. *Нудненко Л.А.* Личность в координатах модернизации взаимодействия гражданского общества и правового государства // Государство и право. 2015. № 4.
 - 17. Пешин Н.Л. Конституционная реформа местного самоуправления: механизмы

встраивания местного самоуправления в систему государственной власти // Конституционное и муниципальное право. 2020. № 8.

- 18. *Пешин Н.Л.* Государственная власть и местное самоуправление в России: проблемы развития конституционно-правовой модели и практики взаимоотношений. Автореф. дисс. ... докт. юрид. наук. Москва, 2007.
- 19. *Прудентов Р.В.*, *Вещев М.А*. Влияние государства на формирование органов местного самоуправления: конституционная легитимация // Муниципальное имущество: экономика, право, управление. 2021. \mathbb{N}_2 4.
- 20. Сергеев А.А. Конституционно-правовые аспекты организации и осуществления местного самоуправления в Российской Федерации. Автореф. дисс. ... докт. юрид. наук. Москва, 2007.
- 21. *Цецерский И.Н.* Государственная политика Российской Федерации в области развития местного самоуправления // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2022. № 2.
- 22. Чертков A.H. Местное самоуправление в России с позиции местного сообщества: историко-правовой взгляд на современные проблемы // Государственная власть и местное самоуправление. 2020. № 8.
- 23. Чиркин В.Е. О современной концепции публичной власти // Государство и право. 2016. № 2.
- 24. *Чихладзе Л.Т.* Местное самоуправление и местное управление в государствах участниках Содружества Независимых Государств: теория, практика и тенденции развития. Автореф. дисс. . . . докт. юрид. наук. Москва, 2013.
- 25. *Чихладзе Л.Т., Ларичев А.А.* Местное самоуправление в России на распутье: динамика конституционной доктрины и правового регулирования // Вестник Санкт-Петербургского университета. Право. 2020. Т. 11. Вып. 2.
- 26. *Шугрина Е.С.* Понятие права на осуществление местного самоуправления // Вопросы государственного и муниципального управления. 2008. № 2.
- 27. *Шугрина Е.С.* Проектируем будущее: что должно быть в основах государственной политики в сфере местного самоуправления // Местное право. 2020. № 3.
- 28. *Щепачев В.А.* Формирование конституционной концепции местного самоуправления и проблемы её реализации в законодательстве Российской Федерации. Дисс. ... докт. юрид. наук. Москва, 2014.
- 29. Эбзеев Б.С. Конституционный правопорядок и основные обязанности: историческое развитие, юридическая природа и особенности нормирования // Гражданин. Выборы. Власть. 2017. № 3.

42

¹ Подробнее о теоретических основах этой концепции см.: *Головин А.Г.* Конституционные начала делегирования народом власти в Российской Федерации: поиск концепции // Государство и право. 2022. № 1. С. 34–45.

² Чиркин В.Е. О современной концепции публичной власти // Государство и право. 2016. № 2. С. 13.

³ *Бабичев И.В.* Территориальный публичный коллектив муниципального образования и местные сообщества: вопросы правовой институционализации // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 19. Цитируется по тексту, размещённому в СПС «КонсультантПлюс».

Учёный продолжает: «и именно выражение воли в избирательном процессе и процессе референдума, направленное на формирование публичной власти и публично-властных решений, и есть задача территориального публичного коллектива как функциональной социальной системы. Именно территориальный публичный коллектив муниципального образования продуцирует публичную власть — муниципальную власть данного муниципального образования» (см. там же).

⁴ Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 1 июня 2010 года № 885-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Вихорева Александра Владимировича на нарушение его конституционных прав положениями примечаний к статье 285 Уголовного кодекса Российской Федерации во взаимосвязи с частью 1 статьи 2 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (СПС «КонсультантПлюс»).

⁵ Напомним, что в соответствии с пунктом 3 статьи 3 Федерального закона от 28 июня 2014 года № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» (Собрание законодательства Российской Федерации, 30.06.2014, № 26 (часть I), ст. 3378) муниципальное управление — это деятельность органов местного самоуправления по реализации своих полномочий в сфере социально-экономического развития. Исследователи справедливо отмечают, что «муниципальное управление — это функция местного самоуправления, которая направлена на повышение качества жизни населения муниципалитета, т.е. основной задачей муниципального управления является обеспечение устойчивого социально-экономического положения населения» (см.: *Борисовская Т.А., Карапатницкая А.В.* Неопределенность и риск в муниципальном управлении // Муниципальное имущество: экономика, право, управление. 2021. № 4. С. 41).

⁶ Подчёркивая, что «местное самоуправление – колоссальный ресурс развития нашей страны», И.Н. Цецерский отмечает: «вызовы сегодняшнего дня требуют существенного повышения качества муниципального управления. Важность системы публичной власти говорит о том, что все органы власти вместе выполняют главное предназначение перед человеком – улучшают качество его жизни» (см.: *Цецерский И.Н.* Государственная политика Российской Федерации в области развития местного самоуправления // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2022. № 2. С. 3).

⁷ Приведём весьма показательные в этом смысле суждения И.В. Бабичева, с которыми мы согласны: «надо отметить, что единство публичной власти напрямую вытекает из основополагающей третьей статьи Конституции: «народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления. Высшим непосредственным выражением власти народа является референдум и свободные выборы» (ч. 3 и 4 ст. 3 Конституции РФ). Вытекающее из нормы этой статьи единство избирательной системы на всех уровнях власти также определяет единство публичной власти, являясь при этом и его следствием, равно как и единство бюджетноналоговой системы и ее принципы. Единство избирательной и бюджетно-налоговой систем изначально формировалось именно исходя из понимания единства всех трех уровней публичной власти в федеративном государстве» (см.: *Бабичев И.В.* Местное самоуправление в единой системе публичной власти: некоторый анализ конституционных новелл // Местное право. 2020. № 6. С. 4).

⁸ См.: *Щепачев В.А.* Формирование конституционной концепции местного самоуправления и проблемы её реализации в законодательстве Российской Федерации. Дисс. ... докт. юрид. наук. Москва, 2014. С. 4.

При этом названный автор в некотором смысле противоречит сам себе, поскольку далее, в положениях, вынесенных на защиту, рассуждает о том, что «одной из негативных тенденций государственного и муниципального строительства в Российской Федерации является неуклонное, в какой-то мере планомерное, встраивание местного самоуправления в вертикаль государственной власти» (там же. С. 18). Подобные эмоциональные суждения не согласуются с незыблемой основой конституционного строя, закреплённой в статье 12 Конституции Российской Федерации, согласно которой местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно, а органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти, то есть никакого встраивания именно в систему государственной власти не может происходить, вопреки опасениям отдельных исследователей.

⁹ *Мокрый В.С.* Местное самоуправление в Российской Федерации как институт публичной власти и гражданского общества. Автореф. дисс. ... докт. юрид. наук. Москва, 2003. С. 24.

¹⁰ *Чихладзе Л.Т.* Местное самоуправление и местное управление в государствах – участниках Содружества Независимых Государств: теория, практика и тенденции развития. Автореф. дисс. ... докт. юрил. наук. Москва. 2013. С. 8–9.

¹¹ Заключение Конституционного Суда Российской Федерации от 16 марта 2020 года № 1-3 «О соответствии положениям глав 1, 2 и 9 Конституции Российской Федерации не вступивших в силу положений Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти», а также о соответствии Конституции Российской Федерации порядка вступления в силу статьи 1 данного Закона в связи с запросом Президента Российской Федерации» (Собрание законодательства Российской Федерации, 23.03.2020, № 12, ст. 1855).

¹² См.: *Пешин Н.Л.* Государственная власть и местное самоуправление в России: проблемы развития конституционно-правовой модели и практики взаимоотношений. Автореф. дисс. ... докт. юрид. наук. Москва, 2007. С. 3).

Спустя много лет названный автор продолжает стоять на тех же позициях и пишет про «полное и безусловное встраивание местного самоуправления в систему государственной власти» (см.: Пешин Н.Л. Конституционная реформа местного самоуправления: механизмы встраивания местного самоуправления в систему государственной власти // Конституционное и муниципальное право. 2020. № 8. С. 24–30). Возможно, здесь имеется некоторое недопонимание в части содержания значимых для государственного строительства понятий (как отмечает, например, Ю.Г. Бабаева, комментируя в том числе воззрения Н.Л. Пешина, «имеет место некоторое смешение понятий «публичная власть» и «государственная власть». См.: Бабаева Ю.Г. Самостоятельность местного самоуправления в услови-

¹³ *Левин С.А.* Местное самоуправление в федеративных государствах Европы: сравнительно-правовое исследование. Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. Москва, 2007. С. 9.

¹⁴ Некоторые современные исследователи вторят, например, Н.Л. Пешину и рассуждают о том, что «самостоятельность местного самоуправления приобретает все более номинальный характер, и последние изменения в Конституцию РФ лишь элегантно приближают конституционное регулирование к фактическому положению дел» (см.: *Прудентов Р.В., Вещев М.А.* Влияние государства на формирование органов местного самоуправления: конституционная легитимация // Муниципальное имущество: экономика, право, управление. 2021. № 4. С. 48).

¹⁵ *Бабичев И.В.* Размышления и материалы к вопросу о государственной концепции развития местного самоуправления в нашей стране // Местное право. 2019. № 5. С. 4.

 16 Шугрина Е.С. Проектируем будущее: что должно быть в основах государственной политики в сфере местного самоуправления // Местное право. 2020. № 3. С. 5.

¹⁷ *Бабаева Ю.Г.* Самостоятельность местного самоуправления в условиях вхождения в систему органов публичной власти // RUDN Journal of Law. 2022. Т. 26. № 2. С. 333.

¹⁸ *Чихладзе Л.Т., Ларичев А.А.* Местное самоуправление в России на распутье: динамика конституционной доктрины и правового регулирования // Вестник Санкт-Петербургского университета. Право. 2020. Т. 11. Вып. 2. С. 285.

Названные авторы также резонно замечают: «нельзя не признавать очевидных фактов, свидетельствующих о том, что местное самоуправление находится в единой системе и взаимосвязи с государственной властью, и текущая законодательная формализация интеграционных процессов по отдельным направлениям не является губительной для местного самоуправления, но отражает объективные условия социально-экономического, политического и правового развития российского государства и общества. Скорее наоборот, утверждение о «самости и инаковости» муниципальных институтов в политико-правовом поле российской действительности не только не соответствует экономическим и правовым реалиям, но и не находит исторического подтверждения и аналогов в зарубежном опыте» (там же. С. 288).

¹⁹ *Мигущенко О.Н.* Народовластие и единая система публичной власти // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2022. № 2. С. 5.

 \hat{J} . А. Личность в координатах модернизации взаимодействия гражданского общества и правового государства // Государство и право. 2015. № 4. С. 14.

²¹ Например, В.С. Мокрый в диссертационном исследовании ещё два десятилетия назад, рассматривая местное самоуправления *одновременно как институт публичной власти и гражданского общества*, писал, что «особенность местного самоуправления проявляется в двойственной природе этого института. С одной стороны, это определенный уровень органов публичной власти, с другой – это самоорганизация местного сообщества (территориального коллектива), сложившегося и развивающегося в пределах муниципального образования для самостоятельного и под свою ответственность осуществления собственных инициатив в вопросах местного значения непосредственно» (см.: *Мокрый В.С.* Местное самоуправление в Российской Федерации как институт публичной власти и гражданского общества. Автореф. дисс. ... докт. юрид. наук. Москва, 2003. С. 25).

²² Чихладзе Л.Т., Ларичев А.А. Местное самоуправление в России на распутье: динамика конституционной доктрины и правового регулирования // Вестник Санкт-Петербургского университета. Право. 2020. Т. 11. Вып. 2. С. 274.

 23 А.В. Малько, например, пишет: «произошел перекос в правосознании людей — демократию они стали воспринимать только как права и свободы (т.е. как возможности), забывая о том, что демократия — это прежде всего обязанности (необходимость) определенного поведения, в рамках которых, собственно, и возможны свобода и народовластие» (*Малько А.В.* Конституционная политика как особая разновидность правовой политики // Конституционное и муниципальное право. 2010. № 4. С. 2).

Отмечая, что для отечественного государствоведения характерно «стремление в проблеме взаимоотношений общества и личности сконцентрировать внимание на отдельном индивиде», Б.С. Эбзеев подчёркивает, что «такое стремление часто сопровождается однобокой акцентировкой на свободе, между тем как ответственность личности за общество и перед обществом во многом остается в тени» (Эбзеев Б.С. Конституционный правопорядок и основные обязанности: историческое развитие, юрилическая природа и особенности нормирования // Гражданин. Выборы, Власть, 2017. № 3.

²⁴ Подробно это освещается в статье: *Головин А.Г.* О взаимосвязи гражданского общества и публичной власти в контексте концепции делегирования власти народом // Lex russica. 2022. Т. 75. № 5. С.

25 Васильев В.И. Местное самоуправление и Конституция Российской Федерации // Журнал российского права. 2019. № 6. С. 29.

²⁶ См.: *Шугрина Е.С.* Понятие права на осуществление местного самоуправления // Вопросы государственного и муниципального управления. 2008. № 2. С. 139. ²⁷ См.: Избирательные процессы и практика: актуальный взгляд. Монография / коллектив авторов;

под общ. ред. Б.С. Эбзеева, И.Б. Гасанова. М.: РЦОИТ, 2018. С. 134.

²⁸ В диссертационных исследованиях встречаются положения о важности механизмов, которые бы обеспечивали «максимально возможное совпадение интересов муниципальной власти и интересов большинства населения; реальную подконтрольность муниципальной власти населению и невозможность злоупотребления этой властью в ущерб населению», при этом подчёркивается, что «социальная функция муниципальной власти неизбежно становится важнейшей детерминантой правового статуса местного самоуправления в Российской Федерации» (см.: Сергеев А.А. Конституционно-правовые аспекты организации и осуществления местного самоуправления в Российской Федерации. Автореф. дисс. ... докт. юрид. наук. Москва, 2007. С. 8).

²⁹ Интересна в этом ключе позиция А.Н. Черткова, который считает, что «стратегически следует стремиться к повышению уровня участия граждан и в делах государства, и тем более в решении вопросов местного значения. Речь идет... о целенаправленном развитии активистской культуры граждан России, вовлечении их в решение публичных дел. Только в результате развития гражданского общества и его самоуправленческих начал, формирования реальных местных сообществ возможно достижение «симфонии» публичной власти и общества, а также всех уровней осуществления публичной власти» (см: Чертков А.Н. Местное самоуправление в России с позиции местного сообщества: историко-правовой взгляд на современные проблемы // Государственная власть и местное самоуправление. 2020. № 8. С. 37–41. Цитируется по тексту, размещённому в СПС «КонсультантПлюс»).

³⁰ Весьма важен постоянный взаимный конструктивный обмен опытом между органами местного самоуправления и образовательными организациями. О.Н. Мигущенко, например, приводит следующие варианты действенных практик в этой сфере: «перспективным направлением сотрудничества видится организация стажировок для профессорско-преподавательского состава вузов в органах местной власти, привлечения должностных лиц местного самоуправления к участию в практических занятиях, участие студентов и преподавателей в слушаниях, обсуждениях и другое» (см.: Мигущенко О.Н. Использование интеллектуального потенциала образовательных организаций высшего образования в развитии муниципальных образований // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2019. № 2. С. 3-8. Цитируется по тексту, размещённому в СПС «КонсультантПлюс»).

³¹ *Шугрина Е.С.* Проектируем будущее: что должно быть в основах государственной политики в сфере местного самоуправления // Местное право. 2020. № 3. С. 4.

³² Отметим, что ряд весьма актуальных рекомендаций, реализация которых может, на наш взгляд, способствовать существенному повышению кадрового потенциала местного уровня публичной власти по всей стране, содержится в Решении Совета по местному самоуправлению при Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации на тему «Актуальные вопросы развития кадрового потенциала органов местного самоуправления», принятом по итогам заседания указанного Совета, состоявшегося в Совете Федерации 17 января 2022 года. В частности, в названном документе отражены рекомендации Правительству Российской Федерации проработать вопросы о целесообразности установления: системы классных чинов муниципальной службы на законодательном уровне, скорреспондированной с системой классных чинов государственной гражданской службы субъектов Российской Федерации; соотношения классных чинов, присваиваемых государственным гражданским служащим субъектов Российской Федерации, и классных чинов, присваиваемых муниципальным служащим; единых методологических подходов к оценке кандидатов для зачисления в кадровый резерв муниципальной службы, а также к созданию в субъектах Российской Федерации единой базы лиц, включенных в указанный кадровый резерв; института наставничества на муниципальной службе, а также ряд иных рекомендаций (см. указанное решение, размещённое на официальном интернетсайте Совета Федерации. Электронный ресурс. http://council.gov.ru/media/files/mOm9tD7GmyyW76XUKmPFULCAQzGuKujy.pdf. Дата обращения — 30 августа 2022 года).

³³ Речь идёт именно о крупных муниципалитетах ввиду тенденции к переходу в территориальной организации местного самоуправления к муниципальным и городским округам. В свете этого приобретает особую актуальность и предложение о создании «в крупных муниципальных образованиях развитой сети их территориальных органов местного самоуправления» (см: *Кокотов А.Н.* Государственная власть и местное самоуправление в территориальной организации субъектов Российской Федерации // Государство и право. 2016. № 11. С. 50.), реализация которого, на наш взгляд, позволит как трудоустроить гораздо большее число квалифицированных служащих, так и решить практическую задачу максимального приближения местной власти к гражданам.

Раздел II. Обзоры и комментарии решений высших судов

Обзор решений Конституционного Суда Российской Федерации за первое полугодие 2022 года по вопросам организации местного самоуправления

Материалы подготовлены с использованием системы КонсультантПлюс

ОПРЕДЕЛЕНИЕ от 27 января 2022 г. N 34-O

ОБ ОТКАЗЕ В ПРИНЯТИИ К РАССМОТРЕНИЮ ЖАЛОБЫ ГРАЖДАНИНА ПОРШНЕВА ДМИТРИЯ ВИКТОРОВИЧА НА НАРУШЕНИЕ ЕГО КОНСТИТУЦИОННЫХ ПРАВ ЧАСТЬЮ 2.1 СТАТЬИ 73 ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА "ОБ ОБЩИХ ПРИНЦИПАХ ОРГАНИЗАЦИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ"

1. Гражданин Д.В. Поршнев оспаривает конституционность части 2.1 статьи 73 Федерального закона от 6 октября 2003 года N 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", согласно которой в случае, если соответствующим судом установлено, что избранный В правомочном представительный орган муниципального образования в течение трех месяцев подряд не проводил правомочного заседания, высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) в течение трех месяцев со дня вступления в силу решения суда, установившего данный факт, вносит в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации проект закона субъекта Российской Федерации о роспуске представительного органа муниципального образования.

Как следует из представленных материалов, решением суда от 4 декабря 2019 года удовлетворены требования Д.В. Поршнева, проживающего на территории муниципального образования "Гдовский район", и установлен факт непроведения представительным органом муниципального образования правомочного заседания в течение трех месяцев восемнадцати дней. Апелляционным определением от 21 мая 2020 года, оставленным без изменения определением суда кассационной инстанции от 23 ноября 2020 года, данное решение отменено и производство по гражданскому делу прекращено в связи с отсутствием у Д.В. Поршнева права на обращение в суд с соответствующим заявлением. В передаче кассационной жалобы заявителя для рассмотрения в судебном заседании Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации отказано (определение судьи Верховного Суда Российской Федерации от 30 марта 2021 года).

По мнению заявителя, оспариваемое законоположение не соответствует статьям 45, 46 (часть 2) и 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации в той мере, в какой оно не позволяет гражданину обращаться в суд с целью установления факта непроведения представительным органом муниципального образования, избранным в правомочном составе, правомочного заседания в течение трех месяцев подряд.

2. Конституционный Суд Российской Федерации, изучив представленные материалы, не находит оснований для принятия данной жалобы к рассмотрению.

Согласно статье 15 (часть 2) Конституции Российской Федерации органы государственной власти, органы местного самоуправления, должностные лица, граждане и их объединения обязаны соблюдать Конституцию Российской Федерации и законы. Из этого конституционного принципа во взаимосвязи с другими предписаниями Конституции Российской Федерации, в том числе закрепленными в ее статьях 1 (часть 1), 3 (часть 2), 5 (часть 2), 12, 15 (часть 1), 32, 66 (части 1 и 2), 76 и 130 - 133, вытекает, что деятельность органов местного самоуправления и выборных должностных лиц местного самоуправления должна соответствовать Конституции Российской

Федерации и основанным на ней нормативным правовым актам.

Как указал Конституционный Суд Российской Федерации в Постановлении от 16 октября 1997 года N 14-П, для того чтобы обеспечить реализацию указанных конституционных положений, а также защитить права граждан (в том числе право на осуществление местного самоуправления) от возможных злоупотреблений своими полномочиями со стороны органов местного самоуправления должностных лиц местного самоуправления и вместе с тем гарантировать муниципальным образованиям защиту от необоснованного вмешательства в их деятельность, Российская Федерация как суверенное государство предусмотреть адекватные меры ответственности органов местного самоуправления и выборных должностных лиц местного самоуправления, в том числе досрочное прекращение полномочий соответствующего органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления.

Оспариваемой частью 2.1 статьи 73 данного Федерального закона предусмотрена возможность роспуска представительного органа муниципального образования на основании закона субъекта Российской Федерации в случае, если судом установлено, что избранный в правомочном составе представительный орган муниципального образования в течение трех месяцев подряд не проводил правомочного заседания. Проект соответствующего закона субъекта Российской Федерации вносит высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) в течение трех месяцев со дня вступления в силу указанного решения суда.

Данное законоположение непосредственно не определяет лиц, на основании заявлений которых суд устанавливает факт непроведения представительным органом муниципального образования в течение трех месяцев подряд правомочного заседания. Соответственно, этот вопрос подлежит разрешению судом с учетом положений процессуального законодательства, которое, конкретизируя положения статьи 46 Конституции Российской Федерации, исходит, по общему правилу, из того, что любому лицу судебная защита гарантируется только при наличии оснований предполагать, что права и свободы, о защите которых просит лицо, ему принадлежат, и при этом указанные права и свободы были нарушены или существует реальная угроза их нарушения.

Следовательно, часть 2.1 статьи 73 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" сама по себе не может рассматриваться как нарушающая конституционные права заявителя в указанном в его жалобе аспекте.

ОПРЕДЕЛЕНИЕ от 27 января 2022 г. N 36-O

ОБ ОТКАЗЕ В ПРИНЯТИИ К РАССМОТРЕНИЮ ЖАЛОБЫ ГРАЖДАНИНА НАУМОВА АЛЕКСАНДРА АЛЕКСЕВИЧА НА НАРУШЕНИЕ ЕГО КОНСТИТУЦИОННЫХ ПРАВ ЗАКОНОМ ХАБАРОВСКОГО КРАЯ "О ГАРАНТИЯХ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ПОЛНОМОЧИЙ ДЕПУТАТА, ЧЛЕНА ВЫБОРНОГО ОРГАНА МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ, ВЫБОРНОГО ДОЛЖНОСТНОГО ЛИЦА МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В ХАБАРОВСКОМ КРАЕ"

1. Гражданин А.А. Наумов оспаривает конституционность Закона Хабаровского края от 24 декабря 2008 года N 225 "О гарантиях осуществления полномочий депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления в Хабаровском крае".

Как следует из представленных материалов, решением Ванинского районного суда Хабаровского края от 8 ноября 2019 года, с которым согласились вышестоящие суды, с А.А. Наумова - главы Ванинского муниципального района Хабаровского края и главы местной администрации по иску прокурора были взысканы в пользу бюджета указанного муниципального образования денежные средства, полученные А.А. Наумовым в качестве

оплаты его работы в выходные и праздничные дни. Судами было установлено, что указанная работа оплачивалась на основании распоряжений А.А. Наумова о привлечении его, как главы муниципального образования, к работе в выходные и праздничные дни, принятых в отсутствие в правовых актах представительного органа местного самоуправления положений, устанавливающих соответствующие выплаты.

По мнению заявителя, оспариваемый Закон Хабаровского края в целом не соответствует статье 37 Конституции Российской Федерации, поскольку не предусматривает для главы муниципального образования гарантии оплаты его труда в выходные и нерабочие праздничные дни.

2. Конституционный Суд Российской Федерации, изучив представленные материалы, не находит оснований для принятия данной жалобы к рассмотрению.

Статья 153 Трудового кодекса Российской Федерации с учетом необходимости надлежащей защиты прав и законных интересов работников как наиболее слабой стороны в трудовом отношении устанавливает, что работа в выходной или нерабочий праздничный день оплачивается не менее чем в двойном размере (часть первая). Такое законодательное регулирование, как отмечал Конституционный Суд Российской Федерации, призвано не только обеспечить работнику оплату за работу в выходной или нерабочий праздничный день в повышенном размере и компенсировать тем самым отрицательные последствия отклонения условий его работы от нормальных, но и гарантировать эффективное осуществление им права на справедливую заработную плату, что отвечает целям трудового законодательства и согласуется с основными направлениями государственной политики в области охраны труда, одним из которых является приоритет сохранения жизни и здоровья работников (Постановление от 28 июня 2018 года N 26-П).

Вместе с тем выборные должностные лица местного самоуправления имеют публично-правовой статус, природа которого обусловлена осуществлением народом своей власти через органы местного самоуправления и который обеспечивает лицу, наделенному этим статусом, участие в управлении делами местного самоуправления посредством замещения соответствующей должности, вследствие чего отношения, возникающие в связи с избранием лица на муниципальную должность, как обусловленные осуществлением власти самим местным сообществом, по своему характеру отличаются от трудовых отношений, которые складываются, как правило, в сфере наемного труда посредством гарантированного статьей 37 (части 1 и 3) Конституции Российской Федерации свободного избрания рода деятельности и профессии на основании трудового договора, заключаемого с работодателем (Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 27 июня 2013 года N 15-П).

Указанные особенности статуса выборных ЛИЦ должностных местного необходимость самоуправления обусловливают специального регулирования, предполагающего, что гарантии осуществления полномочий, в частности, главы образования, избранного муниципального представительным муниципального образования из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса, и возглавляющего местную администрацию, **устанавливаются уставами** муниципальных образований соответствии В федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации (абзац восемнадцатый части 1 статьи 2 и абзац первый части 5.1 статьи 40 Федерального закона от 6 октября 2003 года N 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации"). Бюджетный кодекс Российской Федерации также устанавливает, что органы местного самоуправления самостоятельно определяют размеры и условия оплаты труда депутатов, выборных должностных лиц местного самоуправления, осуществляющих свои полномочия на постоянной основе, муниципальных служащих, работников муниципальных учреждений с соблюдением требований, установленных данным Кодексом, и относит принятие муниципальных правовых актов по указанному вопросу к числу оснований возникновения расходных обязательств муниципального образования (пункты 1 и 4 статьи 86).

Таким образом, принятый в развитие приведенного регулирования Закон Хабаровского края "О гарантиях осуществления полномочий депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления в Хабаровском крае" определяет гарантии, предоставляемые в том числе выборному должностному лицу местного самоуправления в соответствии с уставом муниципального образования (статья 1), и не может расцениваться как нарушающий конституционные права А.А. Наумова, перечисленные в жалобе. Оспаривая конституционность указанного Закона Хабаровского края, заявитель, занимающий выборную должность местного самоуправления, фактически ставит вопрос о распространении на него норм, регламентирующих правовой статус работников по трудовому договору, что к компетенции Конституционного Суда Российской Федерации не относится.

ОПРЕДЕЛЕНИЕ от 10 февраля 2022 г. N 189-O

ПО ЗАПРОСУ БИЙСКОГО РАЙОННОГО СУДА АЛТАЙСКОГО КРАЯ
О ПРОВЕРКЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ ПУНКТОВ 6 И 7 ЧАСТИ 1 СТАТЬИ 3
ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА "ОБ ОРГАНИЗАЦИИ РЕГУЛЯРНЫХ ПЕРЕВОЗОК
ПАССАЖИРОВ И БАГАЖА АВТОМОБИЛЬНЫМ ТРАНСПОРТОМ И ГОРОДСКИМ
НАЗЕМНЫМ ЭЛЕКТРИЧЕСКИМ ТРАНСПОРТОМ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
И О ВНЕСЕНИИ ИЗМЕНЕНИЙ В ОТДЕЛЬНЫЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЕ АКТЫ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ" ВО ВЗАИМОСВЯЗИ СО СТАТЬЕЙ 11 ДАННОГО
ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА

1. Положениями части 1 статьи 3 Федерального закона от 13 июля 2015 года N 220-ФЗ "Об организации регулярных перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации" определены понятия:

"межмуниципальный маршрут регулярных перевозок" - маршрут регулярных перевозок в границах не менее двух муниципальных районов одного субъекта Российской Федерации, не менее двух городских округов одного субъекта Российской Федерации или не менее одного муниципального района и не менее одного городского округа одного субъекта Российской Федерации (пункт 6);

"муниципальный маршрут регулярных перевозок" - маршрут регулярных перевозок в границах федеральной территории "Сириус", поселения, городского округа, субъекта Российской Федерации - города федерального значения Москвы, Санкт-Петербурга или Севастополя либо двух и более поселений одного муниципального района (пункт 7).

Бийский районный суд Алтайского края просит проверить конституционность названных законоположений во взаимосвязи с положениями статьи 11 этого же Федерального закона, которая регламентирует полномочия по установлению, изменению, отмене муниципальных маршрутов регулярных перевозок, межмуниципальных маршрутов регулярных перевозок.

Как следует из запроса и приложенных к нему материалов, в производстве Бийского районного суда Алтайского края находится административное дело по административному исковому заявлению прокурора Бийского района Алтайского края, действующего в интересах неопределенного круга лиц, к администрации муниципального образования Бийский район Алтайского края о признании незаконным бездействия по исключению из установленных в реестре маршрутов регулярных перевозок пассажиров промежуточных остановочных пунктов, находящихся за пределами данного муниципального района и расположенных на территории муниципального образования город Бийск.

В судебном заседании ответчиком было заявлено не вызвавшее возражения со стороны прокурора ходатайство о направлении в Конституционный Суд Российской Федерации запроса о проверке конституционности указанных положений Федерального закона "Об организации регулярных перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом в Российской Федерации и о внесении

изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации". Ответчик полагает, что поскольку в содержащемся в оспариваемых законоположениях понятии "муниципальный маршрут регулярных перевозок" законодателем не упомянуты муниципальные маршруты, находящиеся в границах двух муниципальных образований, когда административный центр муниципального района или муниципального округа находится в городе или поселке, расположенном на территории городского округа, имеющего с таким муниципальным районом или муниципальным округом общую границу, постольку указанное регулирование ограничивает орган местного самоуправления муниципального района или округа в праве по созданию муниципальных маршрутов с движением пассажирского транспорта по территории городского округа, в котором располагается административный центр.

Определением Бийского районного суда Алтайского края от 24 ноября 2021 года ходатайство административного ответчика удовлетворено. При этом производство по административному делу приостановлено до вынесения Конституционным Судом Российской Федерации решения по данному запросу.

По мнению заявителя, правовое регулирование, установленное пунктами 6 и 7 части 1 статьи 3 (во взаимосвязи с положениями статьи 11) оспариваемого Федерального закона, в той мере, в какой перечисленные в этих нормах виды маршрутов регулярных перевозок не учитывают особенности перевозок в муниципальных районах, имеющих административный центр, расположенный на территории городского округа, ограничивает право органа местного самоуправления по установлению, изменению, отмене муниципальных маршрутов регулярных перевозок и тем самым свидетельствует о наличии неопределенности в вопросе о его соответствии статье 12 Конституции Российской Федерации, предусматривающей самостоятельность местного самоуправления в пределах своих полномочий.

2. В соответствии со статьей 12 Конституции Российской Федерации в Российской Федерации признается и гарантируется местное самоуправление; местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно; органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. В силу статьи 132 (часть 1) Конституции Российской Федерации, развивающей содержание указанных гарантий, органы местного самоуправления самостоятельно решают вопросы местного значения. Установление общих принципов организации местного самоуправления и административное законодательство согласно статье 72 (пункты "к", "н" части 1) Конституции Российской Федерации находятся в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов. По предметам совместного ведения издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации (статья 76, часть 2, Конституции Российской Федерации).

Как отмечал Конституционный Суд Российской Федерации, положения о самостоятельности органов местного самоуправления нельзя рассматривать в отрыве от других конституционных установлений; принимаемые в рамках совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов федеральные законы определяют предмет и содержание, а, следовательно, и пределы прав муниципальных образований и полномочий органов местного самоуправления по вопросам местного значения (постановления от 16 октября 1997 года N 14-П и от 5 июля 2016 года N 15-П).

Кроме того, Конституционный Суд Российской Федерации указывал, что согласно статье 15 (часть 2) Конституции Российской Федерации органы государственной власти, органы местного самоуправления, должностные лица, граждане и их объединения обязаны соблюдать Конституцию Российской Федерации и законы. Из этого конституционного принципа в его взаимосвязи с другими предписаниями Конституции Российской Федерации, в том числе закрепленными в ее статьях 1 (часть 1), 3 (часть 2), 5 (часть 2), 12, 15 (часть 1), 66 (части 1 и 2), 76, 130, 131, 132 и 133, вытекает, что деятельность органов местного самоуправления и выборных должностных лиц местного самоуправления должна соответствовать Конституции Российской Федерации и основанным на ней нормативным правовым актам (Постановление от 16 октября 1997 года N 14-П).

3. Отношения по организации регулярных перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом, в том

числе отношения, связанные с установлением, изменением, отменой маршрутов регулярных перевозок, урегулированы Федеральным законом "Об организации регулярных перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации".

Статьей 3 названного Федерального закона закреплены основные понятия, используемые в нем, в том числе и оспариваемые заявителем. Содержащиеся в данной статье положения являются нормами-дефинициями, которые, в частности, определяют объективные критерии разграничения маршрутов регулярных перевозок по территориальному принципу и тем самым служат элементами правового механизма обеспечения организации регулярных перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом, в том числе связанной с установлением, изменением, отменой маршрутов регулярных перевозок, допуском юридических лиц и индивидуальных предпринимателей к осуществлению регулярных перевозок, использованием для осуществления регулярных перевозок объектов транспортной инфраструктуры, а также с организацией контроля за осуществлением регулярных перевозок. Соответственно, сами по себе данные законоположения не могут свидетельствовать о нарушении конституционного права на местное самоуправление.

3.1. В силу статьи 11 Федерального закона "Об организации регулярных перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации" к полномочиям органов местного самоуправления относится установление, изменение, отмена муниципальных маршрутов регулярных перевозок: в границах одного городского поселения или одного городского округа эти полномочия осуществляются уполномоченным органом местного самоуправления соответствующего городского поселения или соответствующего городского округа (часть 1), а в границах одного сельского поселения, в границах двух и более поселений, находящихся в границах одного муниципального района, - уполномоченным органом местного самоуправления муниципального района, в границах которого находятся указанные поселения (часть 2); полномочия же по организации межмуниципальных маршрутов регулярных перевозок в границах субъектов Российской Федерации возложены на органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации (часть 4).

Приведенному правовому регулированию корреспондируют и нормы Федерального закона от 6 октября 2003 года N 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", который в соответствии с Конституцией Российской Федерации устанавливает правовые основы компетенции муниципальных образований (включая определение вопросов местного значения, их дифференциацию по типам муниципальных образований, установление полномочий органов местного самоуправления по решению таких вопросов) и, в частности, относит к числу вопросов местного значения муниципального района создание условий для предоставления транспортных услуг населению и организацию транспортного обслуживания населения между поселениями в границах муниципального района (пункт 6 статьи 15).

образом, федеральный законодатель, действуя в пределах конституционной дискреции, наделил муниципальные районы, городские поселения и городские округа и их органы местного самоуправления компетенцией по вопросам организации муниципальных маршрутов регулярных перевозок границах соответствующих муниципальных образований. Следовательно, действующее законодательство в области регулярных перевозок не устанавливает для органов местного самоуправления муниципального района полномочий по организации маршрутов регулярных перевозок за пределами границ муниципального района, включая организацию транспортного обслуживания населения по направлению к административному центру, находящемуся за пределами территории муниципального района, поскольку эти полномочия непосредственно возлагаются на исполнительной власти соответствующих субъектов Российской Федерации.

В порядке исполнения оспариваемого Федерального закона был принят Закон

Алтайского края от 5 мая 2016 года N 32-3C "Об организации транспортного обслуживания населения в Алтайском крае", пунктом 3 статьи 5 которого определено, что утверждение порядка установления, изменения, отмены межмуниципальных маршрутов регулярных перевозок относится к полномочиям Правительства Алтайского края. В свою очередь, постановлением Правительства Алтайского края от 8 февраля 2019 года N 32 "О некоторых вопросах в части организации межмуниципальных маршрутов регулярных перевозок на территории Алтайского края" были утверждены: Порядок установления, изменения, отмены межмуниципальных маршрутов регулярных перевозок на территории Алтайского края; Порядок согласования установления или изменения муниципального маршрута регулярных перевозок либо межмуниципального маршрута регулярных перевозок, имеющих два и более общих остановочных пункта с ранее установленным соответственно муниципальным маршрутом регулярных перевозок, межмуниципальным маршрутом регулярных перевозок, между уполномоченным органом исполнительной власти Алтайского края в сфере транспортного обслуживания населения И уполномоченным органом самоуправления, к компетенции которых относится установление данных маршрутов; Порядок определения юридического лица, индивидуального предпринимателя, участника договора простого товарищества, которым свидетельства об осуществлении перевозок по межмуниципальным маршрутам регулярных перевозок и карты маршрута выдаются без проведения открытого конкурса.

Согласно правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации, выраженной в Постановлении от 26 апреля 2016 года N 13-П, такое определение вопросов местного значения не препятствует конструктивному, основанному на признании гарантировании самостоятельности местного самоуправления взаимодействию между органами местного самоуправления органами власти для наиболее эффективного решения государственной общих непосредственно связанных с вопросами местного значения, в интересах населения муниципальных образований, равно как и возложению на органы местного самоуправления выполнения тех или иных имеющих общегосударственное значение публичных функций и задач на соответствующей территории - как в порядке органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями (статья 132, часть 2, Конституции Российской Федерации), так и в иных формах конституционно обоснованного участия органов местного самоуправления в осуществлении совместно с органами государственной власти конституционных функций государства на конкретной территории.

В соответствии с частью второй статьи 36 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" основанием для рассмотрения дела Российской Федерации Конституционным Судом является обнаружившаяся неопределенность в вопросе о конституционности оспариваемых норм. Разрешая вопрос о принятии обращения к рассмотрению, Конституционный Суд Российской Федерации с учетом требований Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" должен проверить, имеется ли такая неопределенность в действительности. Вместе с тем в вопросе о соответствии пунктов 6 и 7 части 1 статьи 3 (во взаимосвязи с положениями статьи 11) Федерального закона "Об организации регулярных перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации" статье 12 Конституции Российской Федерации в той мере, в какой они относят к полномочиям органов местного самоуправления муниципального района установление, изменение, отмену муниципальных маршрутов регулярных перевозок только в границах одного муниципального образования, в системе действующего законодательства какая-либо неопределенность отсутствует, а потому оспариваемые нормы не могут рассматриваться как нарушающие гарантированные Конституцией Российской Федерации права граждан и органов местного самоуправления. Следовательно, данный запрос не отвечает критериям допустимости, установленным положениями Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", и потому не может быть принят Конституционным Судом Российской Федерации к рассмотрению.

Этим не исключается право федерального законодателя в порядке реализации своих дискреционных полномочий конкретизировать - с учетом особенностей регулярных перевозок пассажиров и багажа в муниципальных районах, имеющих административный центр, расположенный на территории городского округа, - порядок установления, изменения, отмены таких перевозок.

ОПРЕДЕЛЕНИЕ от 24 февраля 2022 г. N 481-O

ОБ ОТКАЗЕ В ПРИНЯТИИ К РАССМОТРЕНИЮ ЖАЛОБЫ ГРАЖДАНИНА СТЕПЕНОВА ФЕДОРА НИКОЛАЕВИЧА НА НАРУШЕНИЕ ЕГО КОНСТИТУЦИОННЫХ ПРАВ ЧАСТЯМИ З И 6 СТАТЬИ 10 ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА "ОБ ОСНОВАХ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ТОРГОВОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ" И ПУНКТОМ 25 ЧАСТИ 1 СТАТЬИ 15 ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА "ОБ ОБЩИХ ПРИНЦИПАХ ОРГАНИЗАЦИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ"

1. Гражданин Ф.Н. Степенов оспаривает конституционность следующих положений статьи 10 Федерального закона от 28 декабря 2009 года N 381-ФЗ "Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации":

части 3, согласно которой схема размещения нестационарных торговых объектов разрабатывается и утверждается органом местного самоуправления, определенным в соответствии с уставом муниципального образования, в порядке, установленном уполномоченным органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации;

части 6, предусматривающей, что утверждение схемы размещения нестационарных торговых объектов, а равно как и внесение в нее изменений, не может служить основанием для пересмотра мест размещения нестационарных торговых объектов, строительство, реконструкция или эксплуатация которых были начаты до утверждения указанной схемы.

Заявитель также оспаривает пункт 25 части 1 статьи 15 Федерального закона от 6 октября 2003 года N 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", которым содействие развитию малого и среднего предпринимательства отнесено к вопросам местного значения муниципального района.

Как следует из представленных материалов, решением Арбитражного Астраханской области от 7 сентября 2020 года, оставленным без изменения постановлением Двенадцатого арбитражного апелляционного суда от 11 ноября 2020 года и постановлением Арбитражного суда Поволжского округа от 11 марта 2021 года, на индивидуального предпринимателя Ф.Н. Степенова возложена обязанность освободить принадлежащий муниципальному району земельный участок от самовольно установленного торгового павильона и отказано в удовлетворении предъявленных к органу местного самоуправления встречных исковых требований о заключении договора на размещение на этом земельном участке нестационарного торгового объекта без проведения торгов. Арбитражные суды установили, что у заявителя отсутствовали правовые основания как для использования спорного земельного участка, договор аренды которого, заключенный с отцом Ф.Н. Степенова, прекратил свое действие в 2014 году в связи со смертью арендатора, так и для заключения договора на размещение нестационарного торгового объекта без участия в аукционе. При этом суды указали, что органы местного самоуправления вправе определять места для размещения нестационарных торговых объектов в пределах территории муниципального образования независимо от принадлежности земель, а владелец такого объекта может быть признан законным землепользователем в случае его размещения в месте, определенном местными властями.

По мнению Ф.Н. Степенова, оспариваемые законоположения по смыслу, придаваемому им правоприменительной практикой, не соответствуют статьям 8, 18 и 34 Конституции Российской Федерации, поскольку предоставляют органам местного самоуправления

полномочия по решению вопросов размещения нестационарных торговых объектов без учета преимущественного права на их размещение в соответствующих местах для лиц, использовавших такие объекты до утверждения схемы размещения нестационарных торговых объектов.

2. Конституционный Суд Российской Федерации, изучив представленные материалы, не находит оснований для принятия данной жалобы к рассмотрению.

Местное самоуправление в Российской Федерации обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью (статья 130 часть 1 Конституции Российской Федерации).

Осуществление местной администрацией отнесенных уставом муниципального образования к ее ведению полномочий по решению вопросов местного значения должно обеспечивать реализацию интересов местного сообщества при решении вопросов местного значения, развитие муниципального образования, в том числе расширение сферы услуг, и не может носить произвольный характер.

Вместе с тем для обеспечения единства экономического пространства в Российской Федерации, развития торговой деятельности в целях удовлетворения потребностей отраслей экономики в произведенной продукции, обеспечения доступности товаров для населения, формирования конкурентной среды, поддержки российских производителей товаров, обеспечения соблюдения прав и законных интересов юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, осуществляющих торговую деятельность, а также разграничения полномочий между федеральными органами государственной власти, Российской государственной власти субъектов Федерации, органами местного самоуправления в области регулирования торговой деятельности принят Федеральный закон "Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации" (часть 2 статьи 1).

Данным Федеральным законом установлено, что в целях обеспечения жителей муниципального образования услугами торговли органы местного самоуправления разрабатывают и с учетом нормативов минимальной обеспеченности населения площадью торговых объектов утверждают схемы размещения нестационарных торговых объектов, представляющих собой временное сооружение или временную конструкцию, не связанные прочно с земельным участком вне зависимости от наличия или отсутствия подключения (технологического присоединения) к сетям инженерно-технического обеспечения, в том числе передвижное сооружение (пункт 6 статьи 2 и пункт 2 части 3 статьи 17).

Статьей 10 указанного Федерального закона предусмотрены особенности размещения нестационарных торговых объектов, в силу которых, в частности, размещение нестационарных торговых объектов на земельных участках, в зданиях, строениях, сооружениях, находящихся в государственной собственности или муниципальной собственности, осуществляется в соответствии со схемой размещения нестационарных торговых объектов с учетом необходимости обеспечения устойчивого развития территорий и достижения нормативов минимальной обеспеченности населения площадью торговых объектов (часть 1); схема размещения нестационарных торговых объектов разрабатывается и утверждается органом местного самоуправления, определенным в соответствии с уставом муниципального образования, в порядке, установленном уполномоченным органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации (часть 3); утверждение схемы размещения нестационарных торговых объектов, а равно как и внесение в нее изменений, не может служить основанием для пересмотра мест размещения нестационарных торговых объектов, строительство, реконструкция или эксплуатация которых были начаты до утверждения указанной схемы (часть 6).

Как указал Конституционный Суд Российской Федерации, положение части 6 статьи 10 Федерального закона "Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации" направлено на обеспечение условий для предоставления населению торговых услуг, стабильности прав хозяйствующих субъектов, осуществляющих торговую деятельность, возможности долгосрочного планирования ими своего бизнеса, на недопущение передела рынка, сокращения или прекращения торгового бизнеса, ухудшения положения субъектов

предпринимательской деятельности при изменении органами публичной власти схемы размещения нестационарных торговых объектов, сокращения сферы торговых услуг. При этом реализация законоположения должна основываться на вытекающем из Конституции Российской Федерации требовании согласованного осуществления конституционных ценностей, включая ценности, связанные с гарантированием свободы экономической деятельности и поддержкой конкуренции (статья 8, часть 1), с одной стороны, и признанием и гарантированием самостоятельности местного самоуправления в пределах его полномочий (статья 12) - с другой. В соответствии с этим данное законоположение не может рассматриваться как исключающее необходимость достижения в каждом конкретном случае при утверждении (изменении) схемы размещения нестационарных торговых объектов баланса интересов местного сообщества в целом и соответствующих хозяйствующих субъектов с учетом особенностей конкретного муниципального образования, а потому органы местного самоуправления не лишены возможности, действуя в пределах своих полномочий, решать вопросы размещения торговых объектов, принимая во внимание их нестационарный характер, в целях создания условий для наилучшего удовлетворения потребностей населения в получении необходимых товаров, работ и услуг по месту жительства и без ущерба для стабильного ведения предпринимательства, с тем чтобы при изменении места ведения бизнеса сам бизнес сохранялся (определения от 29 января 2015 года N 225-O, от 6 декабря 2018 года N 3111-O и от 28 декабря 2021 года N 2979-O).

С приведенными конституционным гарантиями, нормативными требованиями, а также целями обеспечения жителей муниципального образования услугами торговли не согласуется самовольное размещение субъектами предпринимательской деятельности нестационарных торговых объектов на территории муниципального образования, а потому органы местного самоуправления при утверждении схемы размещения нестационарных торговых объектов, равно как и при внесении в нее изменений, не связаны результатами таких неправомерных действий.

Следовательно, части 3 и 6 статьи 10 Федерального закона "Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации" и пункт 25 части 1 статьи 15 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", рассматриваемые в действующей правового регулирования И с учетом приведенной правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации, не предполагают произвольных решений при решении вопроса о размещении нестационарного торгового объекта и не могут расцениваться как нарушающие какие-либо конституционные права заявителя в указанном в жалобе аспекте в его конкретном деле, в рамках которого судами было установлено, что заявитель не обладал правом размещения торгового павильона на муниципальном земельном участке до утверждения органом местного самоуправления схемы размещения нестационарных торговых объектов.

ОПРЕДЕЛЕНИЕ от 10 марта 2022 г. N 498-О-Р

ОБ ОТКАЗЕ В ПРИНЯТИИ К РАССМОТРЕНИЮ ХОДАТАЙСТВА ГРАЖДАН КАСИМОВА ИРИКА НАИЛЬЕВИЧА, МУХАМЕТЗЯНОВОЙ НАИЛИ ФАВАСИМОВНЫ

И ДРУГИХ О РАЗЪЯСНЕНИИ ПОСТАНОВЛЕНИЯ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ОТ 19 АПРЕЛЯ 2021 ГОДА N 14-П

1. В Постановлении от 19 апреля 2021 года N 14-П, принятом в связи с коллективной жалобой граждан И.Н. Касимова, Н.Ф. Мухаметзяновой, А.Э. Хадеева и ТСЖ "Мирный", а также жалобами гражданина Г.С. Дадашова и ООО "Быстрое питание", Конституционный Суд Российской Федерации признал пункт 2 статьи 209 ГК Российской Федерации,

часть 7 статьи 10 Федерального закона от 28 декабря 2009 года N 381-ФЗ "Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации", а также абзац двадцать второй части 1 статьи 2, пункт 25 части 1 статьи 16 и пункт 3 части 2 статьи 45.1 Федерального закона от 6 октября 2003 года N 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" не противоречащими Конституции Российской Федерации. Одновременно Конституционный Суд Российской Федерации указал, что по своему конституционноправовому смыслу приведенные законоположения предполагают, среди прочего, что при установлении органами местного самоуправления в правилах благоустройства территории городского округа таких положений, которые касаются размещения нестационарных торговых объектов на земельных участках, относящихся к придомовой территории многоквартирного дома, могут предусматриваться требования к удаленности нестационарных торговых объектов от зданий и сооружений, к сочетанию нестационарных торговых объектов с иными элементами благоустройства, к внешнему облику и техническим (конструктивным) особенностям нестационарных торговых объектов и тому подобные требования (абзац четвертый пункта 1 резолютивной части Постановления от 19 апреля 2021 года N 14-П).

И.Н. Касимов, Н.Ф. Мухаметзянова, А.Е. Хадеев и ТСЖ "Мирный" просят разъяснить названное Постановление Конституционного Суда Российской Федерации применительно к вопросу о том, допускается ли закрепление в правилах благоустройства территории муниципального образования:

конкретных габаритов нестационарных торговых объектов (отклонение от которых не допускается), притом что отсутствует возможность размещения на придомовой территории многоквартирного дома таких объектов с учетом их индивидуальных особенностей (по индивидуальному проекту);

требований к материалам, из которых изготавливаются нестационарные торговые объекты, размещаемые на указанной территории (в том числе определенные типы материалов, их марка, толщина, покрытие), если такие требования не связаны с внешним видом этих объектов.

Как следует из представленных материалов, основанием к обращению с ходатайством в Конституционный Суд Российской Федерации послужили следующие обстоятельства.

Администрацией города Перми в ответ на обращения заявителей по вопросам согласования размещения нестационарных торговых объектов на придомовых территориях многоквартирных домов было указано, в частности, что установленные Правилами благоустройства территории города Перми (утвержденными решением Пермской городской Думы от 15 декабря 2020 года N 277) требования к типовым проектам нестационарных торговых объектов - в части габаритов таких объектов и материалов, из которых они изготавливаются, - являются обязательными, а не примерными, в связи с чем отклонение от таких требований не допускается. Кроме того, нестационарные торговые объекты по индивидуальным проектам (эскизам), допускающим отклонение предусмотренного типовыми проектами, в пределах 10%, могут размещаться лишь в границах территорий набережных, пляжей, объектов озеленения общего пользования, достопримечательных мест, зон охраны объектов культурного наследия.

Заявители полагают, что установление муниципальным правовым актом подобных требований к габаритам нестационарных торговых объектов и материалам, из которых они изготавливаются, по существу, означает игнорирование выраженной в указанном Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации правовой позиции о том, что органы местного самоуправления не наделены полномочием устанавливать в правилах благоустройства территории муниципального образования абсолютный (недифференцированный) запрет на размещение нестационарных торговых объектов на земельном участке, относящемся к придомовой территории многоквартирного дома, если собственниками этого участка выражено согласие на размещение таких объектов и соблюдены обязательные требования, определенные законодательством Российской Федерации.

2. Согласно части первой статьи 83 Федерального конституционного закона "О

Российской Федерации" Конституционном Суде постановление, заключение Конституционного Суда Российской Федерации могут быть официально разъяснены только самим Конституционным Судом Российской Федерации по ходатайству стороны дела, по которому вынесено постановление, а также по ходатайству Президента Российской Федерации, Совета Федерации, Государственной Думы, Правительства Российской Федерации, Верховного Суда Российской Федерации, других органов и лиц, которым направлено постановление или заключение. По смыслу приведенного законоположения Судом Российской Конституционным Федерации вынесенного постановления или заключения дается только в рамках предмета данного решения и лишь по тем требующим дополнительного истолкования вопросам, которые были предметом рассмотрения в заседании Конституционного Суда Российской Федерации и нашли отражение в принятом им решении. Исходя из этого ходатайство о даче такого разъяснения не подлежит удовлетворению, если поставленными в нем вопросами, в частности, предполагается необходимость проверки конституционности новых норм и формулирование новых правовых позиций, не нашедших отражения в решении.

2.1. Опираясь на Конституцию Российской Федерации и ранее сделанные им выводы в определениях от 5 декабря 2019 года N 3273-О и N 3274-О, Конституционный Суд Российской Федерации в Постановлении от 19 апреля 2021 года N 14-П сформулировал следующие правовые позиции, которые сохраняют свою силу и подлежат обязательному учету в правотворческой и правоприменительной практике (статьи 6 и 79 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации"):

решение вопросов благоустройства территории муниципального образования 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 и не содержащихся в отраслевом (специальном) законодательстве; иное означало бы признание за органами местного самоуправления городского округа, по сути, неограниченных регулятивных полномочий;

между тем правила благоустройства территории муниципального образования предполагают некоторую сферу, в которой органами местного самоуправления определяются условия реализации полномочий собственников помещений в многоквартирных домах, в том числе косвенно затрагивающие пределы их усмотрения при вступлении в договорные отношения по поводу общего имущества; такой эффект практически неизбежно и при этом, как правило, оправданно возникает при регламентации внешнего облика фасадов зданий и объектов благоустройства, определении порядка уборки территории и решении в данных муниципальных правовых актах тому подобных вопросов;

с учетом того, что благоустройство направлено на обеспечение и улучшение условий проживания, в том числе с точки зрения внешнего облика населенного пункта, а также ввиду факультативного характера использования придомовой территории для размещения нестационарных торговых объектов, не затрагивающего ее основного предназначения, допустимо установление требований, например, к удаленности таких объектов от зданий и сооружений, к их сочетанию с иными элементами благоустройства, к их внешнему облику и техническим (конструктивным) особенностям, как это имеет место сегодня во многих муниципальных образованиях.

Соответственно, утверждаемые муниципальным правовым актом правила благоустройства территории муниципального образования могут как воспроизводить обязательные требования, предусмотренные в нормативных правовых актах, принятых уполномоченными федеральными органами государственной власти (строительные, экологические, санитарно-гигиенические, противопожарные и иные), так и предусматривать дополнительные требования при условии, что таковые: вопервых, непосредственно направлены на решение вопросов благоустройства территории и, во-вторых, не представляют собой ограничения (запреты) на занятие предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельностью.

Исходя же из определения понятия "благоустройство территории", которое содержится, в частности, в пункте 36 статьи 1 Градостроительного кодекса Российской Федерации и руководствовался Конституционный Суд Российской Федерации, требования, в конечном счете, должны быть направлены на обеспечение и повышение комфортности условий проживания граждан, поддержание и улучшение санитарного и эстетического состояния территории. При ЭТОМ в результате установления дополнительных требований свобода усмотрения хозяйствующего субъекта в выборе параметров размещаемого нестационарного торгового объекта не может быть стеснена настолько, что эти требования - вопреки выраженным Конституционным Судом Российской Федерации правовым позициям и целям правового регулирования. перечисленным в части 2 статьи 1 Федерального закона "Об основах государственного торговой деятельности в Российской Федерации", - сделают регулирования невозможным (экономически нерациональным) ведение торговой деятельности и (или) создадут несправедливые (нерыночные) преимущества отдельным категориям предпринимателей.

2.2. Конституционный Суд Российской Федерации неоднократно подчеркивал, что суды при рассмотрении дел обязаны исследовать по существу фактические обстоятельства и не вправе ограничиваться установлением формальных условий применения нормы, поскольку иное приводило бы к тому, что право на судебную защиту оказывалось бы ущемленным; ограничение суда исполнением лишь формальных требований закона и отказ от оценки фактической обоснованности обжалуемых действий (бездействия) и решений является искажением сути правосудия (постановления от 18 июня 2019 года N 24-П, от 30 июня 2020 года N 31-П, от 30 июня 2021 года N 31-П и др.).

Следовательно, как в случае обращения владельца нестационарного торгового (собственников помещений В многоквартирном доме) административным исковым заявлением об оспаривании положений благоустройства территории, так и В случае обращения органа самоуправления (иного заинтересованного лица) в суд с исковым заявлением об обязании владельца нестационарного торгового объекта осуществить снос (демонтаж) такого объекта в связи с нарушением правил благоустройства территории на суде лежит обязанность - при строгом учете правовых позиций, изложенных в указанных решениях Конституционного Суда Российской Федерации, - проверить соответствие требований. содержащихся в правилах благоустройства территории, обладающим более высокой юридической силой.

При этом судебная практика, формирующаяся после принятия Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 19 апреля 2021 года N 14-П, о разъяснении которого ходатайствуют заявители, - по делам об оспаривании правил благоустройства территории, равно как и о сносе (демонтаже) нестационарных торговых объектов, нарушающих такие правила, - не свидетельствует о какой-либо неясности сделанных в нем выводов и изложенных в нем правовых позиций, применяемых судами при оценке правомерности требований к размещению нестационарных торговых объектов на придомовых территориях Ярославского областного суда от 17 июня 2021 года по делу N 3a-456/2021, решение Верховного Суда Удмуртской Республики от 18 июня 2021 года по делу N 3a-256/2021, решение суда Ханты-Мансийского автономного округа - Югры от 7 октября 2021 года по делу N 3а-390/2021; определение судебной коллегии по административным делам Второго апелляционного суда общей юрисдикции от 19 января 2022 года по делу N 66a-18/2022, определение судебной коллегии по гражданским делам Четвертого кассационного суда общей юрисдикции от 31 августа 2021 года по делу N 88-22364/2021, постановление Арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 25 июня 2021 года по делу N A33-7981/2020, постановление Арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 2 февраля 2022 года по делу N A75-4160/2021 и др.). Не лишены возможности прибегнуть к средствам судебной защиты и заявители, если они полагают, что те или иные конкретные требования, предъявляемые к нестационарным торговым объектам, неправомерны.

Соответственно, с учетом того что установленный Конституционным Судом Российской Федерации годичный срок для приведения органами местного самоуправления муниципальных правовых актов в соответствие с выявленным им конституционно-правовым смыслом положений федерального законодательства не истек, выводы Конституционного Суда Российской Федерации, указанные в абзаце четвертом пункта 1 резолютивной части Постановления от 19 апреля 2021 года N 14-П, о разъяснении которого ходатайствуют заявители, неясностей не содержат и не нуждаются в каком-либо дополнительном истолковании.

ОПРЕДЕЛЕНИЕ от 31 марта 2022 г. № 519-О

ОБ ОТКАЗЕ В ПРИНЯТИИ К РАССМОТРЕНИЮ ЖАЛОБЫ ГРАЖДАНИНА ЗАЙЦЕВА ВЛАДИМИРА МИХАЙЛОВИЧА НА НАРУШЕНИЕ ЕГОКОНСТИТУЦИОННЫХ ПРАВ ПУНКТОМ З ЧАСТИ 1 СТАТЬИ 7 ЗАКОНАМОСКОВСКОЙ ОБЛАСТИ "О ПОРЯДКЕ ПРОВЕРКИ ДОСТОВЕРНОСТИ И ПОЛНОТЫ СВЕДЕНИЙ, ПРЕДСТАВЛЯЕМЫХ ГРАЖДАНАМИ, ПРЕТЕНДУЮЩИМИ НА ЗАМЕЩЕНИЕ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ДОЛЖНОСТЕЙ В МОСКОВСКОЙ ОБЛАСТИ, И ЛИЦАМИ, ЗАМЕЩАЮЩИМИ МУНИЦИПАЛЬНЫЕ ДОЛЖНОСТИ В МОСКОВСКОЙ ОБЛАСТИ"

Конституционный Суд Российской Федерации составе Председателя Л.М. Жарковой, В.Д. Зорькина, судей К.В. Арановского, Г.А. Гаджиева, С.М. Казанцева, Л.О. Красавчиковой, А.Н. Кокотова, С.Д. Князева, С.П. Маврина, Н.В. Мельникова, рассмотрев вопрос возможности принятия жалобы гражданина В.М. Зайцева к рассмотрению в заседании Конституционного Суда Российской Федерации,

установил:

1. Гражданин В.М. Зайцев оспаривает конституционность пункта 3 части 1 статьи 7 Закона Московской области от 9 ноября 2017 года № 190/2017-ОЗ "О порядке проверки достоверности и полноты сведений, представляемых гражданами, претендующими на замещение муниципальных должностей в Московской области, и лицами, замещающими муниципальные должности в Московской области", согласно которому проверяемое лицо вправе обращаться к субъекту проверки с подлежащим удовлетворению ходатайством о проведении с ним беседы по вопросам, указанным в пункте 2 части 1 статьи 6 данного Закона.

Как следует из представленных материалов, в отношении В.М. Зайцева - депутата представительного органа местного самоуправления было принято решение о проверке достоверности и полноты сведений о доходах. В рамках проведения проверки представитель заявителя по доверенности обратился с ходатайством о проведении предусмотренной оспариваемым законоположением беседы, которое было отклонено со ссылкой на отсутствие у представителя необходимых полномочий. Решением Одинцовского городского суда Московской области от 30 июня 2020 года, с которым согласились вышестоящие суды, в удовлетворении административного искового заявления В.М. Зайцева о признании незаконным бездействия уполномоченного органа, выразившегося в непроведении с ним беседы, было отказано. При этом суды установили, что с заявителем проводилась беседа в дистанционном формате с использованием видеоконференц-связи, в ходе которой он был уведомлен наряду с прочим о том, какие сведения подлежат проверке.

По мнению заявителя, пункт 3 части 1 статьи 7 Закона Московской области "О порядке проверки достоверности и полноты сведений, представляемых гражданами, претендующими на замещение муниципальных должностей в Московской области, и лицами, замещающими муниципальные должности в Московской области" не соответствует статье 24 (часть 2) Конституции Российской Федерации, поскольку позволяет необоснованно отказывать в

реализации права на проведение беседы по ходатайству проверяемого лица в связи с проведением субъектом проверки собеседования.

2. Конституционный Суд Российской Федерации, изучив представленные материалы, не находит оснований для принятия данной жалобы к рассмотрению.

В соответствии с Федеральным законом от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" депутат, член выборного органа местного самоуправления, выборное должностное лицо местного самоуправления должны соблюдать ограничения, запреты, исполнять обязанности, которые установлены Федеральным законом от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ "О противодействии коррупции" и другими федеральными законами (часть 7.1 статьи 40). Статья 12.1 Федерального закона "О противодействии коррупции", в свою очередь, предусматривает, что, если иное не установлено федеральным законом, граждане, претендующие на замещение муниципальной должности, и лица, замещающие муниципальные должности, представляют сведения о своих доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруг (супругов) и несовершеннолетних детей высшему Российской должностному лицу субъекта Федерации (руководителю исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) в порядке, установленном законом субъекта Российской Федерации (часть 4.2); проверка достоверности и полноты сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, представляемых в соответствии с частью 4.2 данной статьи, осуществляется по решению высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) в порядке, установленном законом субъекта Российской Федерации (часть 4.4).

В развитие приведенного регулирования Закон Московской области "О порядке проверки достоверности и полноты сведений, представляемых гражданами, претендующими на замещение муниципальных должностей в Московской области, и лицами, замещающими муниципальные должности в Московской области", устанавливая основания и сроки проведения соответствующих проверок, а также права субъекта проверки и проверяемого лица, предусматривает, в частности, что проверяемое лицо вправе обращаться к субъекту проверки с подлежащим удовлетворению ходатайством о проведении с ним беседы о том, какие сведения, представленные им, и соблюдение каких установленных ограничений подлежат проверке (пункт 2 части 1 статьи 6 и пункт 3 части 1 статьи 7).

Таким образом, оспариваемое В.М. Зайцевым законоположение обеспечивает условия для наиболее полного и достоверного установления обстоятельств, имеющих значение для проверки сведений о доходах лиц, замещающих муниципальные должности, носит гарантийный характер и не нарушает конституционных прав заявителя с учетом того, что он, как установили суды, реализовал свое право на проведение беседы по вопросам, указанным в пункте 2 части 1 статьи 6 Закона Московской области "О порядке проверки достоверности и полноты сведений, представляемых гражданами, претендующими на замещение муниципальных должностей в Московской области, и лицами, замещающими муниципальные должности в Московской области".

Исходя из изложенного и руководствуясь пунктом 2 части первой статьи 43, частью первой статьи 79, статьями 96 и 97 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", Конституционный Суд Российской Федерации

определил:

- 1. Отказать в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Зайцева Владимира Михайловича, поскольку она не отвечает требованиям Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", в соответствии с которыми жалоба в Конституционный Суд Российской Федерации признается допустимой.
- 2. Определение Конституционного Суда Российской Федерации по данной жалобе окончательно и обжалованию не подлежит.

ОПРЕДЕЛЕНИЕ от 31 марта 2022 г. № 516-О

ОБ ОТКАЗЕ В ПРИНЯТИИ К РАССМОТРЕНИЮ ЖАЛОБЫ ГРАЖДАНКИ МАРТЫНЮК МАРИИ ИВАНОВНЫ НА НАРУШЕНИЕ ЕЕ КОНСТИТУЦИОННЫХ ПРАВ ЧАСТЬЮ 2.1 СТАТЬИ 73 ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА "ОБ ОБЩИХ ПРИНЦИПАХ ОРГАНИЗАЦИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ"

Российской Фелерации Председателя Конституционный Суд составе В.Д. Зорькина, судей K.B. Арановского, Г.А. Гаджиева, Жарковой, Л.М. C.M. Казанцева, С.Д. Князева, A.H. Кокотова, Л.О. Красавчиковой, С.П. Маврина, Н.В. Мельникова,

рассмотрев вопрос о возможности принятия жалобы гражданки М.И. Мартынюк к рассмотрению в заседании Конституционного Суда Российской Федерации,

установил:

1. Гражданка М.И. Мартынюк оспаривает конституционность части 2.1 статьи 73 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", согласно которой в случае, если соответствующим судом установлено, что избранный в правомочном составе представительный орган муниципального образования в течение трех месяцев подряд не проводил правомочного заседания, высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) в течение трех месяцев со дня вступления в силу решения суда, установившего данный факт, вносит в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации проект закона субъекта Российской Федерации о роспуске представительного органа муниципального образования.

Как следует из представленных материалов, определением суда, оставленным без изменения судами вышестоящих инстанций, прекращено производство по административному исковому заявлению М.И. Мартынюк о признании незаконным бездействия представительного органа муниципального образования, выразившегося в непроведении заседаний в течение трех месяцев подряд. Определением судьи Верховного Суда Российской Федерации отказано в передаче кассационной жалобы М.И. Мартынюк для рассмотрения в судебном заседании Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации.

По мнению заявительницы, часть 2.1 статьи 73 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", рассматриваемая во взаимосвязи с частью 1 статьи 218 КАС Российской Федерации, не соответствует статьям 3 (часть 2) и 130 Конституции Российской Федерации, поскольку позволяет судам в любом случае прекращать административные дела по заявлениям граждан о признании бездействия представительного органа местного самоуправления незаконным.

2. Конституционный Суд Российской Федерации, изучив представленные материалы, не находит оснований для принятия данной жалобы к рассмотрению.

Согласно статье 15 (часть 2) Конституции Российской Федерации органы государственной власти, органы местного самоуправления, должностные лица, граждане и их объединения обязаны соблюдать Конституцию Российской Федерации и законы. Из этого конституционного принципа во взаимосвязи с другими предписаниями Конституции Российской Федерации, в том числе закрепленными в ее статьях 1 (часть 1), 3 (часть 2), 5 (часть 2), 12, 15 (часть 1), 32, 66 (части 1 и 2), 76 и 130 - 133, вытекает, что деятельность органов местного самоуправления и выборных должностных лиц местного самоуправления должна соответствовать Конституции Российской Федерации и основанным на ней нормативным правовым актам.

Как указал Конституционный Суд Российской Федерации в Постановлении от 16 октября 1997 года № 14-П, для того чтобы обеспечить реализацию указанных конституционных положений, а также защитить права граждан (в том числе право на осуществление местного самоуправления) от возможных злоупотреблений своими полномочиями со стороны органов местного самоуправления и выборных должностных лиц местного самоуправления и вместе с тем гарантировать муниципальным образованиям защиту от необоснованного вмешательства в их деятельность, Российская Федерация как суверенное государство вправе предусмотреть адекватные меры ответственности органов местного самоуправления и выборных должностных лиц местного самоуправления, в том числе досрочное прекращение полномочий соответствующего органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления.

Частью 2 статьи 73 данного Федерального закона предусмотрена возможность роспуска представительного органа муниципального образования на основании закона субъекта Российской Федерации в случае, если судом установлено, что избранный в правомочном составе представительный орган муниципального образования в течение трех месяцев подряд не проводил правомочного заседания. Проект соответствующего закона субъекта Российской Федерации вносит высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) в течение трех месяцев со дня вступления в силу указанного решения суда.

Данное законоположение непосредственно не определяет лиц, на основании заявлений которых суд устанавливает факт непроведения представительным органом муниципального образования в течение трех месяцев подряд правомочного заседания. Соответственно, этот вопрос подлежит разрешению судом с учетом положений процессуального законодательства, которое, конкретизируя положения статьи 46 Конституции Российской Федерации, исходит, по общему правилу, из того, что любому лицу судебная защита гарантируется только при наличии оснований предполагать, что права и свободы, о защите которых просит лицо, ему принадлежат, и при этом указанные права и свободы были нарушены или существует реальная угроза их нарушения.

Следовательно, часть 2.1 статьи 73 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" ни сама по себе, ни во взаимосвязи с частью 1 статьи 218 КАС Российской Федерации, в соответствии с которой гражданин может обратиться в суд с требованиями об оспаривании решений, действий (бездействия) органа местного самоуправления, если полагает, что нарушены или оспорены его права, свободы и законные интересы, созданы препятствия к осуществлению его прав, свобод и реализации законных интересов или на него незаконно возложены какие-либо обязанности, не может рассматриваться как нарушающая в указанном в жалобе аспекте конституционные права М.И. Мартынюк, в деле которой суды констатировали, что административное исковое заявление заявительницы с учетом приведенных в нем оснований не направлено на защиту и восстановление ее конкретных прав.

Исходя из изложенного и руководствуясь пунктом 2 части первой статьи 43, частью первой статьи 79, статьями 96 и 97 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", Конституционный Суд Российской Федерации

определил:

- 1. Отказать в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Мартынюк Марии Ивановны, поскольку она не отвечает требованиям Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", в соответствии с которыми жалоба в Конституционный Суд Российской Федерации признается допустимой.
- 2. Определение Конституционного Суда Российской Федерации по данной жалобе окончательно и обжалованию не подлежит.

ОПРЕДЕЛЕНИЕ от 31 марта 2022 г. № 521-О

ОБ ОТКАЗЕ В ПРИНЯТИИ К РАССМОТРЕНИЮ ЖАЛОБЫ ГРАЖДАНИНА БЕСЛЕНЕЯ АХМЕДА ШАМИЛЕВИЧА НА НАРУШЕНИЕ ЕГО КОНСТИТУЦИОННЫХ

ПРАВ СТАТЬЕЙ 36 ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА "ОБ ОБЩИХ ПРИНЦИПАХ ОРГАНИЗАЦИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ"

Конституционный Суд Российской Федерации Председателя составе В В.Д. Зорькина, судей K.B. Арановского, Г.А. Гаджиева, Л.М. Жарковой, Казанцева, С.Д. Князева, A.H. Кокотова, Л.О. Красавчиковой, С.П. Маврина, Н.В. Мельникова,

рассмотрев вопрос о возможности принятия жалобы гражданина А.Ш. Бесленея к рассмотрению в заседании Конституционного Суда Российской Федерации,

установил:

1. Гражданин А.Ш. Бесленей оспаривает конституционность статьи 36 "Глава муниципального образования" Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", предусматривающей, в частности, что глава муниципального образования является высшим должностным лицом муниципального образования и в соответствии с законом субъекта Российской Федерации и уставом муниципального образования избирается на муниципальных выборах, либо представительным органом муниципального образования из своего состава, либо представительным органом муниципального образования из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса (часть 1 и пункт 1 части 2).

следует из представленных материалов, А.Ш. Бесленей. зарегистрированным кандидатом в депутаты Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации восьмого созыва по одномандатному избирательному округу "Краснодарский край - Краснодарский одномандатный избирательной округ № 46", обратился с административным исковым заявлением об отмене регистрации кандидата гражданина П., ссылаясь на то, что последний, являясь главой муниципального образования город Краснодар, с момента регистрации в качестве кандидата использует свое должностное положение в период предвыборной агитации. Решением суда от 27 августа 2021 года, оставленным без изменения апелляционным определением судебной коллегии по административным делам суда апелляционной инстанции от 6 сентября 2021 года, в удовлетворении административного искового заявления А.Ш. Бесленея отказано. Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации оставила кассационную жалобу А.Ш. Бесленея на данные судебные акты без удовлетворения (кассационное определение от 16 сентября 2021 года).

По мнению заявителя, оспариваемое законоположение не соответствует статье 32 (часть 2) Конституции Российской Федерации в той мере, в какой оно допускает иной - отличный от непосредственного избрания населением муниципального образования на муниципальных выборах - порядок замещения должности главы муниципального образования город Краснодар.

- 2. Конституционный Суд Российской Федерации, изучив представленные материалы, не находит оснований для принятия данной жалобы к рассмотрению.
- В силу статей 96 и 97 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" гражданин вправе обратиться в Конституционный Суд Российской Федерации с жалобой на нарушение своих конституционных прав и свобод нормативным актом и такая жалоба признается допустимой, если имеются признаки нарушения прав и свобод заявителя в результате применения

оспариваемого нормативного акта в конкретном деле с его участием, а жалоба подана в срок не позднее одного года после принятия судебного решения, которым исчерпываются внутригосударственные средства судебной защиты; при этом к жалобе прилагаются судебные решения, подтверждающие применение обжалуемого нормативного акта судом при разрешении конкретного дела и исчерпание всех других внутригосударственных средств судебной защиты. Как неоднократно отмечал Конституционный Суд Российской Федерации, сама по себе ссылка в судебном решении на то или иное законоположение не означает, что оно применялось судом в деле заявителя (определения от 29 мая 2012 года № 1031-О, от 28 мая 2013 года № 780-О, от 24 июня 2014 года № 1502-О, от 25 сентября 2014 года № 2216-О и др.).

Из представленных А.Ш. Бесленеем вместе с жалобой судебных актов следует, что судами по его административному исковому заявлению разрешался вопрос о наличии оснований для отмены регистрации кандидата, а не о порядке замещения должности главы муниципального образования город Краснодар.

Таким образом, представленными судебными актами не подтверждается применение оспариваемой А.Ш. Бесленеем статьи 36 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" в указанном им аспекте, а потому его жалоба не может быть признана допустимой.

Исходя из изложенного и руководствуясь пунктом 2 части первой статьи 43, частью первой статьи 79, статьями 96 и 97 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", Конституционный Суд Российской Федерации

определил:

- 1. Отказать в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Бесленея Ахмеда Шамилевича, поскольку она не отвечает требованиям Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", в соответствии с которыми жалоба в Конституционный Суд Российской Федерации признается допустимой.
- 2. Определение Конституционного Суда Российской Федерации по данной жалобе окончательно и обжалованию не подлежит.

ОПРЕДЕЛЕНИЕ от 28 апреля 2022 г. № 1096-О

ОБ ОТКАЗЕ В ПРИНЯТИИ К РАССМОТРЕНИЮ ЖАЛОБЫ ГРАЖДАНИНА ЗАВАДСКОГО НИКОЛАЯ НИКОЛАЕВИЧА НА НАРУШЕНИЕ ЕГО КОНСТИТУЦИОННЫХ ПРАВ ЧАСТЯМИ 7.1 И 11 СТАТЬИ 40 ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА "ОБ ОБЩИХ ПРИНЦИПАХ ОРГАНИЗАЦИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ"

Конституционный Суд Российской Федерации в составе Председателя В.Д. Зорькина, судей К.В. Арановского, Г.А. Гаджиева, Л.М. Жарковой, С.М. Казанцева, С.Д. Князева, А.Н. Кокотова, Л.О. Красавчиковой, С.П. Маврина, Н.В. Мельникова,

рассмотрев вопрос о возможности принятия жалобы гражданина Н.Н. Завадского к рассмотрению в заседании Конституционного Суда Российской Федерации,

установил:

1. Гражданин Н.Н. Завадский оспаривает конституционность следующих положений статьи 40 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации":

части 7.1, согласно которой депутат, член выборного органа местного самоуправления, выборное должностное лицо местного самоуправления должны соблюдать ограничения, запреты, исполнять обязанности, которые установлены Федеральным законом от 25 декабря

2008 года № 273-ФЗ "О противодействии коррупции" и другими федеральными законами; полномочия депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления прекращаются досрочно в случае несоблюдения ограничений, запретов, неисполнения обязанностей, установленных Федеральным законом "О противодействии коррупции", Федеральным законом от 3 декабря 2012 года № 230-ФЗ

"О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам", Федеральным законом от 7 мая 2013 года № 79-ФЗ "О запрете отдельным категориям лиц открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами", если иное не предусмотрено данным Федеральным законом;

части 11, предусматривающей, что решение представительного органа муниципального образования о досрочном прекращении полномочий депутата представительного органа муниципального образования принимается не позднее чем через 30 дней со дня появления основания для досрочного прекращения полномочий, а если это основание появилось в период между сессиями представительного органа муниципального образования - не позднее чем через три месяца со дня появления такого основания; в случае обращения высшего Федерации должностного лица субъекта Российской (руководителя исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) с заявлением о досрочном прекращении полномочий депутата представительного органа муниципального образования днем появления основания для досрочного прекращения полномочий является день поступления в представительный орган муниципального образования данного заявления.

Как следует из представленных материалов, на основании распоряжения высшего должностного лица субъекта Российской Федерации от 25 ноября государственным органом по вопросам противодействия коррупции была проведена проверка соблюдения депутатом представительного органа муниципального образования Н.Н. Завадским ограничений, запретов и требований о предотвращении или урегулировании конфликта интересов при исполнении им депутатских полномочий, по результатам которой установлено, что данный депутат, будучи учредителем организации, выпускающей средство массовой информации (периодическое печатное издание), принял участие в голосовании по вопросу о внесении изменения в решение о местном бюджете, предусматривающего сокращение бюджетного финансирования иного периодического печатного издания, и тем самым не сообщил о возникновении личной заинтересованности и не принял мер по предотвращению или урегулированию конфликта интересов. В связи с этим высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации направило в представительный орган муниципального образования заявление о досрочном прекращении полномочий депутата Н.Н. Завадского, которое было отклонено решениями данного органа самоуправления от 16 апреля 2020 года и от 21 января 2021 года.

Вступившим в законную силу решением городского (районного) суда общей юрисдикции от 28 июля 2020 года Н.Н. Завадскому было отказано в удовлетворении его требований о признании незаконными результатов указанной проверки. Решением того же суда от 27 января 2021 года, оставленным без изменения судами вышестоящих инстанций, удовлетворены административные исковые требования представительному органу местного самоуправления о признании незаконными его соответствующих актов, повторном рассмотрении указанного обращения высшего должностного лица субъекта Российской Федерации и принятии законного решения по данному вопросу. Суды установили несоблюдение административным ответчиком обязанности по предотвращению или урегулированию конфликта интересов при исполнении должностных обязанностей. В связи с этим суды пришли к выводу о том, что представительный орган муниципального образования обязан принять решение о досрочном прекращении депутатских полномочий Н.Н. Завадского. Решением представительного органа муниципального образования от 20 мая 2021 года решение суда от 27 января 2021 года исполнено.

По результатам голосования 19 сентября 2021 года на дополнительных выборах депутата того же представительного органа муниципального образования, назначенных в связи с досрочным прекращением полномочий депутата Н.Н. Завадского, заявитель вновь был избран депутатом по одномандатному избирательному округу.

Как утверждает Н.Н. Завадский, оспариваемые законоположения, предусматривая исключительно досрочное прекращение полномочий депутата представительного органа муниципального образования за неисполнение обязанностей, установленных законодательством о противодействии коррупции, не позволяют органу местного самоуправления самостоятельно принимать по данному вопросу решение на основе принципа соразмерности, то есть учитывающее характер и степень допущенного нарушения. В связи с этим заявитель просит признать данные нормы не соответствующими статьям 1 (часть 1), 3 (части 1 - 3), 10, 55 (часть 3) и 130 (часть 2) Конституции Российской Федерации.

2. Конституционный Суд Российской Федерации, изучив представленные материалы, не находит оснований для принятия данной жалобы к рассмотрению.

Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", принятый на основании статей 72 (пункт "н" части 1), 76 (часть 1) и 131 (часть 1) Конституции Российской Федерации, в положениях частей 7 - 11 статьи 40 определил общие для муниципальных депутатов ограничения, запреты и обязанности, связанные с этим статусом, а также предусмотрел за их несоблюдение и неисполнение определенные правовые меры, в том числе досрочное прекращение полномочий депутата.

Как неоднократно отмечал Конституционный Суд Российской Федерации, прекращение полномочий депутата вследствие нарушения запрета (несоблюдения требования), связанного с его публично-правовым статусом, выступает, по сути, в качестве специальной меры конституционно-правовой ответственности (Постановление от 27 декабря 2012 года № 34-П), а гражданин, добровольно избирая такой род занятий, соглашается с условиями и ограничениями, с которыми связан приобретаемый им правовой статус (Определение от 26 января 2017 года № 104-О). Следовательно, гражданин, вступая в должность депутата представительного органа публичной власти, принимает на себя обязанность неукоснительно соблюдать связанные с этим статусом обязанности и ограничения, в том числе касающиеся противодействия коррупции, В частности в случае возникновения заинтересованности при исполнении должностных обязанностей, которая приводит или может привести к конфликту интересов.

В силу положений Федерального закона "О противодействии коррупции" такое лицо обязано в установленном порядке сообщать о возникновении личной заинтересованности при исполнении должностных обязанностей, которая приводит или может привести к конфликту интересов, а также принимать меры по недопущению любой возможности возникновения конфликта интересов и предотвращению или урегулированию конфликта интересов (часть 1 статьи 11 и часть 4.1 статьи 12.1). В случае же непринятия этих мер, а равно за непредставление сведений о доходах и имуществе либо представление заведомо недостоверных или неполных сведений, участие на платной основе в деятельности органа управления коммерческой организации, вхождение в состав органов иностранных некоммерческих неправительственных организаций, осуществление предпринимательской деятельности соответствующее лицо подлежит освобождению от должности (часть 1 статьи 13.1). В отдельных случаях меры воздействия за указанные коррупционные правонарушения могут быть дифференцированы в зависимости от степени допущенных нарушений.

Так, согласно статье 40 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" в случаях, предусмотренных названным Федеральным законом, - если искажение сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, представленных муниципальным депутатом, является несущественным - к нему могут быть применены иные меры: предупреждение, освобождение от должности в представительном органе муниципального образования с лишением права занимать должности в этом органе до прекращения срока его полномочий, освобождение от осуществления полномочий на постоянной основе с лишением права

осуществлять полномочия на постоянной основе до прекращения срока его полномочий, запрет занимать должности в представительном органе муниципального образования до прекращения срока его полномочий и запрет исполнять полномочия на постоянной основе до прекращения срока его полномочий (часть 7.3-1). Вместе с тем федеральный законодатель, действуя в пределах своей конституционной дискреции, для таких коррупционных правонарушений, как непринятие мер недопущению возникновения конфликта интересов и предотвращению или урегулированию конфликта интересов, с учетом самой по себе потенциальной опасности таких деяний предусмотрел соразмерную им меру воздействия в виде досрочного прекращения полномочий соответствующего должностного лица, реализуемую в установленной процедуре решением компетентного органа публичной власти.

Таким образом, оспариваемые законоположения, устанавливающие обязанность соответствующих должностных лиц местного самоуправления, в том числе депутатов, соблюдать ограничения, запреты, исполнять обязанности, предусмотренные законодательством о противодействии коррупции, а также предусматривающие досрочное прекращение их полномочий за несоблюдение этой обязанности решением представительного органа муниципального образования, в системе действующего регулирования не могут рассматриваться как нарушающие конституционные права заявителя, в деле с участием которого судами было установлено неисполнение депутатом Н.Н. Завадским указанной обязанности.

Исходя из изложенного и руководствуясь пунктом 2 части первой статьи 43, частью первой статьи 79, статьями 96 и 97 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", Конституционный Суд Российской Федерации

определил:

- 1. Отказать в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Завадского Николая Николаевича, поскольку она не отвечает требованиям Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", в соответствии с которыми жалоба в Конституционный Суд Российской Федерации признается допустимой.
- 2. Определение Конституционного Суда Российской Федерации по данной жалобе окончательно и обжалованию не подлежит.

ОПРЕДЕЛЕНИЕ от 28 апреля 2022 г. № 1126-О

ОБ ОТКАЗЕ В ПРИНЯТИИ К РАССМОТРЕНИЮ ЖАЛОБЫ ГРАЖДАНИНА СТЕПАНОВА СТАНИСЛАВА ВЛАДИМИРОВИЧА НА НАРУШЕНИЕ ЕГО КОНСТИТУЦИОННЫХ ПРАВ РЯДОМ НОРМ ГРАДОСТРОИТЕЛЬНОГО КОДЕКСА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ, ФЕДЕРАЛЬНЫХ ЗАКОНОВ "ОБ ОБЩИХ ПРИНЦИПАХ ОРГАНИЗАЦИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ" И "О БЕЗОПАСНОСТИ ДОРОЖНОГО ДВИЖЕНИЯ", ПРАВИЛ ДОРОЖНОГО ДВИЖЕНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ, А ТАКЖЕ ЗАКОНА ГОРОДА МОСКВЫ "О БЛАГОУСТРОЙСТВЕ В ГОРОДЕ МОСКВЕ" ВО ВЗАИМОСВЯЗИ С ПОЛОЖЕНИЯМИ ПОРЯДКА УСТАНОВКИ ОГРАЖДЕНИЙ НА ПРИДОМОВЫХ ТЕРРИТОРИЯХ В ГОРОДЕ МОСКВЕ

Конституционный Суд Российской Федерации составе Председателя В В.Д. Зорькина, судей K.B. Арановского, Г.А. Гаджиева, Л.М. Жарковой, C.M. Казанцева, С.Д. Князева, A.H. Кокотова, Л.О. Красавчиковой, С.П. Маврина, Н.В. Мельникова,

рассмотрев вопрос о возможности принятия жалобы гражданина С.В. Степанова к рассмотрению в заседании Конституционного Суда Российской Федерации,

установил:

1. Гражданин С.В. Степанов оспаривает конституционность следующих положений: пунктов 36 и 38 статьи 1 "Основные понятия, используемые в настоящем Кодексе" Градостроительного кодекса Российской Федерации;

части 3 статьи 5 "Полномочия федеральных органов государственной власти в области местного самоуправления", части 1.1 статьи 17 "Полномочия органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения" и абзаца второго части 3 статьи 79 "Особенности организации местного самоуправления в субъектах Российской Федерации - городах федерального значения" Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации";

пункта 1 статьи 6 "Полномочия Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и владельцев частных автомобильных дорог в области обеспечения безопасности дорожного движения" Федерального закона от 10 декабря 1995 года № 196-ФЗ "О безопасности дорожного движения";

пунктов 1.5, 17.1 и 17.2 Правил дорожного движения Российской Федерации (утверждены Постановлением Совета Министров - Правительства Российской Федерации от 23 октября 1993 года № 1090);

частей 1 и 2 статьи 7 "Размещение, установка и содержание объектов, не являющихся объектами капитального строительства" и части 1 статьи 16 "Установка и эксплуатация ограждающих конструкций" Закона города Москвы от 30 апреля 2014 года № 18 "О благоустройстве в городе Москве" во взаимосвязи с пунктами 1, 2, 9, 9.1, 9.2 и 13 Порядка установки ограждений на придомовых территориях в городе Москве (приложение к постановлению Правительства Москвы от 2 июля 2013 года № 428-ПП).

Как следует из представленных материалов, С.В. Степанов оспорил в порядке административного судопроизводства пункты 3 и 7 Порядка установки ограждений на придомовых территориях в городе Москве, однако в удовлетворении его требований было отказано со ссылкой среди прочего на то, что положения названного Порядка не противоречат положениям законодательства о безопасности дорожного движения.

По мнению заявителя, оспариваемое регулирование не соответствует Конституции Российской Федерации, в частности ее статьям 27 (часть 1), 55 (часть 3), 71, 72 и 76 (части 2 и 5), поскольку позволяет субъекту Российской Федерации - городу федерального значения Москве допускать установку ограждающих устройств на проезжей части дорог в границах придомовой территории многоквартирного жилого дома и тем самым вводить ограничения, не предусмотренные законодательством о безопасности дорожного движения.

2. Конституционный Суд Российской Федерации, изучив представленные материалы, не находит оснований для принятия данной жалобы к рассмотрению.

Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" предусматривает, что на территориях городов федерального значения организация благоустройства, утверждение правил благоустройства регулируются законами субъектов Российской Федерации - городов федерального значения (абзац второй части 1.1 статьи 17).

Общественные отношения, связанные с осуществлением благоустройства в городе Москве, регулирует Закон города Москвы "О благоустройстве в городе Москве", который, конкретизируя пункты 36 и 37 Градостроительного кодекса Российской Федерации, устанавливает, что благоустройством является комплекс осуществляемых в соответствии с установленными нормами, требованиями и правилами мероприятий (работ), в том числе по содержанию объектов благоустройства - обеспечению чистоты, поддержанию в надлежащем техническом, физическом, санитарном и эстетическом состоянии объектов благоустройства, а также их отдельных элементов (пункты 1 и 2 статьи 1).

При этом названный Закон города Москвы с учетом абзаца второго части 3 статьи 79 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" не относит правовое регулирование отношений в области благоустройства в городе Москве к числу вопросов местного значения внутригородских

муниципальных образований (часть 1 статьи 3) и наделяет Правительство Москвы полномочиями по определению порядка размещения и установки на территории города Москвы объектов, не являющихся объектами капитального строительства (части 1 и 2 статьи 7), включая ограждающие конструкции (часть 1 статьи 16).

Утвержденный Правительством Москвы В развитие приведенных законоположений Порядок установки ограждений на придомовых территориях в городе Москве регламентирует правоотношения, связанные с установкой устройств регулирования въезда и (или) выезда на придомовую территорию транспортных средств и их демонтажем (пункты 1 и 2). Данный Порядок прямо запрещает установку и эксплуатацию ограждающих устройств, препятствующих или ограничивающих проход пешеходов и проезд транспортных средств на территории общего пользования (пункт 13) и исключает согласование советом депутатов установки ограждающего устройства в случаях несоблюдения требований по обеспечению круглосуточного и беспрепятственного проезда на придомовую территорию пожарной техники, транспортных средств правоохранительных органов, скорой медицинской помощи, служб Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям ликвидации последствий стихийных бедствий, И организаций газового хозяйства и коммунальных служб (пункт 9.1); создания ограждающим устройством препятствий или ограничений проходу пешеходов и (или) проезду транспортных средств на территории общего пользования, определяемые в соответствии с законодательством Российской Федерации о градостроительной деятельности (пункт 9.2).

Приведенное регулирование, вопреки утверждениям заявителя, не предоставляет субъекту Российской Федерации - городу федерального значения Москве полномочий по введению ограничений в области общественных отношений, возникающих в процессе перемещения людей и грузов с помощью транспортных средств или без таковых в пределах дорог, в нарушение установленного Федеральным законом "О безопасности дорожного движения" разграничения полномочий Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в соответствующей сфере (статья 6) и определенных Правилами дорожного движения Российской Федерации особенностей дорожного движения, в том числе в жилых зонах (пункт 1.5 и раздел 17).

Тем самым оспариваемые С.В. Степановым нормы не могут расцениваться как нарушающие его конституционные права в указанном в жалобе аспекте. Равным образом не нарушает конституционных прав заявителя и часть 3 статьи 5 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", согласно которой в случае противоречия федеральных законов и (или) иных нормативных правовых актов Российской Федерации, регулирующих вопросы местного самоуправления, Конституции Российской Федерации, этому Федеральному закону применяются Конституция Российской Федерации и данный Федеральный закон, тем более что вопрос, урегулированный названной нормой, в деле об оспаривании в порядке административного судопроизводства нормативного акта города Москвы судом не разрешался.

Таким образом, жалоба С.В. Степанова, как не отвечающая критерию допустимости, закрепленному в Федеральном конституционном законе "О Конституционном Суде Российской Федерации", не может быть принята Конституционным Судом Российской Федерации к рассмотрению.

Исходя из изложенного и руководствуясь пунктом 2 части первой статьи 43, частью первой статьи 79, статьями 96 и 97 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", Конституционный Суд Российской Федерации

определил:

1. Отказать в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Степанова Станислава Владимировича, поскольку она не отвечает требованиям Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", в соответствии с которыми

жалоба в Конституционный Суд Российской Федерации признается допустимой.

2. Определение Конституционного Суда Российской Федерации по данной жалобе окончательно и обжалованию не подлежит.

ОПРЕДЕЛЕНИЕ от 31 марта 2022 г. № 708-О

ОБ ОТКАЗЕ В ПРИНЯТИИ К РАССМОТРЕНИЮ ЖАЛОБЫ ГРАЖДАНИНА ЧЕРМАНА ВАСИЛИЯ ИЛЬИЧА НА НАРУШЕНИЕ ЕГО КОНСТИТУЦИОННЫХ ПРАВ ЧАСТЬЮ 5 СТАТЬИ 59 ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА "О ГОСУДАРСТВЕННОЙ ГРАЖДАНСКОЙ СЛУЖБЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ"

Конституционный Суд Российской Федерации В Председателя составе В.Д. Зорькина, судей K.B. Арановского, Г.А. Гаджиева, Жарковой, Л.М. C.M. Казанцева, Князева, A.H. Кокотова, Л.О. Красавчиковой, С.Д. С.П. Маврина, Н.В. Мельникова,

рассмотрев вопрос о возможности принятия жалобы гражданина В.И. Чермана к рассмотрению в заседании Конституционного Суда Российской Федерации,

установил:

1. Гражданин В.И. Черман оспаривает конституционность части 5 статьи 59 Федерального закона от 27 июля 2004 года № 79-ФЗ "О государственной гражданской службе Российской Федерации", в соответствии с которой в проведении служебной проверки не может участвовать государственный гражданский служащий, прямо или косвенно заинтересованный в ее результатах; в этих случаях он обязан обратиться к представителю нанимателя, назначившему служебную проверку, с письменным заявлением об освобождении его от участия в проведении этой проверки; при несоблюдении указанного требования результаты служебной проверки считаются недействительными.

По мнению заявителя, оспариваемая норма не соответствует статье 37 (часть 4) Конституции Российской Федерации, поскольку позволяет лицам, заинтересованным в результатах служебной проверки, проводить служебную проверку и принимать решения по результатам ее проведения.

- В.И. Черман также просит восстановить пропущенный годичный срок для обращения в Конституционный Суд Российской Федерации и рассмотреть иные вопросы, не связанные с проверкой конституционности правовых норм.
- 2. Конституционный Суд Российской Федерации, изучив представленные материалы, не находит оснований для принятия данной жалобы к рассмотрению.

В соответствии с пунктом 2 статьи 97 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" жалоба на нарушение нормативным актом конституционных прав и свобод допустима, если жалоба подана в срок не позднее одного года после принятия судебного решения, которым исчерпываются внутригосударственные средства судебной защиты, а в случае, если в пересмотре дела судом, решение которого обычно исчерпывает внутригосударственные средства судебной защиты по соответствующей категории дел, было отказано в связи с пропуском срока обжалования, - в срок не позднее одного года после принятия последнего судебного решения, в котором был применен соответствующий нормативный акт.

Предусмотренный названной нормой Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" годичный срок, выступая в качестве самостоятельного обстоятельства, исключающего допустимость обращения в Конституционный Суд Российской Федерации, является разумным и достаточным для того, чтобы участники судопроизводства могли заблаговременно подготовить жалобу в Конституционный Суд Российской Федерации и обеспечить своевременность ее подачи.

Между тем представленные заявителем судебные постановления были вынесены более трех лет назад.

Кроме того, вопреки требованиям статей 96 и 97 указанного Федерального конституционного закона, представленными материалами не подтверждается применение судами в конкретном деле заявителя оспариваемой нормы.

Таким образом, жалоба В.И. Чермана не может быть признана допустимой в силу Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации".

Разрешение же иных поставленных заявителем в жалобе вопросов, не связанных с проверкой конституционности оспариваемой нормы, не входит в компетенцию Конституционного Суда Российской Федерации, как она определена в статье 125 Конституции Российской Федерации и статье 3 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации".

Исходя из изложенного и руководствуясь пунктом 2 части первой статьи 43, частью первой статьи 79, статьями 96 и 97 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", Конституционный Суд Российской Федерации

определил:

- 1. Отказать в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Чермана Василия Ильича, поскольку она не отвечает требованиям Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", в соответствии с которыми жалоба в Конституционный Суд Российской Федерации признается допустимой.
- 2. Определение Конституционного Суда Российской Федерации по данной жалобе окончательно и обжалованию не подлежит.

ОПРЕДЕЛЕНИЕ от 31 марта 2022 г. № 707-О

ОБ ОТКАЗЕ В ПРИНЯТИИ К РАССМОТРЕНИЮ ЖАЛОБЫ ГРАЖДАНИНА ЮЛИНА АЛЕКСАНДРА АЛЕКСЕЕВИЧА НА НАРУШЕНИЕ ЕГО КОНСТИТУЦИОННЫХ ПРАВ СТАТЬЕЙ 31 ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА "О ГОСУДАРСТВЕННОЙ ГРАЖДАНСКОЙ СЛУЖБЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ"

Конституционный Суд Российской Федерации составе Председателя В В.Д. Зорькина, судей K.B. Арановского, Г.А. Гаджиева, Л.М. Жарковой, C.M. Казанцева, С.Д. Князева, A.H. Кокотова, Л.О. Красавчиковой, С.П. Маврина, Н.В. Мельникова,

рассмотрев по требованию гражданина А.А. Юлина вопрос о возможности принятия его жалобы к рассмотрению в заседании Конституционного Суда Российской Федерации,

установил:

1. Гражданин А.А. Юлин оспаривает конституционность статьи 31 Федерального закона от 27 июля 2004 года № 79-ФЗ "О государственной гражданской службе Российской Федерации", а фактически - ее части 1, согласно которой при сокращении должностей государственной гражданской службы или упразднении государственного органа государственно-служебные отношения с государственным гражданским служащим продолжаются в случае предоставления государственному гражданскому служащему, замещающему сокращаемую должность государственной гражданской службы государственном органе или должность государственной гражданской службы упраздняемом государственном органе, с его письменного согласия иной должности государственной гражданской службы в том же государственном органе или в государственном органе, которому переданы функции упраздненного государственного органа, либо в другом государственном органе с учетом уровня его квалификации, специальности, направления подготовки, продолжительности стажа государственной гражданской службы или работы по специальности, направлению подготовки (пункт 1), а также уровня его профессионального образования, продолжительности стажа государственной гражданской службы или работы по специальности, направлению подготовки при условии получения им дополнительного профессионального образования, соответствующего области и виду профессиональной служебной деятельности по предоставляемой должности государственной гражданской службы (пункт 2).

По мнению заявителя, указанная норма противоречит Конституции Российской Федерации, в том числе ее статье 37, поскольку позволяет представителю нанимателя не предлагать все имеющиеся вакантные должности государственному гражданскому служащему, предупрежденному о предстоящем сокращении его должности, в случае, если он подал заявление об увольнении по основанию, предусмотренному пунктом 3 части 1 статьи 33 Федерального закона "О государственной гражданской службе Российской Федерации" (расторжение служебного контракта по инициативе государственного гражданского служащего), а судам общей юрисдикции - признавать законным увольнение государственного гражданского служащего по данному основанию, несмотря на оказанное на него давление.

2. Конституционный Суд Российской Федерации, изучив представленные материалы, не находит оснований для принятия данной жалобы к рассмотрению.

Часть 1 статьи 31 Федерального закона "О государственной гражданской службе Российской Федерации" обеспечивает государственному гражданскому служащему, должность которого подлежит сокращению, возможность продолжить службу в том же государственном органе при условии, что ОН квалификационным требованиям к предоставляемой для замещения должности, позволяя представителю нанимателя прекратить служебный контракт только в случае отказа данного лица от предложенной для замещения иной должности государственной гражданской службы (часть 6 названной статьи), направлена на создание эффективно действующего государственного аппарата и обеспечение поддержания высокого уровня отправления государственной гражданской службы и не может расцениваться как нарушающая права заявителя, уволенного с государственной гражданской службы по инициативе государственного гражданского служащего.

Исходя из изложенного и руководствуясь частью второй статьи 40, пунктом 2 части первой статьи 43, частью первой статьи 79, статьями 96 и 97 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", Конституционный Суд Российской Федерации

определил:

- 1. Отказать в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Юлина Александра Алексеевича, поскольку она не отвечает требованиям Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", в соответствии с которыми жалоба в Конституционный Суд Российской Федерации признается допустимой.
- 2. Определение Конституционного Суда Российской Федерации по данной жалобе окончательно и обжалованию не подлежит.

ОПРЕДЕЛЕНИЕ от 31 марта 2022 г. № 703-О

ОБ ОТКАЗЕ В ПРИНЯТИИ К РАССМОТРЕНИЮ ЖАЛОБЫ ГРАЖДАНИНА МЕЛЬНИКОВА ДЕНИСА АЛЕКСАНДРОВИЧА НА НАРУШЕНИЕ ЕГО КОНСТИТУЦИОННЫХ ПРАВ СТАТЬЕЙ 139 ТРУДОВОГО КОДЕКСА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Конституционный Российской Федерации Председателя Суд В составе В.Д. Зорькина, судей K.B. Арановского, Г.А. Гаджиева, Л.М. Жарковой, Красавчиковой, C.M. Казанцева, С.Д. Князева, A.H. Кокотова, Л.О. С.П. Маврина, Н.В. Мельникова,

рассмотрев по требованию гражданина Д.А. Мельникова вопрос о возможности принятия его жалобы к рассмотрению в заседании Конституционного Суда Российской Федерации,

установил:

1. Гражданин Д.А. Мельников оспаривает конституционность положений статьи 139 Трудового кодекса Российской Федерации, а фактически ее частей первой и седьмой, согласно которым для всех случаев определения размера средней заработной платы (среднего заработка), предусмотренных названным Кодексом, устанавливается единый порядок ее исчисления; особенности порядка исчисления средней заработной платы, установленного данной статьей, определяются Правительством Российской Федерации с учетом мнения Российской трехсторонней комиссии по регулированию социально-трудовых отношений.

Как следует из материалов жалобы, бывший государственный гражданский служащий, уволенный со службы в таможенных органах по основанию, предусмотренному пунктом 8.2 части 1 статьи 37 Федерального закона от 27 июля 2004 года № 79-ФЗ "О государственной гражданской службе Российской Федерации" (сокращение должностей гражданской службы в государственном органе), обратился в суд с требованиями к представителю нанимателя признать незаконным отказ в предоставлении справки о среднемесячном доходе, рассчитанном в соответствии с Положением об особенностях порядка исчисления средней заработной платы (утверждено Постановлением Правительства Российской Федерации от 24 декабря 2007 года № 922), обязать выдать такую справку и взыскать компенсацию морального вреда. Суд первой инстанции исковые требования удовлетворил частично. Суд апелляционной инстанции, отменяя решение суда и отказывая в удовлетворении исковых требований, указал, что статья 139 Трудового кодекса Российской Федерации и указанное Положение не применяются к отношениям, складывающимся на государственной гражданской службе, а кроме того, Д.А. Мельникову ранее были выданы справки о доходе по форме 2-НДФЛ и расчетные листки о начисленном и выплаченном денежном содержании. Суд также сослался на то обстоятельство, что истец не назвал цель истребования справки о среднем заработке.

По мнению заявителя, оспариваемые положения статьи 139 Трудового кодекса Российской Федерации не соответствуют статьям 2, 15 (части 1 и 4), 17 (часть 1), 18, 19 (части 1 и 2), 37 (часть 3) 45 (часть 1), 46 (часть 1), 55 (часть 3) и 57 Конституции Российской Федерации, поскольку не позволяют государственному гражданскому служащему, которому при увольнении была выплачена компенсация в размере четырехмесячного денежного содержания, получить справку о среднем заработке, исчисленном в соответствии Положением об особенностях порядка исчисления средней заработной платы.

2. Конституционный Суд Российской Федерации, изучив представленные материалы, не находит оснований для принятия данной жалобы к рассмотрению.

Положения статьи 139 Трудового кодекса Российской Федерации направлены на установление единообразия в понимании и применении понятия "средняя заработная плата" и на обеспечение ее единообразного исчисления для случаев, предусмотренных трудовым законодательством, носят гарантийный характер, в равной мере распространяются на всех работников и не могут расцениваться как нарушающие права граждан.

Оспаривая конституционность названной нормы, заявитель фактически ставит вопрос о признании его права на получение справки о среднемесячном доходе, рассчитанном не по правилам исчисления денежного содержания федерального государственного гражданского служащего, а в соответствии с трудовым законодательством, разрешение же такого вопроса связано с выбором нормы, подлежащей применению в конкретном деле, и в полномочия Конституционного Суда Российской Федерации, как они определены в статье 125 Конституции Российской Федерации и статье 3 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", не входит.

Исходя из изложенного и руководствуясь частью второй статьи 40, пунктом 2 части

первой статьи 43, частью первой статьи 79, статьями 96 и 97 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", Конституционный Суд Российской Федерации

определил:

- 1. Отказать в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Мельникова Дениса Александровича, поскольку она не отвечает требованиям Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", в соответствии с которыми жалоба в Конституционный Суд Российской Федерации признается допустимой.
- 2. Определение Конституционного Суда Российской Федерации по данной жалобе окончательно и обжалованию не подлежит.

ОПРЕДЕЛЕНИЕ от 28 апреля 2022 г. № 906-О

ОБ ОТКАЗЕ В ПРИНЯТИИ К РАССМОТРЕНИЮ ЖАЛОБЫ ГРАЖДАНИНА СОРОКИНА ЕВГЕНИЯ ЮРЬЕВИЧА НА НАРУШЕНИЕ ЕГО КОНСТИТУЦИОННЫХ ПРАВ ЧАСТЯМИ 1 И 5 СТАТЬИ 31 И ПУНКТОМ 8.2 ЧАСТИ 1 СТАТЬИ 37 ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА "О ГОСУДАРСТВЕННОЙ ГРАЖДАНСКОЙ СЛУЖБЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ"

Конституционный Суд Российской Федерации в составе Председателя В.Д. Зорькина, судей К.В. Арановского, Г.А. Гаджиева, Л.М. Жарковой, С.М. Казанцева, С.Д. Князева, А.Н. Кокотова, Л.О. Красавчиковой, С.П. Маврина, Н.В. Мельникова,

рассмотрев вопрос о возможности принятия жалобы гражданина Е.Ю. Сорокина к рассмотрению в заседании Конституционного Суда Российской Федерации,

установил:

1. Гражданин Е.Ю. Сорокин оспаривает конституционность следующих положений Федерального закона от 27 июля 2004 года № 79-ФЗ "О государственной гражданской службе Российской Федерации":

части 1 статьи 31, согласно которой при сокращении должностей государственной гражданской службы или упразднении государственного органа государственно-служебные отношения с государственным гражданским служащим продолжаются в случае предоставления государственному гражданскому служащему, замещающему сокращаемую должность в государственном органе или должность в упраздняемом государственном органе, с его письменного согласия иной должности гражданской службы в том же государственном органе или в государственном органе, которому переданы функции упраздненного государственного органа, либо в другом государственном органе с учетом: уровня его квалификации, специальности, направления подготовки, продолжительности стажа государственной гражданской службы или работы по специальности, направлению подготовки (пункт 1); уровня его профессионального образования, продолжительности стажа государственной гражданской службы или работы по специальности, направлению подготовки при условии получения им дополнительного профессионального образования, соответствующего области и виду профессиональной служебной деятельности по предоставляемой должности государственной гражданской службы (пункт 2);

части 5 статьи 31, содержащей обязанность представителя нанимателя государственного органа, в котором сокращаются должности государственной гражданской службы, или государственного органа, которому переданы функции упраздненного государственного органа, в течение двух месяцев со дня предупреждения государственного гражданского служащего об увольнении предложить государственному гражданскому служащему, замещающему сокращаемую должность в государственном органе или должность в упраздняемом государственном органе, все имеющиеся соответственно в том

же государственном органе или в государственном органе, которому переданы функции государственного вакантные органа, должности государственной гражданской службы с учетом категории и группы замещаемой государственным гражданским служащим должности, уровня его квалификации, его специальности, направления подготовки, стажа государственной гражданской службы или работы по специальности, направлению подготовки, а в случае отсутствия таких должностей в государственных предложить органах может вакантные государственной гражданской службы в иных государственных органах в порядке, определяемом Правительством Российской Федерации;

пункта 8.2 части 1 статьи 37, закрепляющего такое основание расторжения служебного контракта, освобождения государственного гражданского служащего от замещаемой должности и его увольнения, как сокращение должностей государственной гражданской службы в государственном органе.

По мнению заявителя, оспариваемые нормы не соответствуют статьям 32 (часть 4), 37 (часть 1) и 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации, поскольку по смыслу, придаваемому правоприменительной практикой, они позволяют увольнять государственного гражданского служащего, должность которого сокращается, без предложения ему вакантных должностей государственной гражданской службы, относящихся к иным категориям и группам должностей государственной гражданской службы, чем сокращаемая должность.

Оспариваемые нормы применены в деле заявителя судами общей юрисдикции.

2. Конституционный Суд Российской Федерации, изучив представленные материалы, не находит оснований для принятия данной жалобы к рассмотрению.

Как неоднократно указывал Конституционный Суд Российской Федерации, части 1 и 5 статьи 31 Федерального закона "О государственной гражданской службе Российской Федерации" обеспечивают государственному гражданскому служащему, должность которого подлежит сокращению, возможность продолжить службу в том же либо другом государственном органе при условии, что он соответствует квалификационным требованиям к предоставляемой для замещения должности, направлены на создание эффективно действующего государственного аппарата и обеспечение поддержания высокого уровня отправления государственной гражданской службы.

Пункт 8.2 части 1 статьи 37 Федерального закона "О государственной гражданской службе Российской Федерации" допускает увольнение по данному основанию лишь при условии соблюдения порядка увольнения и гарантий, предусмотренных в других нормах данного Федерального закона, в том числе в виде предоставления возможности продолжить государственно-служебные отношения в соответствии со статьей 31 названного Федерального закона.

Такое правовое регулирование обусловлено спецификой государственной гражданской службы и предопределенным ею правовым статусом государственных гражданских служащих, в равной мере распространяется на всех государственных гражданских служащих и не может расцениваться как нарушающее их права (определения от 18 июля 2017 года № 1559-О, от 19 декабря 2017 года № 2906-О, от 27 января 2022 года № 123-О и др.).

Как следует из материалов жалобы, нарушение своих прав заявитель связывает с отсутствием в действующем правовом регулировании обязанности представителя нанимателя предлагать увольняемому в связи с сокращением замещаемой должности государственному гражданскому служащему не только должности, указанные в части 5 статьи 31 Федерального закона "О государственной гражданской службе Российской Федерации", но и должности, относящиеся к иным категориям и группам должностей государственной гражданской службы. Однако разрешение данного вопроса связано с внесением изменений в действующее законодательство, что к полномочиям Конституционного Суда Российской Федерации, как

они определены статьей 125 Конституции Российской Федерации и статьей 3 Федерального

конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", не относится. Исходя из изложенного и руководствуясь пунктом 2 части первой статьи 43, частью

первой статьи 79, статьями 96 и 97 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", Конституционный Суд Российской Федерации

определил:

- 1. Отказать в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Сорокина Евгения Юрьевича, поскольку она не отвечает требованиям Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", в соответствии с которыми жалоба в Конституционный Суд Российской Федерации признается допустимой.
- 2. Определение Конституционного Суда Российской Федерации по данной жалобе окончательно и обжалованию не подлежит.

ОПРЕДЕЛЕНИЕ от 28 апреля 2022 г. № 909-О

ОБ ОТКАЗЕ В ПРИНЯТИИ К РАССМОТРЕНИЮ ЖАЛОБЫ ГРАЖДАНИНА ПОТЫЛИЦИНА АНАТОЛИЯ ПАВЛОВИЧА НА НАРУШЕНИЕ ЕГО КОНСТИТУЦИОННЫХ ПРАВ ЧАСТЯМИ 1 И 2 СТАТЬИ 9, ЧАСТЬЮ 1 СТАТЬИ 17, А ТАКЖЕ ЧАСТЯМИ 2 И 3 СТАТЬИ 92 ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА "О СЛУЖБЕ В ОРГАНАХ ПРИНУДИТЕЛЬНОГО ИСПОЛНЕНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И ВНЕСЕНИИ ИЗМЕНЕНИЙ В ОТДЕЛЬНЫЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЕ АКТЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ"

Конституционный Суд Российской Федерации Председателя В составе судей В.Д. Зорькина, K.B. Арановского, Г.А. Гаджиева, Л.М. Жарковой, C.M. Казанцева, Кокотова, Красавчиковой, С.Д. Князева, A.H. Л.О. С.П. Маврина, Н.В. Мельникова,

рассмотрев вопрос о возможности принятия жалобы гражданина А.П. Потылицина к рассмотрению в заседании Конституционного Суда Российской Федерации,

установил:

1. Гражданин А.П. Потылицин оспаривает конституционность следующих норм Федерального закона от 1 октября 2019 года № 328-ФЗ "О службе в органах принудительного исполнения Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации":

положений статьи 9, согласно которым в число квалификационных требований к должностям в органах принудительного исполнения, устанавливаемых отдельно для должностей младшего, среднего, старшего и высшего начальствующего состава, входят требования к уровню образования, стажу службы в органах принудительного исполнения или стажу (опыту) работы по специальности, профессиональным знаниям и навыкам, состоянию здоровья сотрудников, необходимым для исполнения обязанностей по замещаемой должности (часть 1); квалификационные требования к должностям в органах принудительного исполнения предусматривают наличие для должностей младшего начальствующего состава образования не ниже среднего профессионального образования, соответствующего направлению деятельности, для должностей среднего, старшего и высшего начальствующего состава - высшего образования, соответствующего направлению деятельности (часть 2);

части 1 статьи 17, закрепляющей, что на службу в органы принудительного исполнения вправе поступать граждане не моложе 18 лет независимо от пола, расы, национальности, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, владеющие государственным языком Российской Федерации, соответствующие квалификационным

требованиям, установленным данным Федеральным законом, способные по своим личным и деловым качествам, физической подготовке и состоянию здоровья исполнять служебные обязанности сотрудника;

правила положений статьи 92, содержащих направления на медицинское освидетельствование государственных гражданских служащих, изъявивших желание поступить на службу в органы принудительного исполнения - после проведения мероприятий по профессиональному психологическому отбору, а также в отношении должностей проведения психофизиологического отдельных после тестирования, направленного на изучение морально-этических и психологических качеств, выявление потребления без назначения врача наркотических средств или психотропных веществ и злоупотребления алкоголем или токсическими веществами, и проверки уровня физической подготовки (часть 2); а также условия и процедуру назначения государственных гражданских служащих на должности в органах принудительного исполнения младшего, среднего и старшего начальствующего состава (часть 3).

Как следует из материалов жалобы, заявитель проходил государственную гражданскую службу в должности судебного пристава по обеспечению установленного порядка деятельности судов. В январе 2020 года, после вступления в силу Федерального закона "О службе в органах принудительного исполнения Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации" он был письменно уведомлен о сокращении замещаемой им должности государственной гражданской службы, в связи с чем письменно изъявил желание поступить на службу в органы принудительного исполнения Российской Федерации. В связи с несоответствием квалификационным требованиям (отсутствие требуемого уровня образования) заявитель был уведомлен о невозможности поступления на службу в органы принудительного исполнения и уволен с государственной гражданской службы по основанию, предусмотренному пунктом 8.2 части 1 статьи 37 Федерального закона Федеральный закон от 27 июля 2004 года № 79-ФЗ "О государственной гражданской службе Российской Федерации" (сокращение должностей государственной гражданской службы в государственном органе).

А.П. Потылицин обратился в суд с иском о признании приказа об увольнении незаконным и восстановлении на государственной гражданской службе. Определением суда апелляционной инстанции его требования были удовлетворены - заявитель был восстановлен в должности федеральной государственной гражданской службы. Определением Восьмого кассационного суда общей юрисдикции апелляционное определение оставлено без изменения.

По мнению заявителя, оспариваемые положения не соответствуют статьям 1 (часть 1), 7 (часть 1), 17 (части 1 и 2), 18, 19 (части 1 и 2), 21 (часть 1), 37 (часть 1), 45, 46 (части 1 и 2) и 55 Конституции Российской Федерации в той мере, в какой по смыслу, придаваемому правоприменительной практикой, они позволяют в связи с отсутствием у гражданина, проходящего государственную гражданскую службу, среднего профессионального образования уволить его с государственной гражданской службы и отказать ему:

- в направлении на прохождение психологического отбора и медицинского освидетельствования для поступления на службу в органы принудительного исполнения Российской Федерации на указанную службу, несмотря на то что он выразил желание на нее поступить;
 - в принятии на службу и назначении на должность младшего начальствующего состава.
- 2. Конституционный Суд Российской Федерации, изучив представленные материалы, не находит оснований для принятия данной жалобы к рассмотрению.

В соответствии с пунктом 3 статьи 97 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" жалоба на нарушение нормативным актом конституционных прав и свобод допустима, если исчерпаны все другие внутригосударственные средства судебной защиты прав заявителя при разрешении конкретного дела.

Под исчерпанием внутригосударственных средств судебной защиты понимается подача в соответствии с законодательством о соответствующем виде судопроизводства заявителем кассационной жалобы в суд максимально высокой для данной категории дел инстанции или

в случае, если вступившие в силу судебные акты по данной категории дел подлежат обжалованию только в надзорном порядке, надзорной жалобы, если судебный акт, в котором был применен оспариваемый нормативный акт, был предметом кассационного или надзорного обжалования в связи с применением этого нормативного акта, а подача кассационной или надзорной жалобы не привела к устранению признаков нарушения прав таких заявителя или лица, в интересах которого подана жалоба в Конституционный Суд Российской Федерации.

Однако представленные заявителем материалы не позволяют сделать вывод об исчерпании им внутригосударственных средств судебной защиты.

Кроме того, из судебных постановлений по делу заявителя, не следует, что были нарушены его права в оспариваемом в жалобе аспекте, поскольку его увольнение было признано незаконным и он был восстановлен в должности государственной гражданской службы, а вопрос о возможности его поступления на службу в органы принудительного исполнения Российской Федерации судом не рассматривался.

Исходя из изложенного и руководствуясь пунктом 2 части первой статьи 43, частью первой статьи 79, статьями 96 и 97 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", Конституционный Суд Российской Федерации

определил:

- 1. Отказать в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Потылицина Анатолия Павловича, поскольку она не отвечает требованиям Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", в соответствии с которыми жалоба в Конституционный Суд Российской Федерации признается допустимой.
- 2. Определение Конституционного Суда Российской Федерации по данной жалобе окончательно и обжалованию не подлежит.

ОПРЕДЕЛЕНИЕ от 31 мая 2022 г. № 1320-О

ОБ ОТКАЗЕ В ПРИНЯТИИ К РАССМОТРЕНИЮ ЖАЛОБЫ ГРАЖДАНИНА ПОПОВИЧА ВЛАДИМИРА СЕМЕНОВИЧА НА НАРУШЕНИЕ ЕГО КОНСТИТУЦИОННЫХ ПРАВ ОТДЕЛЬНЫМИ ПОЛОЖЕНИЯМИ СТАТЕЙ 3, 4, 62, 123 И 372 ТРУДОВОГО КОДЕКСА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ, А ТАКЖЕ СТАТЕЙ 15, 42, 46, 57, 58 И 59 ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА "О ГОСУДАРСТВЕННОЙ ГРАЖДАНСКОЙ СЛУЖБЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ"

Председателя Конституционный Суд Российской Федерации В составе В.Д. Г.А. Гаджиева, Жарковой. Зорькина. судей К.В. Арановского, Л.М. C.M. Кокотова, Красавчиковой, Казанцева, С.Д. Князева, A.H. Л.О. С.П. Маврина, Н.В. Мельникова,

рассмотрев вопрос о возможности принятия жалобы гражданина В.С. Поповича к рассмотрению в заседании Конституционного Суда Российской Федерации,

установил:

1. Гражданин В.С. Попович оспаривает конституционность следующих положений Трудового кодекса Российской Федерации:

частей первой и второй статьи 3, согласно которым каждый имеет равные возможности для реализации своих трудовых прав; никто не может быть ограничен в трудовых правах и свободах или получать какие-либо преимущества в зависимости от пола, расы, цвета кожи, национальности, языка, происхождения, имущественного, семейного, социального и должностного положения, возраста, места жительства, отношения к религии, убеждений,

принадлежности или непринадлежности к общественным объединениям или каким-либо социальным группам, а также от других обстоятельств, не связанных с деловыми качествами работника;

статьи 4 "Запрещение принудительного труда"; статьи 62 "Выдача документов, связанных с работой, и их копий";

статьи 123 "Очередность предоставления ежегодных оплачиваемых отпусков";

статьи 372 "Порядок учета мнения выборного органа первичной профсоюзной организации при принятии локальных нормативных актов".

Заявитель также считает неконституционными следующие положения Федерального закона от 27 июля 2004 года № 79-ФЗ "О государственной гражданской службе Российской Федерации":

часть 2 статьи 15, согласно которой государственный гражданский служащий не вправе исполнять данное ему неправомерное поручение; при получении от соответствующего руководителя поручения, являющегося, по мнению государственного гражданского служащего, неправомерным, государственный гражданский служащий должен представить в письменной форме обоснование неправомерности данного поручения с указанием положений законодательства Российской Федерации, которые могут быть нарушены при исполнении данного поручения, и получить от руководителя подтверждение этого поручения в письменной форме; в случае подтверждения руководителем данного поручения в письменной форме государственный гражданский служащий обязан отказаться от его исполнения;

пункт 6 части 1 статьи 42, в соответствии с которым при обработке персональных данных государственного гражданского служащего кадровая служба государственного органа обязана соблюдать следующее требование: передача персональных данных государственного гражданского служащего третьей стороне не допускается без письменного согласия государственного гражданского служащего, за исключением случаев, установленных законодательством Российской Федерации в области персональных данных;

условия передачи персональных данных государственного гражданского служащего третьей стороне устанавливаются нормативными правовыми актами Российской Федерации; статью 46 "Отпуска на гражданской службе";

часть 1 статьи 57, предусматривающую, что за совершение дисциплинарного проступка, то есть за неисполнение или ненадлежащее исполнение государственным гражданским служащим по его вине возложенных на него служебных обязанностей, представитель нанимателя имеет право применить следующие дисциплинарные взыскания: замечание, выговор, предупреждение о неполном должностном соответствии, увольнение с государственной гражданской службы по основаниям, установленным пунктом 2, подпунктами "а" - "г" пункта 3, пунктами 5 и 6 части 1 статьи 37 данного Федерального закона;

статью 58 "Порядок применения и снятия дисциплинарного взыскания"; статью 59 "Служебная проверка".

По мнению заявителя, оспариваемые нормы противоречат статьям 7, 17 (части 1 и 3), 18, 19, 37 (части 1, 2, 4 и 5) и 55 Конституции Российской Федерации, поскольку позволяют представителю нанимателя давать государственному гражданскому служащему поручения в объеме большем, чем другим государственным гражданским служащим, не подтверждать в письменном виде свои распоряжения после обращения к нему государственного гражданского служащего с требованием на основании части 2 статьи 15 Федерального закона "О государственной гражданской службе Российской Федерации", проводить служебные проверки без законных на то оснований, по своему усмотрению вносить изменения в график отпусков и отказывать в выдаче связанных с предоставлением отпусков документов.

Кроме того, В.С. Попович просит устранить обнаружившуюся неопределенность в понимании положений Конституции Российской Федерации, в частности статей 7, 17 (части 1 и 3), 18, 19, 37 (части 1, 2, 4 и 5) и 55, и указать на необходимость пересмотра в установленном порядке правоприменительных решений по его делу.

2. Конституционный Суд Российской Федерации, изучив представленные материалы, не находит оснований для принятия данной жалобы к рассмотрению.

Вопреки требованиям статей 96 и 97 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", представленными заявителем материалами не подтверждается применение судом в конкретном деле с его участием оспариваемых статей 4 и 372 Трудового кодекса Российской Федерации, а также части 2 статьи 15 Федерального закона

"О государственной гражданской службе Российской Федерации". Следовательно, данная жалоба в этой части, как не отвечающая критерию допустимости обращений в Конституционный Суд Российской Федерации, не может быть принята к рассмотрению Конституционным Судом Российской Федерации.

Статья 3 Трудового кодекса Российской Федерации, запрещающая дискриминацию в сфере труда, согласуется с положениями Конвенции МОТ № 111 относительно дискриминации в области труда и занятий (принята 25 июня 1958 года) и, закрепляя гарантии надлежащей защиты прав и законных интересов работника как экономически более слабой стороны в трудовом правоотношении, не может расцениваться как нарушающая права заявителя, в деле которого судом обстоятельства дискриминации в сфере труда не были установлены.

Статья 62 Трудового кодекса Российской Федерации предусматривает обязанность работодателя по письменному заявлению работника выдать ему копии документов, связанных с работой, при этом перечень таких документов не является исчерпывающим. Поэтому данная норма не может расцениваться как препятствующая реализации конституционного права гражданина на ознакомление с документами и материалами, непосредственно затрагивающими его права и свободы.

Оценка же обоснованности отказа В.С. Поповичу в выдаче копии акта об утверждении графика отпусков с приложением графика, подписанного другими государственными гражданскими служащими, с учетом положений пункта 6 части 1 статьи 42 Федерального закона "О государственной гражданской службе Российской Федерации", запрещающего передачу персональных данных государственного гражданского служащего третьей стороне без письменного согласия государственного гражданского служащего, к компетенции Конституционного Суда Российской Федерации, закрепленной в статье 125 Конституции Российской Федерации и статье 3 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", не относится.

Статья 123 Трудового кодекса Российской Федерации, определяя очередность предоставления оплачиваемых отпусков, время их использования и закрепляя правило об обязательности графика отпусков, направлена на обеспечение реализации конституционного права на отдых. В частности, правило об обязательности графика отпусков, установленное частью второй названной статьи, а также право отдельных категорий работников на предоставление ежегодного оплачиваемого отпуска по их желанию в удобное для них время, закрепленное частью четвертой этой статьи, являются гарантиями осуществления указанного конституционного права.

Таким образом, оспариваемые нормы Трудового кодекса Российской Федерации, равно как и положения статьи 46 Федерального закона "О государственной гражданской службе Федерации", закрепляющие специальные гарантии, Российской обеспечивающие реализацию конституционного права на отдых государственного гражданского служащего, в том числе часть 9 данной статьи, устанавливающая правило о предоставлении государственному гражданскому служащему ежегодного оплачиваемого отпуска в соответствии с графиком отпусков, утверждаемым представителем нанимателя, не могут расцениваться как нарушающие права заявителя, который, как установлено судом, был заблаговременно ознакомлен с графиком отпусков и не представил доказательств того, что он отнесен к лицам, имеющим право на предоставление ежегодного оплачиваемого отпуска по их желанию в удобное для них время.

Оспариваемые положения части 1 статьи 57, статей 58 и 59 Федерального закона "О государственной гражданской службе Российской Федерации" направлены на обеспечение надлежащего исполнения государственными гражданскими служащими своих служебных обязанностей, закрепляют гарантии для указанных лиц в случае привлечения их к дисциплинарной ответственности, установлены для объективной оценки фактических

обстоятельств с целью предотвращения необоснованного увольнения и не предполагают применения мер дисциплинарной ответственности без учета характера и степени тяжести совершенного проступка.

Следовательно, данные нормы Федерального закона "О государственной гражданской службе Российской Федерации" не могут расцениваться как нарушающие права заявителя, результаты служебной проверки в отношении которого, а также факт совершения им дисциплинарного проступка, сроки и порядок привлечения к дисциплинарной ответственности, законность и обоснованность наложения на него дисциплинарного взыскания были предметом исследования и оценки судов общей юрисдикции.

Разрешение иных поставленных в жалобе вопросов, в том числе касающихся устранения неопределенности в понимании отдельных положений Конституции Российской Федерации, в полномочия Конституционного Суда Российской Федерации, как они закреплены статьей 125 Конституции Российской Федерации и статьей 3 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", не входит.

Исходя из изложенного и руководствуясь пунктом 2 части первой статьи 43, частью первой статьи 79, статьями 96 и 97 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", Конституционный Суд Российской Федерации

определил:

- 1. Отказать в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Поповича Владимира Семеновича, поскольку она не отвечает требованиям Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", в соответствии с которыми жалоба в Конституционный Суд Российской Федерации признается допустимой.
- 2. Определение Конституционного Суда Российской Федерации по данной жалобе окончательно и обжалованию не подлежит.

ОПРЕДЕЛЕНИЕ от 28 апреля 2022 г. № 907-О

ОБ ОТКАЗЕ В ПРИНЯТИИ К РАССМОТРЕНИЮ ЖАЛОБЫ ГРАЖДАНИНА РЕЙСБИХА АЛЕКСЕЯ ЮРЬЕВИЧА НА НАРУШЕНИЕ ЕГО КОНСТИТУЦИОННЫХ ПРАВ ПУНКТОМ 11 ЧАСТИ 1 СТАТЬИ 12, ЧАСТЬЮ 2.3 СТАТЬИ 14.1 И ЧАСТЬЮ 2 СТАТЬИ 27.1 ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА "О МУНИЦИПАЛЬНОЙ СЛУЖБЕ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ", А ТАКЖЕ ЧАСТЯМИ 1 И 2 СТАТЬИ 10 И ЧАСТЬЮ 6 СТАТЬИ 11 ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА "О ПРОТИВОДЕЙСТВИИ КОРРУПЦИИ"

Конституционный Российской Федерации Председателя Суд В составе В.Д. Зорькина, судей K.B. Арановского, Г.А. Гаджиева, Л.М. Жарковой, Кокотова, Красавчиковой, C.M. Казанцева, Князева, A.H. Л.О. С.Д. С.П. Маврина, Н.В. Мельникова,

рассмотрев вопрос о возможности принятия жалобы гражданина А.Ю. Рейсбиха к рассмотрению в заседании Конституционного Суда Российской Федерации,

установил:

1. Гражданин А.Ю. Рейсбих оспаривает конституционность следующих положений Федерального закона от 2 марта 2007 года № 25-ФЗ "О муниципальной службе в Российской Федерации":

пункта 11 части 1 статьи 12, согласно которому муниципальный служащий обязан уведомлять в письменной форме представителя нанимателя (работодателя) о личной

заинтересованности при исполнении должностных обязанностей, которая может привести к конфликту интересов, и принимать меры по предотвращению подобного конфликта;

части 2.3 статьи 14.1, предусматривающей, что непринятие муниципальным служащим, являющимся стороной конфликта интересов, мер по предотвращению или урегулированию конфликта интересов является правонарушением, влекущим увольнение муниципального служащего с муниципальной службы;

части 2 статьи 27.1, в соответствии с которой муниципальный служащий подлежит увольнению с муниципальной службы в связи с утратой доверия в случаях совершения правонарушений, установленных статьями 14.1 и 15 данного Федерального закона.

Заявитель также просит признать противоречащими Конституции Российской Федерации положения частей 1 и 2 статьи 10 Федерального закона от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ "О противодействии коррупции", закрепляющих определения понятий "конфликт интересов" и "личная заинтересованность", а также часть 6 его статьи 11, согласно которой непринятие лицом, указанным в части 1 статьи 10 названного Федерального закона, являющимся стороной конфликта интересов, мер по предотвращению или урегулированию конфликта интересов является правонарушением, влекущим увольнение указанного лица в соответствии с законодательством Российской Федерации.

По мнению заявителя, оспариваемые нормы, примененные в его деле судом, противоречат статьям 1 (часть 1), 2, 4 (часть 2), 7, 15 (части 1 и 2), 17 (части 1 и 3), 18, 19 (части 1 и 3), 46 (части 1 и 2), 49, 54 (часть 2) и 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации, поскольку не предусматривают перечня деяний, которые могут повлечь конфликт интересов, и позволяют представителю нанимателя (работодателю) увольнять в связи с утратой доверия муниципального служащего без установления всех обстоятельств совершенного деяния, в том числе вины муниципального служащего.

2. Конституционный Суд Российской Федерации, изучив представленные материалы, не находит оснований для принятия данной жалобы к рассмотрению.

Специфика публичной службы предопределяет особый правовой статус государственных (муниципальных) служащих и, соответственно, необходимость регулирования, специального правового вводящего для государственных (муниципальных) служащих определенные ограничения, запреты и обязанности, которых компенсируется предоставляемыми гарантиями им преимуществами (Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 29 ноября 2016 года № 26-П; Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 27 мая 2021 года № 962-О и др.).

Положения пункта 11 части 1 статьи 12, части 2.3 статьи 14.1, части 2 статьи 27.1 Федерального закона "О муниципальной службе в Российской Федерации" и части 6 статьи 11 Федерального закона "О противодействии коррупции" в системе действующего правового регулирования направлены на обеспечение поддержания высокого уровня отправления муниципальной службы, создание эффективно действующего аппарата муниципальной власти и повышение эффективности противодействия коррупции, соблюдение баланса публичных интересов и частных интересов муниципальных служащих, основываются на принципах приоритетного применения мер по предупреждению коррупции и не могут расцениваться как нарушающие права муниципальных служащих.

Вопреки утверждению заявителя, оспариваемые нормы статей 14.1 и 27.1 Федерального закона "О муниципальной службе в Российской Федерации" не предполагают произвольного увольнения муниципального служащего без учета характера совершенного им коррупционного правонарушения, его тяжести, обстоятельств, при которых оно совершено, и других значимых обстоятельств (часть 4 статьи 27.1 данного Федерального закона). Кроме того, обоснованность увольнения муниципального служащего может быть проверена в судебном порядке.

Что касается частей 1 и 2 статьи 10 Федерального закона "О противодействии коррупции", закрепляющих определения понятий "конфликт интересов" и "личная заинтересованность", то они являются нормами-дефинициями и как таковые непосредственно права муниципальных служащих не устанавливают.

Оценка же решения комиссии по соблюдению требований к служебному поведению муниципальных служащих и урегулированию конфликтов интересов, изучавшей обстоятельства соблюдения А.Ю. Рейсбихом требований к служебному поведению, и обоснованности судебных постановлений по делу с участием заявителя, а также дополнение оспариваемых норм перечнем деяний, которые могут повлечь конфликт интересов, в полномочия Конституционного Суда Российской Федерации, как они определены статьей 125 Конституции Российской Федерации и статьей 3 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", не входят.

Исходя из изложенного и руководствуясь пунктом 2 части первой статьи 43, частью первой статьи 79, статьями 96 и 97 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", Конституционный Суд Российской Федерации

определил:

- 1. Отказать в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Рейсбиха Алексея Юрьевича, поскольку она не отвечает требованиям Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", в соответствии с которыми жалоба в Конституционный Суд Российской Федерации признается допустимой.
- 2. Определение Конституционного Суда Российской Федерации по данной жалобе окончательно и обжалованию не подлежит.

Раздел III. Федеральные мероприятия

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ДУМА ФЕДЕРАЛЬНОГО СОБРАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ВОСЬМОГО СОЗЫВА

КОМИТЕТ ПО РЕГИОНАЛЬНОЙ ПОЛИТИКЕ И МЕСТНОМУ САМОУПРАВЛЕНИЮ

РЕШЕНИЕ

О рекомендациях «круглого стола» на тему: «Региональные и местные сообщества как фактор и субъект стратегического развития регионов и муниципалитетов»

Рассмотрев и обсудив проект рекомендаций «круглого стола» на тему: «Региональные и местные сообщества как фактор и субъект стратегического развития регионов и муниципалитетов», проведенного 7 июля 2022 года, Комитет Государственной Думы по региональной политике и местному самоуправлению решил:

- 1. Утвердить рекомендации по итогам «круглого стола» на тему: «Региональные и местные сообщества как фактор и субъект стратегического развития регионов и муниципалитетов», проведенного 7 июля 2022 года.
- 2. Передать копию рекомендаций, указанных в пункте 1 настоящего решения, а также отредактированный текст стенограммы «круглого стола» в Парламентскую библиотеку для обеспечения доступа читателей к материалам мероприятия в читальном зале и размещения в Фонде электронных информационных ресурсов Государственной Думы.
- 3. Разместить рекомендации, указанные в пункте 1 настоящего решения, и другие материалы «круглого стола» на официальном сайте Комитета Государственной Думы по политике местному самоуправлению В информационнорегиональной И телекоммуникационной сети «Интернет» с уведомлением об этом комитетов и комиссий Государственной Думы и Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, Государственно-правового управления Президента Российской Федерации, Управления Президента Российской Федерации по внутренней политике, Правительства Российской Федерации, Министерства юстиции Российской Федерации, Министерства экономического развития Российской Федерации, Министерства финансов Российской Федерации, Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации, Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации, Министерства транспорта Российской Федерации, Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий, Министерства цифрового развития, связи и массовых коммуникаций Российской Федерации, Министерства Российской Федерации по развитию Дальнего Востока и Арктики, Федерального агентства по туризму, Счетной палаты Российской Общественной палаты Российской Федерации, законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, Всероссийской ассоциации развития местного самоуправления, Общероссийского конгресса муниципальных образований, Всероссийского совета местного самоуправления, Союза российских городов, Ассоциации малых и средних городов России, самоуправления, ассоциации территориального общественного Обшероссийской межрегиональных объединений муниципальных образований, а также опубликовать их в журнале «Местное право».

Председатель Комитета

А.Н.Диденко

«Круглый стол» на тему: «Региональные и местные сообщества как фактор и субъект стратегического развития регионов и муниципалитетов»

(г. Москва, Круглый зал Дома Союзов, 7 июля 2022 года)

Итоговый документ (рекомендации) «круглого стола»

Утверждены решением Комитета Государственной Думы по региональной политике и местному самоуправлению от 13 сентября 2022 г. № 27/8



государственная дума

КОМИТЕТ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ДУМЫ ПО РЕГИОНАЛЬНОЙ ПОЛИТИКЕ И МЕСТНОМУ САМОУПРАВЛЕНИЮ

КРУГЛЫЙ СТОЛ

на тему: «Региональные и местные сообщества как фактор и субъект стратегического развития регионов и муниципалитетов»

г. Москва 7 июля 2022 г.

РЕКОМЕНДАЦИИ

Для построения солидарного гражданского общества и социального правового государства необходимо создать оптимальную в своей эффективности модель сотрудничества органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления с региональными и местными сообществами, в том числе через механизмы стратегического планирования развития территорий.

Вопросы взаимодействия населения и органов управления имеют своей целью достигнуть баланса интересов. При этом местное самоуправление может стать базовой и непосредственной формой осуществления народом принадлежащей ему власти и формой организации солидарного гражданского общества в том случае, если идея его организации станет понятной населению и каждый найдет приемлемые для себя формы участия в этом процессе.

В связи с этим одной из современных и актуальных задач, которая должна быть решена для дальнейшего развития местного самоуправления, является задача вовлечения сколь возможно большего числа жителей в общественное самоуправление на территориях проживания. Важная особенность муниципального строительства на всех его этапах состоит в том, что все его преобразования должны быть направлены на расширение

непосредственного, прямого участия сколь возможно большего числа граждан во всех сферах местной жизни, на рост инициативности жителей в решении вопросов местного значения и формирования включенного контроля местных сообществ за действиями избранной ими муниципальной власти. 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.

Эффективность муниципального управления определяется как результат сложного взаимодействия различных факторов: природных, географических. экономических, социально-экономических и других, оказывающих влияние на принятие и реализацию управленческих решений. И в решении этой проблемы в последнее время намечается активизация как населения, так и властных структур, понимающих, что только с помощью самого населения в условиях социальной рыночной экономики могут быть решены неотложные нужды граждан. Позитивными предпосылками общественногосударственно-муниципального партнерства являются сравнительные преимущества каждой из сторон. В случае государства и муниципалитета речь идет о выгодах специализации, профессионализма, отдачи на масштаб и возможности бюджетного планирования и маневра. Сравнительными преимуществами общества являются высокая мотивация, в основе которой лежит как практический интерес, так и чувство гражданского долга, лучшая информированность об общественных нуждах, и большая гибкость в поисках путей их удовлетворения. Следовательно, появляется возможность «разделения труда» между обществом, государством и муниципалитетом, вовлеченными в совместное производство (со-производство) общественных благ и услуг.

Впервые на феномен со-производства обратила внимание Э.Остром в 1978 году, предложившая концепцию, согласно которой граждане не рассматриваются лишь в качестве пассивных получателей общественных благ и услуг, а являются в том числе непосредственными участниками производства последних. Потенциал со-производства особенно велик в тех случаях, когда возможности государства ограничены нехваткой бюджетных средств, а также недостаточной мотивацией и квалификацией чиновников, тогда как в обществе существуют значительные ресурсы в виде навыков, знаний, стимулов и свободного времени жителей. В таком случае создание совместными усилиями, к примеру, улучшенной инфраструктуры или более качественных услуг создают значительный синергетический эффект, взаимовыгодный для общества и государства.

Международный опыт показывает, что привлечение людей к решению локальных задач по месту жительства и участие в общественных делах могут способствовать городскому развитию. Добровольное участие в создании общественных благ и услуг часто рассматривается как признак зрелости гражданского общества — его солидаризации, где личности объединены общим интересом и готовы ради этого к совместным действиям. Солидарное гражданское общество является резервуаром социального потенциала, понимаемого как способность к самоорганизации и коллективным усилиям ради общего блага. Общественно-государственное партнерство открывает разнообразные возможности для такой самоорганизации и получения тем самым осязаемой отдачи на «социальный капитал». В свою очередь, социальный потенциал может прирастать опытом коллективного участия в общественно-государственном партнерстве. Опыт коллективного участия в сопроизводстве общественных благ и услуг укрепляет навыки коллективных действий как таковых, которые рано или поздно будут востребованы в политической сфере. В последнем случае участие в со-производстве общественных благ может оказаться «начальной школой» самоуправления, сначала муниципального, а потом и государственного.

Обсудив комплекс вопросов, связанных с развитием региональных и местных сообществ, форм участия граждан в развитии регионов и муниципалитетов, возможных путей решения проблем, в том числе законодательных, препятствующих формированию и максимально эффективному функционированию региональных

и местных сообществ, участники «круглого стола» отмечают следующее.

Местные сообщества приобретают в настоящее время все большую значимость. Они оказывают непосредственное влияние на формирование общности интересов, взаимодоверия, солидарности и тем самым создают условия для эффективной социально-экономической модернизации.

Вместе с тем в Федеральном законе от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее — Федеральный закон № 131-ФЗ) такой правовой категории нет, но она встречается в решениях Конституционного Суда Российской Федерации.

Конституционный Суд Российской Федерации в Постановлении от 1 декабря 2015 года № 30-П «По делу о проверке конституционности частей 4, 5 и 5.1 статьи 35, частей 2 и 3.1 статьи 36 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и части 1.1 статьи 3 Закона Иркутской области «Об отдельных вопросах формирования органов местного самоуправления муниципальных образований Иркутской области» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы» обозначает муниципальную власть как власть местного сообщества и называет его в качестве первичного субъекта права на местное самоуправление.

Сегодня есть два подхода к определению местного сообщества. Группа специалистов, в том числе профессор Н.С.Бондарь, судья Конституционного Суда Российской Федерации в отставке, считают, что местное сообщество охватывает всех жителей муниципалитета.

Московская школа конституционалистов с таким подходом не согласна и считает, что между членами сообщества должно присутствовать социопсихологическое взаимодействие. В рамках малых муниципалитетов оно может быть достигнуто, и там территориально-публичный коллектив совпадает с местным сообществом, они как бы едины. Однако в случае с большими муниципалитетами это не так.

В.Е.Чиркин, выдающийся юрист, ученый, много времени посвятивший разработке этой темы, ввел термин «территориальный публичный коллектив». Таким образом, все, кто проживает на территории муниципалитета, образуют территориальный публичный коллектив, а внутри него уже возникают местные сообщества. У малых муниципалитетов (сел, небольших поселков) территориальный публичный коллектив, как правило, является единым местным сообществом, но так только в малых муниципалитетах.

Можно выделить как минимум четыре признака местного сообщества:

- 1. Общность людей (историческая, культурная, соседская и пр.);
- 2. Территория (пространство), занимаемое сообществом в пределах определенных границ (географических, административных, экономических, информационных и пр.);
- 3. Социальное взаимодействие между членами сообщества (соседские отношения, общие правила и нормы поведения, общая администрация, общие общественные услуги, взаимосвязь в производственной деятельности и пр.);
- 4. Чувство сообщества (психологическая идентификация с сообществом: общность ценностей, чувство принадлежности, чувство сопричастности к событиям в сообществе, чувство ответственности перед сообществом и пр.).

Но самый важный, сущностный признак местного сообщества – наличие общей цели (общих целей), направленной на решение вопросов местного самоуправления.

В местных сообществах можно выделить два типа:

1. Местные сообщества территориально ориентированного типа (главная цель деятельности – содействие решению вопросов местного значения на территории проживания).

Они объединяют практически всех граждан, проживающих на конкретной территории, являющейся частью муниципального образования, при этом потребителем общественных благ, производимых данным сообществом, могут выступать все люди, проживающие на территории его деятельности.

К таким местным сообществам относятся прежде всего организации

территориального общественного самоуправления (ТОС); домовые комитеты; местные культурные, краеведческие, природоохранные организации и инициативные группы; группы школьного самоуправления; школьные объединения родителей; местные организации и инициативные группы по защите имущественных, жилищных прав и интересов местных жителей на соответствующей территории. К такого рода местным сообществам можно отнести и товарищества собственников жилья; товарищества собственников недвижимости (местных магазинов, рынков, пунктов бытового обслуживания населения и т.п.), а также садовые товарищества.

2. Местные сообщества функционально ориентированного типа (содействие решению вопросов местного значения — одна из целей их деятельности, но не главная).

Они нацелены, в том числе, на решение вопросов местной жизни, но объединяют только граждан, имеющих общие социально значимые интересы, среди которых и местные вопросы, кроме того они производят частные блага, потребителями которых могут являться граждане, представляющие целевую группу данного сообщества.

Функциональными местными сообществами являются местные отделения политических партий, профсоюзов, обществ защиты прав потребителей, ветеранских организаций, религиозных организаций, спортивных, туристских, охотничьих организаций, автолюбителей, благотворительных организаций И правозащитных организаций, молодежных объединений, обществ инвалидов, женских организаций, профессиональных организаций и творческих союзов, этнических общин и национальных диаспор и т.п. Чем больше времени и ресурсов уходит у такого местного сообщества на реализацию своей функциональной цели, насколько «далеко или близко» муниципальный интерес от главной цели такого сообщества и насколько его реализация приближает сообщество к реализации его главной цели, настолько такое функциональное сообщество более «муниципально».

Достичь заявленного высокого уровня качества жизни невозможно, опираясь только на социальные обязательства государства – необходимы социальные обязательства граждан, их активное и деятельное участие в жизни местных сообществ.

Понятие «общественность» в России традиционно близка к понятию «общины», «коммуны» в том смысле, что активно выражает интересы тех групп граждан, которые объединены общей территорией или общими интересами (территориальные и функциональные организованные местные сообщества), но при этом – что особенно важно – взаимодействуют лицом к лицу.

Развитие институтов солидарного гражданского общества на уровне местных сообществ является и целью, и инструментом, и условием эффективной социально-экономической модернизации. Это тот уровень вхождения граждан в процесс самодеятельного публичного обустройства общественной жизни, на котором каждый шаг вперед запускает усиливающиеся и убыстряющие механизмы развития.

Следует признать, что вовлеченность населения в процессы гражданского участия в настоящий момент значительно ниже исторических. Доля взрослых людей и молодёжи, участвующих в самодеятельных общественных организациях, процент населения, вовлеченного в добровольческое служение, в реализацию территориальных социальных проектов, в общественные советы и т.п. – все эти показатели совершенно недостаточны для эффективной институциональной модернизации, а, следовательно, и для прорыва в национальном развитии.

Наличие и острота проблем организации местной жизни для населения муниципальных образований является во многом источником и побуждающим фактором их социальной активности, социальной коммуникации и объединения в местные сообщества вплоть до создания их организованных форм для решения местных проблем и вопросов местного значения.

Активизация социально-политической и бизнес-конкуренции в регионах и муниципалитетах также влияет на повышение общественной активности, социальной коммуникации и, как следствие, — институционализации местных сообществ.

Важным, порой решающим фактором является наличие в муниципалитетах лидеров и организаторов, на общественных началах или на профессиональной основе осуществляющих организацию населения (т.е. формируют организационную власть внутри местных сообществ, чем способствуют их целеустремленному связыванию).

Развитие малых (и, тем более, средних) форм бизнеса на территории также влияет на повышение общественной активности и социальной коммуникации на местах: местные предприниматели, имеющие ярко выраженные экономические интересы и нередко пассионарную волю, являются заметной политической силой на местном уровне.

Активность населения также повышают такие социально-психологические факторы, как:

- информированность о проблемах муниципалитета, путях их решения, возможных формах участия граждан и их объединений в решении вопросов местного значения;
- наличие вдохновляющих и объединяющих идей и проектов (в том числе и негативного плана);
- знание о позитивных результатах социально-полезных проектов, высокая социальная оценка общественной работы (в том числе и в СМИ).

В то же время, как показывает социологический анализ, привлечь более 20-25% населения в организацию участия для осуществления местных инициатив является весьма затруднительным.

Население по смыслу, придаваемому ему федеральным законодательством, является не простой совокупностью граждан как субъектов материального права, а властным субъектом, обладающим определенными признаками. Законодателем хотя и регламентируется правосубъектность местного населения в рамках функционирования муниципального образования, решения вопросов местного значения на его территории, но, как уже было отмечено, не дается определение этого понятия.

Предложения о введении в федеральное законодательство понятия «местное сообщество» имеют целью охарактеризовать пространственно-территориальное единство определенной части населения с учетом сущностных критериев ее обособления, выделения ее в качестве самостоятельного субъекта; причем такое единство обеспечивается наличием у соответствующих лиц взаимных интересов, связанных с организацией жизнедеятельности по месту проживания, которые и интегрируют их в единую и целостную территориальную общность публичного территориального коллектива, характерного для малых муниципальных образований (например, небольших сельских поселений), либо состоящего из местных (территориальных и функциональных) организованных местных сообществ, что присуще для более крупных муниципалитетов.

Кроме того, в законодательстве Российской Федерации в сфере осуществления местного самоуправления необходимо определять не только правовой статус местных сообществ, но и принципы их организации и деятельности, порядок и механизмы их взаимодействия с органами государственной власти и органами местного самоуправления.

Местное сообщество является, таким образом, не только субъектом, но и источником местной публичной власти, формирующим и обеспечивающим развитие различных институтов гражданского общества, объединенного в публичный территориальный коллектив.

На сегодняшний день крайне востребованной для муниципалитетов является тема создания правовых механизмов, позволяющих органам местного самоуправления максимально эффективно использовать институты гражданского общества в решении вопросов местного значения.

Институциональная гражданская реформа не будет эффективна без построения низовой институциональной инфраструктуры, без развития социальных институтов на базовом территориальном уровне, без вовлечения граждан в массовые социальные практики. Местные сообщества как основа гражданской институциональной модернизации в России –

это базовый ресурс национального развития, без вовлечения которого в «социально-экономический оборот» само это развитие невозможно.

В современный период поиск способов развития экономики местных территорий, повышения их конкурентоспособности и в целом уровня социально-экономического развития нередко идет параллельно с поиском и осознанием новых инструментов развития муниципальных сообществ. Современные экономические реалии, задачи и требования предопределяют не только необходимость переосмысления многих привычных стандартов и концепций территориального развития, но и уточнения параметров функционирования публичной власти на местах, поиска новых форм (и актуализации привычных форм) вовлечения населения, проживающего на локальной территории и объединенного общими интересами, в решение вопросов местного значения. В этой связи изучение форм участия местных сообществ в развитии территорий и построении публичных территориальных коллективов при использовании апробированных в ряде стран конкретных инструментов развития последних составляет одну из задач экономической, социологической и правовой науки.

На сегодняшний день активность жителей муниципальных образований в решении вопросов местного значения преимущественно низка, что указывает в свою очередь на невысокий уровень развития местных сообществ в России. Из этого следует, что перед нашей страной стоит цель создать условия для их становления, ведь только так можно выстроить действительно эффективную систему местного самоуправления. Первоочередная задача правоведов и законодателей в области местного самоуправления – совершенствование заложенных в законодательстве Российской Федерации о местном самоуправлении механизмов участия граждан в решении местных дел. Со временем в результате эффективного действия этих механизмов население муниципальных образований сможет рассматриваться не в качестве простой совокупности жителей, а в качестве единого публичного коллектива — взаимосвязанной системы местных сообществ, осознающего общность своих интересов и готовых на основе такой общности совместно действовать. И с этой точки зрения местное сообщество сегодня — не только средство, но и цель осуществления местного самоуправления в Российской Федерации.

Местные сообщества играют важнейшую роль в достижении устойчивого территориального развития, поскольку это - социальные системы, обладающие свойствами территориальной компактности, ресурсной обеспеченности, социальной самоидентификации, общественными потребностями и интересами, а также способностью наличием воспроизводству и элементов самоуправления. Системообразующими местных сообшеств являются население. территория. взаимодействие, публичный интерес (цель), а также местное самоуправление, определяющее на основе ресурсных возможностей местного сообщества его деятельность.

Механизмами достижения устойчивого территориального развития являются местные повестки дня — долгосрочные стратегии устойчивого территориального развития, основанные на принципах экономической, экологической и социальной устойчивости, и на формирование и реализацию которых огромное влияние оказывают приоритеты федеральной и региональной социально-экономической политики, а также деятельность хозяйствующих субъектов.

При определенных недостатках Федерального закона № 131-Ф3, которые с момента его приятия федеральный законодатель поэтапно устранял, можно констатировать, что в нем заложен и немалый потенциал развития гражданского общества и местных сообществ.

В наименовании главы 5 Федерального закона № 131-ФЗ говорится о формах непосредственного осуществления населением местного самоуправления и о формах участия населения в осуществлении местного самоуправления. Непосредственное осуществление населением местного самоуправления (прямая демократия) — это реализация коллективного права жителей муниципального образования на осуществление муниципальной власти, т.е. принятие властных решений, правовых актов самими жителями. Такие властные решения

(правовые акты) не нуждаются в утверждении органами местного самоуправления.

Участие населения в осуществлении местного самоуправления (консультативная демократия) заключается в реализации индивидуальных прав граждан на участие в осуществлении муниципальной власти, оно позволяет жителям муниципального образования оказывать влияние на позицию органов и должностных лиц местного самоуправления, обеспечивать соответствие принимаемых ими решений интересам населения. В главе 5 Федерального закона № 131-ФЗ к таким формам участия населения в осуществлении местного самоуправления относятся правотворческая инициатива граждан, инициативные проекты, территориальное общественное самоуправление, староста сельского населенного пункта, публичные слушания, общественные обсуждения, собрание граждан, конференция граждан (собрание делегатов), опрос граждан, обращения граждан в органы местного самоуправления.

В регионах используется достаточно широкий спектр участия населения в осуществлении местного самоуправления, решении стратегических задач развития муниципальных образований, инициативном проектировании.

Так, например, в Саратовской области институты гражданского общества представлены общественными палатами (советами) муниципальных образований, территориальным общественным самоуправлением, старостами сельских населенных пунктов, общественными организациями. Важными для местных сообществ являются общественные обсуждения, взаимодействие с профессиональным и бизнес-сообществами.

Органы местного самоуправления организуют и проводят публичные слушания, рейтинговые голосования, встречи с трудовыми коллективами, собрания (сходы) граждан, в том числе в целях обсуждения проектов развития территорий.

В большинстве муниципальных образований Саратовской области работают штабы по реализации национальных проектов, отмечается положительная практика общественного контроля за реализацией национальных проектов. Обеспечивается информационное сопровождение их реализации в местных средствах массовой информации и информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», обратная связь с жителями происходит также посредством социальных сетей.

Активно развивается институт старост сельских населенных пунктов. Так, в Рязанской области в настоящее время назначены и осуществляют свои полномочия более 1 124 старост сельских населенных пунктов.

В целях поддержки и развития института старост сельских населенных пунктов в 2019 году подпрограмма 5 «Поддержка местных (муниципальных) инициатив и участия населения в осуществлении местного самоуправления на территории Рязанской области» государственной программы Рязанской области «Развитие местного самоуправления и гражданского общества», утвержденной постановлением Правительства Рязанской области от 11 ноября 2015 г. № 280, дополнена мероприятием по предоставлению субсидий бюджетам муниципальных образований на обеспечение гарантий деятельности старост сельских населенных пунктов Рязанской области. В рамках указанного мероприятия ежегодно выделяются субсидии на общую сумму 550 тыс. рублей.

В 2021 году соответствующая поддержка оказана 178 старостам сельских населенных пунктов. В основном средства направляются на возмещение расходов на оплату услуг телефонной связи, приобретение канцелярских принадлежностей, использование личного транспорта, а также на материальное поощрение за успешную работу. Предоставление субсидий предусмотрено и в последующие годы.

Кроме того, в 2021 году в рамках заключенного соглашения между Правительством Рязанской области и Правительством Новгородской области издано методическое пособие для старост сельских населенных пунктов. В книге освещена история развития института старост сельских населенных пунктов в Рязанской и Новгородской областях, а также представлены материалы для практической помощи сельским старостам в реализации их полномочий.

Закон Брянской области от 25 декабря 2017 г. № 107-3 «Об участии жителей сельских населенных пунктов в осуществлении местного самоуправления» предоставляет муниципалитетам юридическую возможность избирать на местах старших населенных пунктов. К их основным полномочиям относится взаимодействие с органами местного самоуправления, муниципальными предприятиями и учреждениями, организациями по вопросам решения вопросов местного значения в сельском населенном пункте, информирование местных органов власти о возникающих проблемных ситуациях.

Активную работу со старшими населенных пунктов в части предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций на местах проводит главное управления МЧС России по Брянской области.

Законом Брянской области «Об участии жителей сельских населенных пунктов в осуществлении местного самоуправления» предусмотрено, что расходы на исполнение старшими сельских населенных пунктов своих вопросов ведения, полномочий, а также способы оказания поддержки, поощрения старших населенных пунктов могут быть предусмотрены представительными органами соответствующих муниципальных образований за счет средств местного бюджета.

В настоящее время на территории Брянской области уже избраны и осуществляют деятельность около 1500 старших населенных пунктов.

Следует отметить, что перечень форм непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия населения в его осуществлении, установленный Федеральным закона № 131-ФЗ, не является исчерпывающим. Законами субъектов Российской Федерации, уставами И иными нормативными правовыми муниципальных образований ΜΟΓΥΤ быть предусмотрены лругие муниципальной демократии, использование которых не нарушает требования Конституции Российской Федерации и федерального законодательства (например, наказы избирателей, отчеты выборных лиц местного самоуправления перед населением, участие представителей общественности в процедурах муниципального правотворчества и другие).

Среди различных форм самоорганизации населения самой массовой является территориальное общественное самоуправление. Правовой статус территориального общественного самоуправления закреплен Федеральным законом № 131-ФЗ (статья 27) и отдельные положения связанных статей, который определяет ТОС как форму реализации права гражданина на местное самоуправление.

ТОСы находятся — и должны находиться — в тесной связке с органами местного самоуправления. Территориальное общественное самоуправление как институт местного самоуправления (не властный, но институт) должен быть в гармонии с органами местного самоуправления, потому как именно им граждане оказали доверие и наделили их властными полномочиями на муниципальных выборах.

По оценкам, произведенным в процессе обобщения данных, полученных из субъектов Российской Федерации, в целом по Российской Федерации по состоянию на конец 2021 года насчитывается примерно 35 тыс. ТОСов, уставы которых зарегистрированы в органах местного самоуправления, в границах 6,6 тыс. муниципальных образований. При этом около 16,4 тыс. ТОСов (46,8% от общего их числа) находятся в сельских поселениях, около 4,2 тыс. (12% от числа ТОСов) в городских поселениях, около 1,5 тыс. (4,4% от числа ТОСов) в муниципальных округах, около 12,6 тыс. (39,2% от числа ТОСов) в городских округах.

Около 2,9 тыс. ТОСов (8,3% от общего их числа), по подсчетам органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, имеют статус юридических лиц, и около 3,6 тыс. ТОСов (10,4% от общего их числа) заключили с органами местного самоуправления договоры (соглашения), предусматривающие использование средств местных бюджетов при осуществлении ТОСами деятельности по благоустройству территорий и иной хозяйственной деятельности.

Определенный импульс популяризации и развития территориального общественного самоуправления в стране был задан Общенациональной ассоциацией территориального

общественного самоуправления (ОАТОС), созданной в январе 2016 года.

Деятельность ОАТОС за эти годы ускорила развитие территориального общественного самоуправления и систематизацию данной работы в масштабах страны. Сегодня ТОСы созданы практически в каждом субъекте Российской Федерации.

Вместе с тем для их дальнейшего поступательного развития необходимо организовывать промежуточную форму – региональные ассоциации ТОС.

В 25 субъектах Российской Федерации такие ассоциации уже созданы, и они активно взаимодействуют с советами муниципальных образований, тиражируют региональный опыт, помогают ТОСам, активистам ТОСов в решении вопросов по взаимодействию с органами местного самоуправления, оказывают правовую помощь.

Однако следует отметить, что хотя федеральное законодательство, регулирующее организацию и деятельность TOCa, находится на достаточно высоком уровне, тем не менее, вопросы еще возникают.

Первая проблема — с регистрацией ТОСа как юридического лица. На сегодняшний день из общего числа ТОСов в качестве юридического лица зарегистрированы только 2437 (6,9%). Изменения в Гражданский кодекс Российской Федерации (далее — ГК РФ) 2014 года отнесли ТОСы к общественным организациям.

А в общественных организациях, как известно, предполагается индивидуальное членство, что противоречит социально-правовой природе ТОСа, в котором такого членства нет и быть не может, как не может его быть в любом территориальном местном сообществе и в муниципалитете.

Факт проживания на данной территории не является членством в муниципальном образовании, находящемся на этой территории. Необходимо найти возможные пути решения данной проблемы.

В законодательстве нет нормы, наделяющей ТОС полномочием обратиться в суд с исковым заявлением в защиту прав и свобод неопределенного круга лиц, нарушенных решениями или действиями (бездействием) органа государственной власти, органа местного самоуправления, иного органа, организации, наделенных отдельными государственными или иными публичными полномочиями, должностного лица, государственного или муниципального служащего. Это еще один неурегулированный вопрос.

Во исполнение решений заседания Совета при Президенте Российской Федерации по развитию местного самоуправления, прошедшего в августе 2017 года, Правительством Российской Федерации были внесены в Государственную Думу три законопроекта.

Проект федерального закона № 983322-7 «О внесении изменений в Гражданский кодекс Российской Федерации в части установления особенностей регулирования деятельности территориального общественного самоуправления как некоммерческой организации» предлагает исключить территориальное общественное самоуправление из состава общественных организаций и определить, что действующее в качестве юридического общественное самоуправление лица территориальное является некоммерческой корпоративной организацией. Если говорить о том, что некоммерческая организация организационно-правовой форме территориальных общественных самоуправлений, должно быть четко прописано, что это некоммерческая организация, не имеющая членства. Однако по тем формулировкам, которые использованы в указанном законопроекте, получается обратное, а это недопустимо.

Также данный законопроект вводит в ГК РФ отдельную статью 123¹⁶⁻⁴, регулирующую создание и деятельность территориального общественного самоуправления.

ГК РФ регулирует частноправовые отношения, и переносить в него регулирование публично-правовых отношений, коими в данном случае являются вопросы, связанные с ТОСами, как минимум некорректно. Закрепление в ГК РФ новой указанной статьи выводит регулирование деятельности ТОСа из-под юрисдикции Федерального закона № 131-ФЗ и приведет к сложностям в работе ТОСов.

Законопроект № 984588-7 «О внесении изменений в статью 31¹ Федерального закона

«О некоммерческих организациях» в части установления особенностей оказания поддержки территориальным общественным самоуправлениям» предполагает дополнить перечень видов признавать деятельности, позволяющих некоммерческие организации социально ориентированными, деятельностью по осуществлению ТОСа. Соответственно, органы государственной власти субъектов Российской Федерации И органы местного самоуправления наделяются правом оказывать ТОСам финансовую, имущественную, информационную, консультационную поддержку, а также поддержку в области подготовки, дополнительного профессионального образования работников ТОСов и добровольцев (волонтеров).

Вместе с тем законопроект определяет, что региональные и муниципальные власти не вправе предоставлять ТОСам льготы по уплате налогов и сборов, осуществлять закупки у ТОСов товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, а также предоставлять льготы по уплате налогов и сборов юридическим лицам, оказывающим ТОСам материальную поддержку.

Наделение ТОСа статусом социально ориентированной некоммерческой организации важно тем, что это предполагает получение определенных льгот, а в некоторых случаях и прямой поддержки со стороны государственных и муниципальных органов. Законопроект из четырех действующих форм поддержки для социально ориентированных некоммерческих организаций ТОСам предлагает только одну. Остальные недоступны. Причины такого изъятия неясны, особенно в части, касающейся осуществления закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд.

Таким образом, напрашивается вывод, что законопроект задачу, поставленную Президентом Российской Федерации в отношении ТОСов, не решает, а меры поддержки в таком усеченном варианте не изменят существенным образом их положение, а быть может, – и ухудшат.

Тем не менее, вопреки существующим трудностям, тосовское движение продолжается. В 2021 году ОАТОС приняла Стратегию развития ТОС в Российской Федерации до 2030 года.

Цель стратегии – создание на всей территории Российской Федерации системы ТОСа, формирование межведомственного партнерства органов власти, депутатов и учреждений всех уровней с жителями, бизнесом, НКО для обеспечения роста качества жизни в стране. Построение системы ТОСа в документе предлагается реализовывать в три этапа. Первый – «Организационный» (2021 – 2022 годы) является самым важным, так как закладывает фундамент для создания системы ТОСа.

Второй – «Проектный» (2023 – 2025 годы). На этом этапе выстроенная система ТОСа должна пройти апробацию через привлечение жителей к осуществлению социально значимых проектов и проектов комплексного развития территорий. Участие активистов ТОСа в реализации разного рода проектов и планов, конечно, присутствовало и ранее, но именно этот этап должен продемонстрировать способность системы ТОСа обеспечить концентрацию усилий и ресурсов жителей на решении проблем регионов и муниципалитетов.

Третий – «Масштабирование» (2026 - 2030 годы). На этом этапе планируется на базе накопленного опыта решить задачу увязки отдельных муниципальных или региональных проектов в устойчивую систему, работающую на уровне страны.

Взаимное усиление и переплетение проектов создаст условия для их масштабирования, получения синергетических эффектов и вовлечения в их реализацию значительной части активных жителей и их ТОСов, предприятий и НКО. Также на этом этапе наиболее успешным проектам планируется присваивать статус общероссийских и обеспечивать их реализацию уже в масштабах всей страны с подключением федеральных ресурсов.

Кроме того, на всех этапах построения системы ТОСа планируется вести активную работу по совершенствованию законодательства в части обеспечения легитимности,

прозрачности и эффективности деятельности ТОСов.

Что касается потенциала территориального общественного самоуправления, то в Стратегии ТОС выделено пять основных содержательных направлений деятельности ТОСа: сферы жилищных отношений и благоустройства, социальной работы, экологии, охраны общественного порядка и обеспечения пожарной безопасности, градостроительной и иной деятельности. Предполагается, что в этих направлениях перспективы партнерства местных органов власти и ТОСов представляются максимально полезными и эффективными.

Вместе с тем, участники «круглого стола» отмечают, что не стоит на ТОСы взваливать чрезмерный объем задач. Концентрироваться надо на наиболее актуальных и важных из них, непосредственно связанных с развитием территорий. Такой задачей является благоустройство территорий, жилищные отношения и все, что связано с этим.

Другим важнейшим институтом гражданского участия, содействующим прозрачности и открытости деятельности всех уровней власти, являются общественные палаты. В этой связи участники «круглого стола» полагают, что именно муниципальные общественные палаты (советы) должны выступать платформой для представления интересов ТОСов и иных форм организованных территориальных и функциональных местных сообществ, к которым относятся добровольческие (волонтерские) организации, молодежные организации, предпринимательское сообщество, старосты сельских населенных пунктов и иные общественные объединения и организованные местные сообщества, пользующиеся доверием населения, действующие на территории муниципального образования и участвующие в решении вопросов местного значения, исполнении иных полномочий и прав местного самоуправления и которые следует широко привлекать к формированию и деятельности муниципальных общественных палат с целью максимального (репрезентативного) охвата всех слоев и всех интересов населения соответствующей территории.

В этой связи, если говорить о системе общественных палат как субъектов включенного общественного контроля и субъектов участия общественности в осуществлении публичных дел, то целесообразно законодательно легализовать в полной мере организацию и деятельность общественных палат по меньшей мере на уровне городских и муниципальных округов, муниципальных районов и городских поселений.

Цель данного объединения местных организованных сообществ в структуру муниципальных общественных палат (советов), прежде всего, выдвижение общественных инициатив, выбор наиболее приоритетных проектов по обеспечению жизнедеятельности и развитию своих территорий, в том числе на основе инициативных проектов (инициативного бюджетирования) и, что не менее важно, осуществление включенного общественного контроля за обеспечением и реализацией данных проектов и деятельностью местной власти в целом. В то же время муниципальные общественные палаты (советы) должны действовать в тесной координации с органами местного самоуправления, прежде всего с представительным органом муниципального образования, и быть активными субъектами развития территорий (в этом и суть «включения»).

Согласно статье 7 Федерального закона от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 212-ФЗ) в целях информационного обеспечения общественного контроля, обеспечения его публичности и открытости, субъектами общественного контроля могут создаваться специальные сайты, а также в соответствии с законодательством Российской Федерации могут использоваться официальные сайты органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия, а также сайты общественных палат субъектов Российской Федерации и общественных палат (советов) муниципальных образований.

Общественная палата Российской Федерации, региональные общественные палаты и общественные палаты муниципальных образований должны выступать в роли организаторов и связных гражданского общества, каждый на своем уровне, играть роль его

представительного, креативного, контрольного и экспертного института в государстве и муниципальных образованиях.

Муниципальные общественные палаты (советы) вполне могут осуществлять в полном объеме координацию деятельности как территориальных, так, и даже в большей степени, функциональных организованных местных сообществ, направленную на решение или участие в решении вопросов местного значения данного муниципалитета или его части, реализацию всех направлений жизнедеятельности и интересов населения, координацию вопросов общественного контроля.

сожалению, на местном уровне общественные палаты функционируют не повсеместно: данное обстоятельство зависит в первую очередь от инициативности населения, общественных объединений и других местных организованных сообществ, от позиции местной и региональной власти, а также от финансовых возможностей муниципального образования. Существуют и законодательные препятствия. Так, с 1 января 2017 года вступил в силу Федеральный закон от 23 июня 2016 г. № 183-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности общественных палат субъектов Российской Федерации». Важным достижением этого Федерального закона стало положение, в соответствии с которым финансовое обеспечение деятельности региональной общественной палаты является расходным обязательством соответствующего субъекта Российской Федерации. Теперь созданы равные условия для деятельности общественных палат субъектов Российский Федерации, их формирование и деятельность будет происходить в общем порядке для всей страны, что, несомненно, даст новый вектор развития взаимодействию институтов гражданского общества с региональными государственными органами.

Участникам «круглого стола» представляется, что следует также двигаться в направлении создания равных условий для деятельности муниципальных общественных палат (советов), в том числе в части их финансового обеспечения.

Следует отметить, что осуществление общественного контроля регулируется как федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, так и законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, муниципальными нормативными правовыми актами (пункт 1 статьи 2 Федерального закона № 212-Ф3).

Таким образом, законами субъектов Российской Федерации и (или) муниципальными правовыми актами могут быть урегулированы и детализированы отдельные вопросы осуществления общественного контроля.

В связи с тем, что одним из приоритетных направлений государственной политики является развитие институтов непосредственной демократии, расширение форм взаимодействия граждан и органов власти всех уровней, участники «круглого стола» считают целесообразным урегулировать на федеральном уровне вопросы, связанные с созданием и деятельностью муниципальных общественных палат (советов), по меньшей мере, на уровне муниципальных районов, муниципальных и городских округов.

25 января текущего года Государственной Думой в первом чтении был принят проект федерального закона № 40361-8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти», предусматривающий, по сути, новый этап муниципального строительства и закладывающий правовые основы для проведения новой крупномасштабной реформы местного самоуправления.

В условиях современной реальности и существующих вызовов к мерам поддержки муниципалитетов следует отнести развитие местных сообществ и представительной демократии, увеличение численности депутатского корпуса, создание в муниципалитетах общественных палат (советов), других объединений, включенных в решение вопросов местного значения.

Для успешного использования этих институтов необходимо внести в проект федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой

системе публичной власти» поправки, предусматривающие по меньшей мере увеличение в 1,5 раза численности депутатов представительных органов муниципальных образований. Ликвидация поселенческой территориальной организации местного самоуправления приведет к сокращению числа депутатов представительных органов муниципальных образований, представляющих интересы населения ликвидируемых поселений. Как минимум 150 тысяч муниципальных депутатов из 250 тысяч будет сокращено. Необходимо сохранить этот кадровый ресурс за счет увеличения численности депутатов представительных органов городских и муниципальных округов, а также формирования муниципальных общественных палат, среди членов которых могут быть и бывшие муниципальные депутаты.

К числу безусловных достоинств законопроекта № 40361-8 можно отнести его главу 5 — «Непосредственное осуществление населением местного самоуправления и участие населения в осуществлении местного самоуправления», а именно ее положения, довольно подробно регламентирующие такие важные для местного самоуправления институты как территориальное общественное самоуправление, инициативные проекты, староста сельского населенного пункта.

Одновременно в части 2 статьи 41 законопроекта в качестве формы участия населения в осуществлении местного самоуправления не указаны такие институты, как конференция граждан (собрание делегатов), обращения граждан в органы местного самоуправления, муниципальные общественные палаты.

Как уже было отмечено, деятельность местных сообществ территориально ориентированного типа, к которым как раз относятся в том числе и ТОСы, и местные общественные палаты, направлена на содействие решению вопросов местного значения.

Несомненно, они являются субъектами стратегического развития муниципалитета и региона в целом.

Однако не меньшая роль в этом развитии принадлежит сообществам функционально ориентированного типа. Помимо содействия решению вопросов местного значения, они нацелены на решение социально значимых проблем.

Функционально ориентированные региональные и местные сообщества производят блага, потребителями которых могут являться граждане, представляющие целевую группу данного сообщества (пожилые, инвалиды, мигранты, одинокие матери, многодетные семьи, уволенные в запас военнослужащие, бывшие заключенные и т.д.). Данные сообщества институционально относятся к, так называемому, третьему сектору – сектору негосударственных некоммерческих организаций (далее также – НКО).

Такого рода организации не нацелены на получение прибыли с целью ее распределения между учредителями, членами и участниками организации.

В процессе своего функционирования НКО сталкиваются с набором типичных несовершенство проблем. механизмов взаимодействия между государственной власти, органами местного самоуправления и региональными и местными сообществами, недостаточно высокий уровень участия населения в деятельности таких сообществ. Результаты обследований НКО, ежегодно проводимых Центром исследований гражданского общества и некоммерческого сектора НИУ ВШЭ, показывают, что наиболее часто упоминаемой проблемой функционирования НКО является недостаток материальных средств. Следующими по значимости идут проблемы, связанные с отсутствием поддержки со стороны возможных спонсоров, а также отсутствием интереса со стороны местных властей. Несколько реже упоминаются такие проблемы функционирования НКО, как отсутствие интереса со стороны региональных властей, проблемы с помещением, отсутствие препятствия, интереса стороны населения, связанные несовершенством законодательства. Также в качестве основных проблем функционирования современных НКО руководителями некоммерческих организаций названы нехватка рекламы деятельности нехватка транспортных средств, недостаток энтузиазма и нехватка организации, специалистов для работы в организации. Менее 10% респондентов обозначили следующие проблемы функционирования НКО: проблемы со средствами связи, коммуникацией; недостаток информации, необходимой для работы; отсутствие интереса со стороны потребителей услуг; конкуренция среди НКО, борьба одних организаций с другими; низкое качество финансового менеджмента в организации; проблемы доступа к средствам массовой информации; оказание давления на НКО со стороны органов власти; нехватка знаний и умений у сотрудников организации; внутренние раздоры в организации; противодействие, давление криминальных структур; нехватка знаний и умений у руководства организации; оказание давления на НКО со стороны контролирующих инстанций; конкуренция с органами власти.

Вместе с тем следует отметить, что наметились позитивные сдвиги в решении данных проблем.

Анализ представленных субъектами Российской Федерации материалов, касающихся взаимодействия органов власти с местными и региональными сообществами, показывает, что в настоящее время в регионах принимается целый ряд мер, направленных на поддержку этих сообществ.

Возросший интерес органов власти к ним связан с тем, что региональные и местные сообщества рассматриваются властями как фактор и субъект стратегического развития регионов и муниципалитетов.

Так, например, с 2013 года в Вологодской области утверждена и реализуется областная программа поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций (далее также — СО НКО) — подпрограмма «Государственная поддержка социально ориентированных некоммерческих организаций в Вологодской области» государственной программы «Создание условий для развития гражданского общества и потенциала молодежи в Вологодской области на 2021 — 2025 годы» (постановление Правительства Вологодской области от 27 мая 2019 г. № 491, в период 2013 — 2020 годы — постановление Правительства области от 28 октября 2013 г. № 1102).

Сообщества, состоящие в реестре зарегистрированных некоммерческих организаций, могут рассчитывать на все виды поддержки, предусмотренные областной программой поддержки СО НКО, в том числе, на предоставление субсидий за счет средств областного бюджета для реализации общественно полезных проектов, связанных с осуществлением уставной деятельности, по 18-ти направлениям.

За период реализации областной программы поддержки СО НКО с 2013 по июнь 2022 года Правительством Вологодской области поддержано в общей сложности 769 общественно полезных проектов СО НКО на сумму свыше 232 млн. рублей. Так, в 2021 году поддержано 144 проекта НКО на сумму 60 млн. рублей. В 2022 году на данные цели вновь планируется направить 60 млн. рублей (из них: 30 млн. рублей из областного бюджета и 30 млн. рублей из федерального фонда — в рамках участия в программе софинансирования Фонда президентских грантов).

Кроме того, СО НКО получают грантовую поддержку на реализацию общественно полезных проектов посредством участия во всероссийских конкурсах. Так, по итогам участия в конкурсах Фонда президентских грантов за последние девять лет некоммерческими организациями привлечено 599 млн. рублей президентских грантов для реализации 450 проектов на благо жителей городов и районов Вологодской области.

С 2013 года в Хабаровском крае действует региональная государственная программа «Содействие развитию институтов и инициатив гражданского общества в Хабаровском крае», целью которой является создание и сохранение условий для формирования устойчивой и профессиональной деятельности некоммерческих организаций по решению задач социально-экономического развития края.

Основным программным мероприятием по поддержке СО НКО является проведение конкурса реализуемых ими социальных проектов. Гранты из краевого бюджета на условиях софинансирования предоставляются на реализацию проектов по 17 приоритетным направлениям, таким как профилактика социального сиротства; поддержка и защита

материнства, отцовства и детства; повышение качества жизни людей пожилого возраста; деятельность в сфере патриотического воспитания; деятельность в области образования, просвещения, науки, культуры, искусства, здравоохранения, профилактики и охраны здоровья граждан, пропаганды здорового образа жизни.

За период с 2013 по 2019 год поддержано 325 проектов СО НКО. Объем внебюджетных средств, привлеченных СО НКО на реализацию социально значимой деятельности, составило порядка 123 млн. рублей.

В 2021 году 70 проектов СО НКО профинансированы из краевого бюджета на общую сумму 30,4 млн. рублей. На софинансирование расходных обязательств муниципальных образований края по проведению мероприятий по поддержке СО НКО на 2022 год из средств краевого бюджета выделено 2,5 млн. рублей.

В Смоленской области осуществляется государственная поддержка социально ориентированных некоммерческих организаций, участвующих в развитии институтов гражданского общества и реализующих социально значимые проекты и программы в Смоленской области, в соответствии с Порядком определения объема и предоставления субсидий социально ориентированным некоммерческим организациям, в том числе в рамках областного закона от 22 июня 2007 г. № 56-з «О взаимодействии органов государственной власти Смоленской области с некоммерческими организациями», в рамках реализации областной государственной программы «Развитие информационного пространства и гражданского общества в Смоленской области», утвержденным постановлением Администрации Смоленской области от 23 мая 2018 г. № 336, ежегодно проводится конкурс СО НКО на право получения в текущем финансовом году субсидий на финансовое обеспечение затрат на реализацию социальных программ (проектов), направленных на развитие гражданского общества (далее - областной конкурс). С 22 июня 2022 года открыта подача заявок на очередной областной конкурс СО НКО на право получения в текущем финансовом году субсидий. Прием заявок продлится до 21 июля 2022 года. Участие в областном конкурсе носит заявительный характер.

На территории Ставропольского края зарегистрировано 2895 НКО, в том числе: 28 региональных отделений политических партий, что составляет 90,3% от всего политического спектра России, 1166 общественных объединений, 91 национально-культурная организация, 338 образовательных и 97 благотворительных организаций, 146 организаций, осуществляющих деятельность по защите прав и законных интересов ветеранов, инвалидов, 361 спортивное объединение, 172 казачьих общества и 505 религиозных организаций.

В соответствии с Законом Ставропольского края от 10 октября 2013 г. № 80-кз «О государственной поддержке социально ориентированных некоммерческих организаций в Ставропольском крае», Правительством Ставропольского края оказывается финансовая, методическая, консультационная, информационная и организационная поддержка в реализации мероприятий социальных проектов социально ориентированными некоммерческими организациями.

Финансовая поддержка инициатив некоммерческих организаций (на конкурсной основе в форме субсидирования) ежегодно увеличивается. Так, в 2019 году на участие в конкурсе было подано 146 заявок, поддержку получили 67 СО НКО на общую сумму 80,0 млн. рублей; в 2020 году — подано 98 заявок, поддержку получили 57 СО НКО на сумму 84,0 млн. рублей.

В 2021 году в конкурсе социальных проектов приняло участие 144 CO НКО, объем субсидии составил 98,0 млн. рублей (в том числе с учетом софинансирования, предоставленного Фондом Президентских грантов в размере 18 млн. рублей), победителями конкурса признаны 52 CO НКО.

В 2022 году подана 81 заявка, определены 27 победителей, объем субсидий составляет 82,0 млн. рублей.

Эффективным механизмом поддержки СО НКО стали средства Фонда Президентских грантов: в 2018 году победителями стали 36 организаций, общая сумма полученных грантов

составила более 76,0 млн. рублей; в 2019 году победили 30 организаций, получили гранты — 38,0 млн. рублей; в 2020 году — 43 организации получили гранты — более 53,0 млн. рублей; в 2021 году — 46 организаций получили гранты — более 64,0 млн. рублей; в 2022 году в конкурсе Фонда Президентских грантов победили 37 НКО, общая сумма полученных грантов составила более 58,0 млн. рублей.

Целью увеличения финансирования является, прежде всего, развитие молодежных общественных организаций, в особенности ориентированных на сельскую молодежь. Важным направлением поддержки остается поддержка ветеранских и патриотических организаций, организаций инвалидов.

При активной работе с общественными организациями, увеличении объемов финансовой поддержки социальных проектов и вовлечении в общественную деятельность большего количества общественных организаций и объединений, возрастает и количество участников социально значимых мероприятий, что позитивно влияет на уровень доверия к региональной и муниципальной власти.

Для содействия развитию институтов гражданского общества в регионах создаются специальные центры.

Постановлением Правительства Магаданской области от 30 декабря 2021 г. № 1079-пп утверждена государственная программа Магаданской области «Содействие развитию институтов гражданского общества и реализация государственной национальной политики в Магаданской области».

На территории Магаданской области создано магаданское областное государственное автономное учреждение «Ресурсный центр поддержки общественных инициатив» (далее -МОГАУ «Ресурсный центр поддержки общественных инициатив»), ориентированное на оказание правовой и методической помощи гражданам в создании территориального самоуправления, регистрации территориального общественного самоуправления в качестве юридического лица. В случае создания и регистрации территориального общественного самоуправления в качестве юридического лица как некоммерческой организации, МОГАУ «Ресурсный центр поддержки общественных инициатив» оказывается содействие в подготовке документов для получения субсидий из областного бюджета в рамках государственной программы «Содействие развитию институтов гражданского общества и реализация государственной национальной политики в Магаданской области», а также методическая и организационная помощь для участия в конкурсах президентских грантов.

В целях содействия СО НКО Рязанской области в развитии взаимодействия с органами власти, социального партнерства внутри общественного сектора и создания условий для развития институтов гражданского общества в регионе создано и функционирует государственное казенное учреждение Рязанской области «Дом общественных организаций». На его базе осуществляют деятельность ряд площадок, таких как «Центр социальных проектов и программ», информационно-методический центр «Общий офис», «Центр национальностей», «Школа лидера НКО», «Школа гражданской активности», «Школа жилищного просвещения», «Клуб политологов», дискуссионный клуб «Открытая трибуна», клуб «Общественная приемная», Центр волонтерского движения, площадка «Юридические консультации для НКО».

В настоящее время в Волгоградской области на стадии активного формирования находится волонтерство. Разработан проект Концепции развития и поддержки добровольчества в Волгоградской области. Согласно данному проекту, целью развития волонтерства в Волгоградской области является активизация потенциала добровольческой деятельности как ресурса развития местного сообщества и успешной социализации граждан, путем формирования и распространения инновационных практик социальной деятельности.

Один из первых проектов волгоградских волонтеров – «Я доброволец», где собрана информация о людях, которым нужна помощь в трудных жизненных ситуациях. Волонтеры работают с разными проблемами. Оказывают помощью малоимущим семьям, проводят

мероприятия в детских домах и школах, работают с детьми-инвалидами. В особую базу данных входят ветераны Великой Отечественной войны.

На сегодняшний день в Волгоградской области действует ряд волонтерских организаций различной направленности: спортивные, экологические, поисковые и т.д.

Помимо вышеназванных волонтерских объединений, в Волгограде существуют отряды, созданные на базе школ, колледжей, музеев, муниципальных учреждений и территориальных общественных самоуправлений.

Одним из наиболее важных направлений в вопросах выявления и решения проблем населения является работа общественных советов и общественных палат, которые стали основными дискуссионными и проектными площадками, где жители совместно с руководителями различных структур и администраций обсуждают наиболее острые проблемы и перспективы развития. Общественные советы созданы во всех муниципальных образованиях Волгоградской области.

- В Республике Адыгея региональные и местные сообщества осуществляют свою деятельность в следующих формах:
- Совет старейшин Республики Адыгея, который является консультативно-коллегиальным органом, осуществляет свою деятельность на общественных началах в соответствии с Положением о Совете старейшин Республики Адыгея, утвержденным Указом Президента Республики Адыгея от 24 июня 1997 г. № 179;
- Совет по делам инвалидов и ветеранов при Главе Республики Адыгея, который является совещательным органом, созданным в целях осуществления взаимодействия исполнительных органов государственной власти Республики Адыгея, территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, органов местного самоуправления и организаций по вопросам социальной защиты инвалидов и ветеранов, осуществляет свою деятельность в соответствии с Положением о Совете по делам инвалидов и ветеранов при Главе Республики Адыгея, утвержденным Указом Президента Республики Адыгея от 10 сентября 2009 г. № 103;
- общественные советы, сформированные во всех органах государственной власти Республики Адыгея и органах местного самоуправления.

Интересен опыт Свердловской области в формировании сбалансированных приоритетов стратегического развития региона. С 2018 года на территории Свердловской области ведется масштабная работа по привлечению бизнес-сообщества, общественности, науки и средств массовой информации к разработке стратегических документов всех уровней. При разработке региональной и муниципальных стратегий социально-экономического развития создаются экспертные советы «Власть», «Наука», «Бизнес», «Общественность» и «СМИ», включающие представителей власти, науки, бизнеса, общественности, средств массовой информации, разработчиков документов территориального планирования.

В 2021 году при формировании проекта Стратегии социально-экономического развития Свердловской области до 2035 года была проведена научно-исследовательская работа Санкт-Петербургским филиалом Высшей школы экономики с привлечением Уральского федерального университета. В работу также были вовлечены более 50 бизнесорганизаций, осуществляющих деятельность на территории Свердловской области и влияющих на экономику региона. Подобный подход в работе создает условия для исходного документа, который позволит эффективно реализовывать поставленные задачи социально-экономического развития области. В ноябре 2021 года состоялось первое открытое общественное обсуждение проекта Стратегии социальноэкономического развития Свердловской области до 2035 года в рамках V Общероссийского форума стратегического развития «Города России 2030: вызовы и действия». В процессе обсуждения были высказаны конструктивные предложения, связанные с необходимостью более четкого выделения конкретной специализации региона и его единиц расселения, а также формирования структуры управления процессами изменений, исходя из актуальных вызовов. В мероприятии приняло участие в качестве спикеров и слушателей более 100 жителей региона. В настоящий момент работа над документом продолжается.

На территории Приморского края также реализуется проект «Институт общественных наблюдателей». Главной целью института является создание механизма взаимодействия жителей и власти. Всего в крае 350 общественных наблюдателей выезжают на объекты национальных проектов, национальной программы социально-экономического развития Дальнего Востока, программы «1000 дворов», инициативного бюджетирования, адресной инвестиционной программы и другие. С каждым годом удовлетворенность граждан объектами возрастает, увеличивается эффективность работы управленческих команд, обеспечен контроль за реализацией объектов.

Представляется, что основным условием в достижении устойчивого территориального развития является эффективность муниципального управления и последовательная реализация общегосударственной политики с учетом конкретных целей и направлений обеспечения жизнедеятельности региональных и местных сообществ.

В этой связи особое значение приобретает организация и наработка положительного опыта во взаимодействии региональных органов государственной власти и органов местного самоуправления в рамках системы публичной власти, порядок функционирования которой устанавливаются Федеральным законом от 8 декабря 2020 г. № 394-ФЗ «О Государственном Совете Российской Федерации», Федеральным законом от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации».

Участники «круглого стола» отмечают, что для выработки предложений, в том числе законодательных, по решению проблем формирования в Российской Федерации солидарного гражданского общества, с учетом особенностей и проблем функционирования региональных и местных сообществ в современных условиях, обеспечения потребности и возможности участия членов указанных сообществ в данном процессе, создания различных территориально-общественных форм такого участия, необходимо провести на федеральном уровне системный и обоснованный анализ и оценку функционирования институциональных и территориальных форм региональных и местных сообществ в условиях становления солидарного гражданского общества в Российской Федерации.

Участники «круглого стола» считают, что только на основе такого анализа и оценки опыта Российской Федерации и зарубежных стран возможно вырабатывать необходимые и максимально эффективные механизмы, направленные на:

- сфере - совершенствование законодательства регионального управления и осуществления местного самоуправления в Российской Федерации в части правового регулирования вопросов статуса, организации и деятельности региональных и местных сообществ, порядка и механизмов их взаимодействия с органами государственной власти и органами местного самоуправления, создания и организации деятельности различных институтов гражданского общества (территориального общественного самоуправления, региональных и муниципальных общественных палат, инициативных проектов и т.д.) в целях обеспечения комплексного и устойчивого социально-экономического развития регионов муниципалитетов, развития человеческого потенциала, повышения эффективности обеспечения жизнедеятельности населения. государственного и муниципального управления, расширения форм и механизмов участия населения в управлении государственными и муниципальными делами;
- вовлечение региональных и местных сообществ в целях использования их потенциала для решения публичных задач, включая различные формы участия институтов гражданского общества в решении вопросов регионального и местного значения и иных вопросов, отнесенных к их компетенции, в том числе с целью построения эффективно функционирующих публичных территориальных коллективов;
- привлечение региональных и местных сообществ для решения публичных задач, включая использование различных институтов солидарного гражданского общества, форм и методов их взаимодействия с органами государственной власти и органами местного

самоуправления, в том числе в решении вопросов местного значения;

- вовлечение региональных и местных сообществ и институтов гражданского общества в решение региональных задач и вопросов местного значения и иных вопросов, отнесенных к их компетенции: выявить виды публичных задач, для решения которых привлекаются представители институтов гражданского общества, включая решение вопросов местного значения, а также задач, для использования которых это действительно эффективно и целесообразно; выявить проблемы, с которыми сталкиваются органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления при привлечении институтов гражданского общества и возможные пути их решения;
- повышение эффективности использования региональных и местных сообществ для реализации полномочий органов региональной власти и органов местного самоуправления, прежде всего при решении вопросов местного значения и иных вопросов, отнесенных к их компетенции.

Развитие региональных и местных сообществ и представительной демократии поможет солидаризировать общество: энтузиазм народного участия в жизни своего муниципалитета, региона, страны является значимым, необходимым фактором экономического и общественного развития.

На основании вышеизложенного и с учетом состоявшегося обсуждения, участники «круглого стола» считают необходимым **РЕКОМЕНДОВАТЬ**:

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

- 1) доработать внесенный в Государственную Думу проект федерального закона № 40361-8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти», предусмотрев в нем следующие изменения:
- а) урегулировать вопросы формирования и деятельности муниципальных общественных палат (советов), предусмотрев, среди прочего, их материально-техническую поддержку за счет средств региональных и местных бюджетов и закрепления полномочия органов местного самоуправления по созданию условий для работы муниципальных общественных палат (советов):
- б) закрепить гарантии участия организованных местных сообществ (органов ТОС, муниципальных общественных палат (советов), старост сельских населенных пунктов и т.д.) в разработке, обсуждении и реализации стратегии развития муниципальных образований;
 - в) в части, касающейся территориального общественного самоуправления:
- обозначить основные принципы и формы взаимодействия муниципальных органов власти с TOC;
- предусмотреть учет мнения органов ТОС в качестве обязательной стадии принятия органами местного самоуправления решений, затрагивающих интересы населения на территории деятельности ТОС, прежде всего по вопросам землепользования и застройки, планировки территории, проектам межевания территории, проектам правил благоустройства территорий, проектам, предусматривающим внесение изменений в один из указанных утвержденных документов, проектам решений о предоставлении разрешения на вид использования земельного участка или объекта капитального строительства;
- установить принципы и механизмы передачи материальных и финансовых средств для осуществления отдельных полномочий органов местного самоуправления органами ТОС и определить круг полномочий, возможных к передаче, процесс осуществления ими этих полномочий, основания и порядок их прекращения;
- территорий проживания - уточнить пределы граждан, В которых осуществляться территориальное общественное самоуправление в части соотношения территориальных самоуправлений, общественных исходя того, что на определенной территории может быть создано только одно территориальное общественное самоуправление, а пересечение границ ТОС недопустимо;

- предусмотреть, что в границы территориального общественного самоуправления входят территории общего пользования;
- предусмотреть особую процедуру регистрации TOC в качестве юридического лица, ограничив список заявителей только членами органов TOC;
- предоставить органам ТОС право на обращение в суд за защитой прав и интересов неопределённого круга лиц (жителей соответствующей территории ТОС);
- установить особый порядок налогообложения деятельности ТОС, зарегистрированных в форме юридических лиц, а также упрощенную форму отчетности;
- обеспечить участие органов ТОС в разных формах общественного контроля (жилищная среда, благоустройство, работа общественного транспорта, публичные слушания и др.), наделив их статусом субъектов общественного контроля, внеся также соответствующие изменения в Федеральный закон от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации»;
- 2) доработать внесенный в Государственную Думу проект федерального закона № 984588-7 «О внесении изменений в статью 31 Федерального закона «О некоммерческих организациях» в части установления особенностей оказания поддержки территориальным общественным самоуправлениям», предусмотрев, что наделение ТОСов статусом социально ориентированных некоммерческих организаций позволяет им использовать все без исключения возможные формы поддержки, предусмотренные действующим законодательством для социально ориентированных некоммерческих организаций исполнителей общественно полезных услуг;
- 3) доработать внесенный в Государственную Думу проект федерального закона № 983322-7 «О внесении изменений в Гражданский кодекс Российской Федерации в части установления особенностей регулирования деятельности территориального общественного самоуправления некоммерческой организации» предусмотрев как территориальных общественных самоуправлений из числа юридических лиц, являющихся некоммерческими организациями, созданными в форме общественных организаций, предусматривающих членство, с выделением их в самостоятельный вид некоммерческих организаций, аналогичный товариществам собственников жилья и другим видам товариществ; исключить подробное регулирование организации и деятельности территориального общественного самоуправления в ГК РФ;
- 4) проработать вопрос о внесении в Федеральный закон от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» положений, определяющих механизмы региональной поддержки деятельности ТОС, муниципальных общественных палат (советов) и иных форм организованных региональных и местных сообществ, в том числе возможные правовые механизмы и формы их финансовой поддержки (гранты, субсидии);
- 5) установления на федеральном уровне обязательной минимальной доли расходов бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов на поддержку и реализацию инициативных проектов и иных форм инициативного бюджетирования;
- 6) включения в число инициаторов инициативных проектов, предусмотренных в Федеральном законе № 131-Ф3, общественных палат (советов) муниципальных образований.

2. Правительству Российской Федерации и профильным министерствам рассмотреть возможность:

- 1) проведения на федеральном уровне ежегодных конкурсов лучших практик в сфере добровольчества и волонтерства по решению вопросов местного значения, инициативного бюджетирования, с выделением победителям денежного приза на реализацию проектов;
- 2) чёткого разграничения в федеральном законодательстве правового статуса территориального общественного самоуправления и товариществ собственников жилья, а также определения порядка взаимодействия этих форм самоорганизации граждан, в случае

создания их на одной территории;

- 3) включения ТОС в перечень субъектов общественного контроля;
- 4) при разработке Основ государственной политики в сфере развития местного самоуправления на период до 2030 года предусмотреть конкретные меры государственной поддержки развития территориального общественного самоуправления, муниципальных общественных палат (советов) и иных форм непосредственного осуществления местного и общественного самоуправления жителями муниципалитетов;
- 5) организации системного и массового обучения должностных лиц местного самоуправления, в том числе направленное на обучение формам и методам взаимодействия с муниципальной общественностью; обучение активистов территориального общественного самоуправления;
- 6) разработки на федеральном уровне программы финансовой поддержки ТОС (особенно для представивших лучшие практики своей деятельности) и иных форм участия граждан в осуществлении местного и общественного самоуправления, осуществления грантовой поддержки добровольческих и волонтерских объединений;
- 7) создания сети современных интерактивных Интернет-порталов, аккумулирующих эффективный опыт и экспертное знание развития форм территориального общественного самоуправления и иных форм организованных региональных и местных сообществ, формирующих обратную связь, создающих условия дистанционного обучения;
- 8) подготовки методических рекомендаций по разработке документов стратегического планирования на уровне муниципальных образований с учётом видов муниципальных образований и численности проживающих на их территории граждан и с участием в этой работе организованных местных сообществ;
- 9) закрепления за соседскими сообществами (народными советами) возможности участвовать в реализации определенного круга полномочий по решению вопросов местного значения;
- 10) выработки единой государственной политики поддержке ПО на территории всего Дальнего Востока как действенной формы развития территорий и местных сообществ в отдаленных и труднодоступных местностях, в том числе через субсидированные билеты в регионы Дальнего расширение квоты на субсидирования из федерального бюджета авиакомпаниям для продажи авиабилетов со скидкой на места для туристических групп на популярные рейсы по Дальнему Востоку в течение всего года; субсидирования субъектам малого и среднего предпринимательства в сфере туризма Дальневосточного федерального округа на возмещение затрат, связанных с приобретением транспортных средств для перевозки туристов (туристические автобусы, высоко проходимая спецтехника); разработки программы льготного лизинга автотранспортного средства приобретению специализированного проходимости для предприятий и организаций, оказывающих услуги в сфере туризма (субсидирование процентных ставок на лизинговые сделки, в том числе по линии Государственной транспортной лизинговой компании); субсидирования расходов субъектов малого и среднего предпринимательства в сфере туризма на техническое присоединение к электросетям;
- 11) оказания дополнительной поддержки бизнесу и НКО при открытии молодежных пространств, а также предоставления учреждениям молодежной политики возможности заработка по аналогии с тем, как это реализуется в сфере культуры.

3. Органам государственной власти субъектов Российской Федерации рассмотреть возможность:

- 1) разработки программ финансовой поддержки ТОС и иных форм участия граждан в осуществлении местного и общественного самоуправления, осуществления грантовой поддержки добровольческих и волонтерских объединений;
 - 2) проведения ежегодных региональных конкурсов лучших практик в сфере

добровольчества, волонтерства, инициативного бюджетирования и иных форм участия граждан в осуществлении местного и общественного самоуправления, с выделением победителям денежного приза на реализацию проектов;

- 3) создания региональных механизмов информационной поддержки ТОС и иных форм организованных региональных и местных сообществ, популяризации их деятельности с помощью Интернет-ресурсов (сайты, социальные сети) и СМИ;
- 4) создания в регионах сети современных, оснащенных региональных ресурсных центров поддержки и координации на региональном уровне деятельности организованных региональных и местных сообществ;
- 5) внедрения практики по укреплению взаимодействия между организованными региональными и местными сообществами и бизнесом посредством организации и проведения совместных мероприятий;
- 6) привлечения ТОС и иных форм организованных региональных и местных сообществ к реализации региональных программ;
- 7) внесения изменений в нормативные акты, позволяющие оказывать поддержку ТОС вне зависимости от регистрации их в качестве юридического лица;
- 8) организации информационной, методической и методологической поддержки органам местного самоуправления по вовлечению населения в решение вопросов местного значения, в том числе через предусмотренные формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия населения в осуществлении местного самоуправления, а также через участие в организованных местных сообществах (публичные слушания, сходы, муниципальные общественные палаты и т.д.);
- 9) вовлечения в работу по формированию положительной обратной связи с населением региональных сетей массовых коммуникаций, мобильных телесистем, Интернет-провайдеров, кабельных сетей телекоммуникаций;
- 10) корректировки регионального законодательства с целью включения дополнительных гарантий добровольным пожарным обществам, участвующим в предупреждении и ликвидации пожаров на территориях муниципальных образований соответствующих субъектов Российской Федерации;
- 11) разработки образовательных курсов по вопросам тактических аспектов противопожарной безопасности для должностных лиц органов местного самоуправления и добровольных пожарных обществ, участвующих в тушении пожаров;
- 12) вовлечения граждан в реализацию инициативных проектов, которые позволят за счёт средств граждан, средств местного и регионального бюджетов обновить материально-техническую базу, необходимую для тушения пожаров на территории муниципалитетов.

4. Органам местного самоуправления рассмотреть возможность:

- 1) оказания всестороннего содействия организации территориального общественного самоуправления, ассоциации органов территориального общественного самоуправления и иным формам организованных местных сообществ на территории муниципального образования;
- 2) разработки плана работ по организации и становлению органов территориального общественного самоуправления и иных форм организованных местных сообществ, укреплению их материально-технической базы, а также по созданию необходимых условий для взаимодействия актива населения, актива территории с органами местного самоуправления и бизнес-структурами, как основы развития гражданских инициатив по вопросам местного значения;
- 3) разработки нормативно-правовых актов и соответствующей документации для заключения договоров между организованными местными сообществами и органами местного самоуправления при выполнении работ по социально-значимым вопросам с выделением необходимых средств для этих целей, а также предоставления организованным

местным сообществам помещений для их работы;

- 4) анализа принятых нормативных правовых актов, регламентирующих деятельность органов территориального общественного самоуправления и иных форм организованных местных сообществ, на их соответствие федеральному и региональному законодательству;
- 5) проведения постоянной работы, направленной на повышение интереса населения к жизнедеятельности территории, включения его в процессы развития муниципального образования;
- 6) проведения регулярного мониторинга развития солидарного гражданского общества в муниципальном образовании через формирование современных тематических информационных ресурсов;
- 7) вовлечения в информационную работу с жильцами местные СМИ, Интернетпровайдеров и муниципальный информационный бизнес в целом;
- 8) организации в муниципальных образованиях специальных семинаров и тренингов, стимулирующих появление групп муниципальных активистов;
- 9) организации и проведения работы по правовому просвещению населения (разъяснение положений о возможных формах гражданского участия в местном самоуправлении, предусмотренных Федеральным законом № 131-ФЗ);
- 10) информирования населения муниципального образования через средства массовой информации о деятельности территориальных и функциональных местных сообществ;
- 11) организации на территории муниципального образования обучения активистов органов территориального общественного самоуправления и иных организованных местных сообществ;
- 12) создания муниципальных центров поддержки гражданских инициатив; более широкого привлечения органов территориального общественного самоуправления и иных организованных местных сообществ к разработке и осуществлению комплексных планов социально-экономического развития и инвестиционных проектов;
- 13) расширения привлечения представителей общественности и научно-экспертного сообщества к участию в разработке документов стратегического планирования муниципального образования.
- 5. Всероссийской ассоциации развития местного самоуправления, Общероссийскому конгрессу муниципальных образований, Общенациональной территориального ассоциации общественного самоуправления, советам муниципальных образований субъектов Российской Федерации, иным объединениям муниципальных образований рассмотреть возможность:
- 1) распространения положительного опыта работы органов местного самоуправления по вовлечению населения в решение вопросов местного значения;
- 2) осуществления образовательной деятельности (подготовки методической литературы, проведения семинаров, «круглых столов», совещаний) для распространения знаний о формах и методах участия населения в решении вопросов местного значения среди должностных лиц органов местного самоуправления и муниципальной общественности;
- 3) разработки и реализации, в том числе через СМИ, акций, направленных на повышение доверия населения к органам местного самоуправления и повышение интереса к участию населения в общественном самоуправлении и решении вопросов местного значения;
- 4) осуществления постоянного мониторинга лучших практик ТОС и других форм организованных местных сообществ с целью анализа позитивных и негативных сторон их деятельности для тиражирования первых и выработки рекомендаций по устранению вторых.

* * * *

Заседание Президиума Российской академии естественных наук

(г. Москва, 6 сентября 2022 года)

6 сентября с.г. состоялось годовое заседание Президиума Российской академии естественных наук. В работе Президиума принял участие и выступил с сообщением о работе Отделения РАЕН по федеративному устройству, местному самоуправлению и местным сообществам председатель Отделения, руководитель аппарата Комитета Государственной Думы по региональной политике и местному самоуправлению, главный редактор журнала «Местное право», доктор юридических наук, академик РАЕН И.В. Бабичев. В заседании Президиума РАЕН принял также участие ученый секретарь Отделения, директор Координационного центра местных сообществ, ответственный секретарь Организационного комитета ФНС кандидат политических наук, член-корреспондент РАЕН А.В. Войтенок.

Отделение РАЕН по федеративному устройству, местному самоуправлению и местным сообществам образовано 24 ноября 2021 года для научно-методического и научно-практического сопровождения дальнейшего совершенствования регионального и муниципального управления в контексте идущих на этой площадке конституционных реформ. Важное значение придаем в своей работе развитию местных сообществ в контексте формирования солидарного гражданского общества.

В настоящее время в составе отделения 4 действительных члена и 11 членов-корреспондентов РАЕН. При поддержке Отделения издается ВАКовский журнал «Местное право» (старейший профильный ВАКовский журнал в стране, издается с 1999 года), журнал «Муниципалитет», ведется телеграмм канал. Деятельность Отделения освещается на сайте Комитета Государственной Думы по региональной политике и местному самоуправлению.

За прошедшие месяцы работы — самостоятельно или совместно с другими организациями — Комитетом Государственной Думы по региональной политике и местному самоуправлению, Федеральным народным советом, Общественной палатой Российской Федерации, Общенациональной ассоциацией ТОС, Общенациональным союзом НКО, Российской муниципальной академией и др. — проведены:

- 24 января 2022 года Федеральные экспертные слушания на тему анализа актуального состояния местного самоуправления и задач по его дальнейшему развитию (в работе слушаний принимала участие первый вице-президент РАЕН Л.В. Иваницкая);
- 16 февраля обсуждение совместно с членами Российской муниципальной академии Итоговой резолюции Федеральных экспертных слушаний;
- 21 апреля Всероссийское совещание на тему: «Меры поддержки муниципалитетов в условиях современной реальности и существующих вызовов: механизмы и формы»;
- 7 июля Круглый стол на тему: «Региональные и местные сообщества как фактор и субъект стратегического развития регионов и муниципалитетов». По материалам этого круглого столы выпущен специальный выпуск журнала «Местное право» (№3 2022 г.).

Планы на осень-зиму 2022:

Основная миссия Отделения на этот период — отработка стратегий и технологий развития регионов, муниципалитетов и местных сообществ в целом ряде аспектов: отработка стратегий и программ развития территорий, развитие цифровых технологий в системах управления («умный город», «умный регион»), инвестиционный консалтинг для регионов и муниципалитетов, подготовка управленческих кадров регионального и местного уровней, развитие местных сообществ (используя в том числе технологии общественного служения) и их участие в развитии территорий и цифровой трансформации, в том числе через формирование общественных народных советов как субъектов такого развития и трансформации.

Планируется развитие как территориальных местных сообществ – через

взаимодействие с Общенациональной ассоциацией ТОС и ее Федеральным экспертным советом — так и функциональных местных сообществ, представленных в значительной своей степени социально ориентированными НКО, через разворачивание системы учебы руководителей и специалистов этих организаций. А через это — и повышение уровня человеческого потенциала территорий в целом.

Развитие предлагается в контексте формирования солидарного гражданского общества и гармоничной, здоровой, созидательной и патриотичной личности.

На период осени-зимы 2022 года запланировано участие (в том числе как соорганизатора) Отделения РАЕН в следующих мероприятиях:

- XXII Российском муниципальном форуме (19-23 сентября, г. Анапа, пос. Витязево);
- Расширенном заседании Президиума Российской муниципальной академии «Новая российская идеология солидарного общества и развития территорий» (октябрь, г. Москва);
- VII Научно-практической конференции аналитиков России. Основной организатор Ассоциация «Аналитика», соорганизатор Комитет Государственной Думы по региональной политике и местному самоуправлению. Отдельная аналитическая секция (организаторы Федеральный народный совет и Институт философии РАН) «Социальная гармония как основа нового мирового порядка» (19-21 октября, г. Москва, ИНИОН РАН);
- XX Общероссийском Форуме «Стратегическое планирование в регионах и городах России». Круглый стол «Местные сообщества как субъекты стратегического развития территорий» (организатор Комитет Государственной Думы по региональной политике и местному самоуправлению, соорганизаторы Отделение РАЕН и Федеральный народный совет). (31 октября, г. Санкт-Петербург);
- Семинаре-совещании совместно с Российской муниципальной академией «Новые возможности местных сообществ в России: законодательные инициативы и лучшие практики» (ноябрь, г. Москва);
- II Всероссийском форуме «Социально-экономическое и цифровое развитие регионов и муниципалитетов и подготовка управленческих команд» (18 ноября, г. Москва); (организаторы Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации, Комитет Государственной Думы по региональной политике и местному самоуправлению);
- XXI Съезде некоммерческих организаций России (декабрь, г. Санкт-Петербург, г. Москва).

Приглашаем коллег к участию в этих мероприятиях, в том числе к выступлению с сообщениями. Мы планируем сделать так, чтобы в обозримой перспективе Отделение РАЕН по федеративному устройству, местному самоуправлению и местным сообществам стало научно-методическим и консалтинговым центром содействия развитию территорий и их человеческого потенциала.

Приглашаем всех коллег к этой работе.

27, 28 И 29 АПРЕЛЯ 2022 ГОДА СОСТОЯЛИСЬ ОЧНЫЕ МЕРОПРИЯТИЯ ВСЕРОССИЙСКОГО КОНКУРСА «МОЙ ГОРОД – МОЯ ЗАБОТА»

В этом номере продолжается публикация материалов (статей) победителей Всероссийского конкурса «Мой город – моя забота» (заключительная).

Напомним, что в целях создания благоприятных условий для социальноэкономического развития территорий с учетом мнения молодых граждан в формировании качественной окружающей городской среды, с 20 октября 2021 года по 15 мая 2022 года был 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.

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.

Материалы лучших работ публикуются в научно-практическом журнале «Местное право» и научном информационно-аналитическом журнале «Муниципальная академия».

Проект благоустройства территории Тема: «Добавим ярких красок!»

Номинация: «Культура планирования использования территорий»

All-Russian competition "MY CITY - MY CARE" Landscaping project Theme: "Let's add bright colors!" Nomination: "Culture of planning the use of territories"

А.Ю.Зайцева

ученица МБОУ «Спасская средняя школа» Спасского района Нижегородской области Руководитель проекта: учитель высшей категории Т.В.Зайцева

Аннотация: Человек всегда имеет потребность в досуге, отдыхе. Формы современного отдыха очень многообразны, порой причудливы. Однако лишь весьма ограниченный процент населения имеет возможность пользоваться услугами комфортабельных курортно-оздоровительных комплексов (особенно зарубежных), совершать дальние путешествия и экскурсии, да что говорить, не у всех есть возможность выехать за пределы нашего села на речку или озеро. Поэтому новые зоны отдыха, если есть такая возможность, обычно создают около естественных водоёмов (рек, озёр, прудов) или в тех местах, где можно устроить искусственные декоративные источники, фонтаны, каскады.

Ключевые слова: благоустройство территории, отдых, туризм, зона отдыха, озеро.

Annotation: A person always has a need for leisure, rest. The forms of modern recreation are very diverse, sometimes bizarre. However, only a very limited percentage of the population has the opportunity to use the services of comfortable health resorts (especially foreign ones), make long-distance travel and excursions, and what can I say, not everyone has the opportunity to travel outside our village to a river or lake. Therefore, new recreation areas, if possible, are usually created near natural reservoirs (rivers, lakes, ponds) or in places where artificial decorative springs, fountains, cascades can be arranged.

Key words: landscaping, recreation, tourism, recreation area, lake.

Спасский район находится на юговостоке лесостепного Правобережья Нижегородской области. Рельеф местности изрезан многочисленными оврагами, долами, суходолами и довольно холмист. Район является сельскохозяйственным.

Специалисты различных отраслей единодушны в том, что наиболее важен и эффективен в условиях постоянных психических перегрузок и гиподинамии отдых на лоне природы. Этот вид отдыха обозначают специальным термином "рекреация" (от латинского recreatio - восстановление) - комплекс оздоровительных мероприятий, осуществляемых с целью восстановления нормального самочувствия и работоспособности здорового, но утомлённого человека.

Водоёмы всегда являются паркообразующими элементами. Кроме чисто функционального (улучшение микроклимата, условий для развития растительности и т.п.), водоёмы имеют эстетическое значение, так как украшают вид любой территории и положительно влияют на эмоции людей. С появлением новых мест для отдыха

создаются те условия для населения, которые обеспечивают более комфортный, здоровый уровень жизни.

Большинство жителей села Спасское имеют свои огороды и сады, на которых проводят значительное количество свободного времени, начиная с мая и заканчивая октябрем-месяцем. Однако в жаркие летние месяцы многие люди стремятся провести выходные дни на лоне природы - в лесу на травке, на речке, у озера. Но куда же можно пойти жителям нашего села, не покидая его территории. У нас есть красивый парк, где оборудована зона для отдыха с детьми, но вот водоёма в этом парке никакого нет. А как было бы прекрасно посидеть вечерком в красивом уютном местечке у озера, погулять с детишками, которых в летний день, от воды не оттащить. Тем более, что на территории нашего села есть такое место, где можно было бы устроить прекрасную зону отдыха. Но пока оно находится в неудовлетворительном состоянии - озеро загрязнено, почти пересохло, заросло бурьяном.

Исходя из этого **целью** данной работы является разработка проекта комплексного благоустройства зоны отдыха на территории микрорайона Нагорный.

Были поставлены следующие задачи:

- 1) Разработать эскиз зоны отдыха в границах выбранной территории;
- 2) Разработать мероприятия по укреплению береговой линии водоема и системе отвода поверхностных вод.
- 3) Предложения по установке информационных щитов и малых архитектурных форм.
- 4) Предложения по санации существующих зеленых насаждений и высадке декоративных растений с целью создания единой ландшафтной композиции.

Прежде чем планировать обустройство нашего озера, я решила посмотреть варианты в интернете общего вида озера и отдельных его элементов. И сопоставив их с территорией озера, я стала составлять эскиз проекта.

Мероприятия ПО благоустройству территории озера стоит начать с очистки самого озера и укреплению береговой линии. Для облицовки берегов можно использовать естественные или искусственные каменные материалы: керамику, кирпич, глазурованную плитку, природный камень. Также в целях избежания подтопления прилегающих территорий необходимо предусмотреть устройство дренажа или трубчатых водовыпусков для отведения воды из озера.

Проект планировки зоны отдыха в районе озера предполагает выполнение комплексного благоустройства его территории: прокладку пешеходных дорожек, установки малых архитектурных форм — цветников, скамеек, урн, а также проведение мероприятий по освещенности парка, улучшению его санитарного состояния и озеленению.

Формирование пейзажа, при устройстве водоёмов, в большой мере зависит от планировки парковых дорожек. Их можно проложить вокруг озера, они могут быть выложены брусчаткой либо асфальтом. На заднем плане можно разместить мостик,

который как нельзя лучше впишется в пейзаж озера. Вдоль пешеходных маршрутов располагаются скамейки, возле которых целесообразно установить урны и фонари. Для соблюдения чистоты и порядка можно установить предупредительные надписи — «Распитие спиртных напитков запрещено», «Запрещено пользоваться открытым огнём» и т.д.

Важную роль в любой зоне отдыха играет озеленение. Умелое размещение растительности подчёркивает рельеф берегов, создаёт максимальное разнообразие пейзажа и живописного силуэта панорам. Всё свободное пространство вокруг озера можно засеять газоном. Посадить многолетние цветы и цветущие кустарники. С западной стороны от озера остаётся много места, которое можно украсить разными способами: по краям посадить кустарники («живая изгородь»), в центре можно разместить красивую клумбу, либо герб с. Спасского, который выложен из цветного камня или композиции цветов. Ещё один вариант - надпись «Спасское», которая также может быть из цветного камня или цветов. Её можно оснастить подсветкой, что в вечернее время будет выглядеть очень красиво. Пространство вокруг центральной композиции засеяно газоном.

По периметру озера и на участке, где проходит автомобильная дорога, можно установить деревянный или металлический забор.

Подход к озеру представляет собой склон со стороны здания Почты, он также нуждается в благоустройстве. Самый оптимальный вариант — это лестница с перилами, а материал может быть любой: металл, деревянные доски, брусчатка, асфальт.

В центре самого озера можно установить фонтан. Очень красиво будет смотреться подсветка у фонтана и по краям озера. Фонтаны, с их успокаивающим шумом падающей воды, журчащими и искрящимися на солнце струями — один из самых эффектных декоративных элементов. А чтобы поближе подойти к воде, можно установить деревянный пирс.

Рисунок фонтанирующей воды, скульптура, архитектура озера, окружающая растительность дают возможность со-

здать богатую, запоминающуюся композицию и сильный акцент в пейзаже.

В нашем районе активно развивается туризм, я думаю, что это красивое озеро станем ещё одним излюбленным местом гостей села, да и местных жителей тоже.

Я встретилась с главой администрации Спасского сельсовета Самойловым В. А. и предложила свой вариант благоустройства данной территории.

Владимир Алексеевич рассказал, что сейчас уделяется большое внимание благоустройству нашего села. Наш район участвует в программах местных инициатив. Также на данный момент в районе работает программа "Формирование современной городской среды Спасского сельсовета Спасского муниципального района на 2018 - 2024 годы».

Владимиру Алексеевичу понравился мой проект, он попросил оставить ему копию и сказал, что обязательно покажет её на ближайшем совещании в администрации района.

Конечно, каждому хотелось бы жить рядом с озером, рекой или ручьём. Именно в таких местах люди всегда предпочитали строить свои жилища.

Вода не только создаёт благоприятный для человека микроклимат и бытовые

удобства, даёт пищу, развлечения, но являясь одной из основных стихий Земли, является тем немногим, что может быть, согласно поговорке, созерцаемо вечно.

Даря душе человека радость и покой, озеро возле дома издавна считалось на Востоке символом счастья, благосостояния и здоровья.

В рамках задач данной работы подобный выбор оправдывается тем фактом, что территория, прилегающая к озеру, характеризуется недостаточностью зеленых насаждений. Таким образом, представив проект комплексного озеленения озера, можно решить одновременно несколько проблем:

- создание новой рекреационной зоны в с. Спасское;
- защита данной территории от шума и пыле-газовых выбросов;
- укрепление, облагораживание берегов;
- с помощью методов ландшафтной архитектуры создание эстетически ценного ландшафта.

Мне очень хочется верить, что мой проект когда-нибудь будет реализован. В нашем селе уже есть места, где можно отдохнуть от будничной суеты, но если появиться еще одно с водоёмом, я думаю, оно станет любимым местом спасчан!

Реальное фото местности:



Эскиз идеи:



Контактная информация:

Адрес: 606280, Нижегородская обл., Спасский район, с. Спасское, пл. Революции, д. 62.

МБОУ «Спасская средняя школа»

Тел. 8 910 884 19 84

Эл. Почта: tzaitseva81@gmail.com

Список интернет источников: http://spasskoe.omsu-nnov.ru/?id=6050 — официальный сайт Спасского муниципального района

Анализ проблемного поля загруженности дорог посредством улучшения экологии в городе Владивостоке

Analysis of the problem field of traffic congestion by improving the ecology in the city of Vladivostok

А.В.Свистак, М.Г.Горячкина, Д.А.Гурьева, А.С.Трофимчук, Авторы проекта.

Аннотация: Основной целью становится внедрение нового альтернативного вида транспорта – «водный автобус», следующего по четырем маршрутам и способствующего решению проблемы загруженности дорог и экологии в городе Владивосток.

Однако, для разработки полноценной общей стратегии достижения естественным образом возникшей цели, помимо эффективного инструментария и качественного ресурсного обеспечения (люди, финансы, знания, современные технологии управления и т.д.), гарантирующих уверенное достижение основной цели, необходимо воспользоваться объективным анализом проблемного поля, в частности, анализом территорий предполагаемых маршрутов.

Ключевые слова: Решение экологической проблемы, проблема загруженности дорог в городе Владивосток, новый вид общественно-экологического транспорта «Водный автобус».

Abstract: The main goal is the introduction of a new alternative mode of transport – the "water bus", following four routes and contributing to solving the problem of traffic congestion and ecology in the city of Vladivostok. However, in order to develop a full-fledged overall strategy for achieving a naturally occurring goal, in addition to effective tools and high-quality resource support (people, finance, knowledge, modern management technologies, etc.), which guarantee the confident achievement of the main goal, it is necessary to use an objective analysis of the problem

field, in particular, an analysis of the territories of the proposed routes. **Keywords**: Solving an environmental problem, the problem of traffic congestion in the city of Vladivostok, a new type of public ecological transport "Water bus".

1. Анализ ситуации в городе

Город Владивосток богат своей уникальной природой, но окружающая среда постоянно страдает из-за большого количества выхлопных газов. Огромное количество продуктов сгорания бензина выделяется в атмосферу, когда автомобили стоят в пробке. А за последние два года положение дел с автотрафиком во Владивостоке резко ухудшилось.

2. Способ решения проблемы

Запуск нового общественного вида транспорта «Водный автобус» в городе Владивосток. «Водный автобус» - скоростное амфибийное судно на воздушной подушке, предназначен для перевозки пассажиров в летнее или зимнее время, в том числе с кратковременным выходом на берег.

Судно на воздушной подушке имеет множество плюсов: уменьшение загруженности на дорогах, снижение затрачиваемого

времени граждан в пути, функционирование в любое время года, увеличение количества рабочих мест, способность следовать по основным маршрутам города, частичное решение проблемы экологии, охват достаточно большого количества людей.

3. Основные маршруты

Каждый год будут добавляться новые маршруты. Захватывающие все основные маршруты города. Так же будет реализован маршрут, направленный на решение социальной проблемы. Он будет проходить через о.Попова, куда добраться на машине невозможно, а паром ходит один раз в день. Время его прибытия не совпадает с началом рабочего дня людей.

4. Уменьшение количества времени в пути.

1.С социальной точки: В сутки будет совершаться 9 поездок.

Средняя продолжительность одной поездки составляет 16 минут.

2.С финансовой точки:

Цена за оказание услуги равна семидесяти рублям.

5. Улучшение экологической обстановки.

Новый вид транспорта сможет повлиять на мировоззрение людей. Жители города смогут отказаться от личного автотранспорта, так как «Водный автобус» намного быстрее доставит жителей города из одного пункта в другой. Конструкция «Водного автобуса» не имеет отверстий, через которые загрязненная вода из моторного отсека могла бы выходить в окружающую среду. Предусматривается, что за-

грязненная вода из моторного отсека и из салона должна откачиваться в ёмкости, для последующего слива в отстойники.

6. Будущее развитие проекта.

- В будущем планируется: 1.Увеличение количества маршрутов
- 2. Развитие новой технологии- беспилотное управление судном

Данная технология находится в стадии разработки и тестирования.

- 3.Улучшение инфраструктуры вблизи морских остановок
- 4. Увеличение частоты пребывания автобуса

Контактная информация: Свистак Анастасия Витальевна – автор проекта, победитель всероссийского конкурса «Мой город – моя забота»; тел.89247217479; эл.почта: Svistak04@yandex.ru.; svistakanastasia53@gmail.com

Горячкина Мария Михайловна - автор проекта, победитель всероссийского конкурса «Мой город – моя забота»; тел. 89940050305: goryachkina04@bk.ru

Гурьева Дарья Андреевна - автор проекта, победитель всероссийского конкурса «Мой город – моя забота»; тел.89520836496; эл.почта: <u>darya.gureva.04@gmail.com</u>

Трофимчук Александра Сергеевна - автор проекта, победитель всероссийского конкурса «Мой город — моя забота»; тел.89149628121; эл.почта: <u>aleksandratrofimchyk2004@mail.ru</u>

Список используемой литературы:

- 1. Как борются с «пробками» на дорогах в городах мира: [Электронный ресурс]//Сайт «АвтоМотоКлуб» Режим доступа: Как борются с пробками на дорогах в городах мира (avtomotoclub.ru), свободный (Дата обращения 12.09.2021)
- 2. 23 человека: [Электронный ресурс]//Сайт компании ООО «Ховеркрафт». Режим доступа: https://hovercraft.ru/, свободный (Дата посещения 09.11.2021)
- 3. Судно на воздушной подушке: [Электронный ресурс]//Сайт «ВикипедиЯ» Режим доступа: https://ru.wikipedia.org/wiki/Cyдно_на_воздушной_подушке, свободный (Дата обращения 13.11.2021)
- 4. Как устроены морские суда на воздушной подушке: [Электронный ресурс]//Сайт «Суда на воздушной подушке» Режим доступа: https://seaships.ru/svp2.htm, свободный (Дата обращения 13.11.2021)
- 5. Судовое топливо: [Электронный ресурс]//Сайт «МОСНЕФТЬБИЗНЕС». Режим доступа: http://toplivo777.ru/sudovoe-toplivo, свободный (Дата посещения 19.11.2021)
- 6. Смета: о чем нужно знать и как составить самому: [Электронный ресурс]//Сайт «Бизнесс.ру» Режим доступа: https://www.business.ru/article/3363-smeta, свободный (дата обращения 15.11.2021)

Правовой статус объектов карготектуры в контексте их интеграции в городскую среду

The legal status of architectural objects in the context of their integration into the urban environment

Д.М.Яркина, А.Г.Мухатдинова Руководитель: Е.В.Амосова

Северо-Западный институт управления РАНХиГС Санкт-Петербург, Россия

Аннотация: В статье предлагается рассмотреть особенности интеграции объектов карготектуры в городскую среду с точки зрения права. Особое значение в исследование отводится изучению этимологии термина «карготектура», анализу преимуществ этого архитектурного направления и влияния данной тенденции на современное проектирование.

Ключевые слова: карготектура, интеграция, городская среда, апсайклинг, экология, строительство **Abstract**: The article proposes to consider the features of the integration of objects of cargotecture into the urban environment from the point of view of law. Particular importance in the study is given to the study of the etymology of the term «cargotecture», the analysis of the advantages of this architectural trend and the influence of this trend on modern design.

Keywords: cargotecture, integration, urban environment, upcycling, ecology, construction

В XXI веке в мировом архитектурном сообществе встал вопрос о негативном влиянии активного строительства на окружающую среду. В связи с этим популярность приобрёл апсайклинг — метод вторичного использования объектов при помощи их ревитализации. Одним из его направлений стала тенденция проектирования и реализации зданий различного назначения, созданных из вышедших из употребления морских грузовых контейнеров. Данное направление получило название «карготектура».

Этот термин получил широкое распространение не только в кругах архитекторов и урбанистов, но и среди масс, однако его современное значение не является верным в полной мере. Чтобы понимать, какие объекты рассматриваются в этом вопросе, следует обратиться к этимологии слова. Термин «карготектура» пришел к нам в качестве кальки из английского языка (cargotecture англ.). Корень слова «cargo» означает груз. Груз — это объект, перемещаемый в пространстве кем-либо или чемлибо. Для транспортировки грузов применяются различные технические средства: грузоподъёмные, подъёмно-транспортные и транспортные машины, механизмы, приспособления и другие устройства. Следовательно, к сооружениям карготектуры относятся здания и сооружения не только из морских контейнеров, но и из иных объектов, участвующих в перевозке (еврокубы, краны, бочки, баржи и т.д.).

В связи с ростом популярности данной тенденции встает вопрос о необходимости рассмотрения правового статуса объектов карготектуры. Объекты карготектуры являются временными постройками. В соответствии с действующим законодательством, временными постройками считаются объекты некапитального строительства без фундамента. Помимо этого, в характеристиках этих построек должна быть предусмотрена возможность их демонтажа (разборки) и перемещения без нанесения несоразмерного ущерба их функциям. Права на объекты подобного рода не нуждаются в государственной регистрации.

В Градостроительном кодексе РФ нет полного определения временного сооружения. Согласно положению 10 ст. 1 ГрК РФ «Объектом капитального строительства является здание, строение, сооружение, а также объекты незавершенного строительства, за исключением временных построек, киосков, навесов и других подобных построек». Исходя из этого, можно сделать вывод, что временные постройки и сооружения различного характера следует относить к объектам некапитального строительства.

В связи с тем, что наличие сборноразборной конструкции — это главный признак, который позволяет относить здания к временным объектам, эти сооружения

можно классифицировать и как мобильные постройки. Принимая во внимание этот факт, можно рассматривать здания в соответствии с Государственным Стандартом Союза СССР (ГОСТ 25957-83). По классификации этого документа мобильным (инвентарным) зданием или сооружением сборно-разборного типа является здание или сооружение, состоящие из отдельных блок-контейнеров, плоских и линейных элементов, а также их сочетаний, соелиненных в единую конструктивную систему на месте эксплуатации, и имеющие функциональное назначение временного характера. К примерам таких зданий также следует относить производственные, кладовые, ангары, павильоны, склады, временные вспомогательные и общественные помещения.

Объекты карготектуры имеют преимущества не только с точки зрения законодательства, но и других аспектов, учитываемых при строительстве, из-за чего архитекторы отдают предпочтение данному направлению. Одним из важнейших факторов является экологичность этого подхода, поскольку большинство частей контейнерных зданий подлежат вторичному использованию и не являются источниками выбросов углекислого газа. Износостойкость долговечность, достигаемая за счёт стального каркаса, обеспечивает уверенность в сохранности и прочности подобных сооружений. Широкая вариативность при выборе будущего функционала помещения, обусловленная простотой различных модификаций и изменений конфигураций, ценится не только архитекторами, но и дизайнерами. Так, деятели искусства могут создавать различные инсталляции и артобъекты, направленные на изменение системы ценностных установок общества посредством художественных образов дизайна.

Следует упомянуть и минимальные сроки возведения, являющиеся ценным преимуществом в том случае, когда существуют какие-либо ограничения. Кроме того, объекты карготектуры отличаются мобильностью, поэтому в случае неэффективности проекта, внесения корректировок или иных непредвиденных обстоятельств, конструкцию можно демонтировать и создать новое сооружение из тех же элементов.

Благодаря всем достоинствам карготектуры, мы можем наблюдать примеры подобного строительства по всему миру. Реализованы не только жилые здания, но и отели, студенческие кампусы, лофты, музеи. Кроме того, существуют целые микрорайоны, которые спроектированы в соответствии с принципами карготектуры. Это связано с тем, что данное направление учитывает потребности современного общества и соответствует ключевым тенденциям XXI века.

Подводя итоги, стоит отметить, что правовой статус объектов карготектуры значительно упрощает работу с ними, поскольку они не нуждаются в регистрации и разрешений. получении ряда Данное направление раскрывает принципы пересмотра материалов и технологий их использования с точки зрения экологических норм, а также формирует новую культуру потребления. Применение методов карготектуры в проектировании зданий и сооружений имеет множество преимуществ и с правовой, и с социальной, и с экономической точек зрения.

Список литературы:

- 1) Амосова Е. В. "Творческие кластеры как способ сохранения и редевелопмента объектов индустриального наследия" // Общество. Среда. Развитие. 2019, No 3. С. 98–102.
- 2) Грахов В. П., Мохначев С. А, Манохин П. Е "Основные тенденции современных проектов реновации промышленных зон" M:2005
- 3) Кульбачевский А. рук. Деп. Природопользования и охраны окружающей среды г. Москвы, докл. [Электронный ресурс] // URL: http://www.chem.msu.su/rus/ecology_2018/kulbalchevskii.pdf
- 4) Рециклинг строительных материалов [Электронный ресурс] // URL: https://maistro.ru/articles/building-materials-and-technologies/recikling-stroitelnyh-materialov
- 5) Чередников А.В. ст. Повторное использование строительных материалов и отходов промышленного производства, как эффективное решение для строительства в условиях с ограниченными источниками снабжения материальных и финансовых ресурсов [Электронный ресурс] // URL: https://dmstr.ru/articles/povtornoe-ispolzovanie-stroitelnykh-materialov-kak-effektivnoe-reshenie-dlya-stroitelstva/
- 6) Что такое рециклинг отходов и зачем он нужен [Электронный ресурс] // URL: https://vtorothody.ru/othody/retsikling.html

Раздел IV. Лаборатория теории и истории социального управления

Что после капитализма? Гармоничный интегративный строй для России и мира

What after capitalism? Harmonious integrative system for Russia and the world

И.В.Бабичев

сопредседатель-координатор Организационного комитета Федерального Народного Совета, председатель Отделения РАЕН по федеративному устройству, местному самоуправлению и местным сообществам, доктор юридических наук, академик РАЕН

Аннотация: На основании анализа социальной формы организации и движения материи методом «стержневых осей» предложена онтологическая классификация основных мировоззренческих систем с выделением гармоничной интегративной системы как единственной, ведущей к гармоничному устойчивому развитию социума и государств-цивилизаций. Рассмотрены основные составляющие и ценностно-целевые ориентиры гармоничного интегративного строя.

Ключевые слова: социальные системы, онтологическая классификация, гармоничная интегративность, гармоничная личность, солидарное общество, справедливое социальное государство, солидарная интегративная экономика, цивилизационная традиция, космизм.

Abstract: Based on the analysis of the social form of organization and movement of matter by the method of "core axes," an ontological classification of the main worldview systems is proposed, highlighting a harmonious integrative system as the only one leading to the harmonious sustainable development of society and civilization states. The main components and value and target guidelines of the harmonious integrative system are considered.

Key words: social systems, ontological classification, harmonious integrability, harmonious personality, solidarity society, just social state, solidarity integrative economy, civilizational tradition, cosmism.

Материальный мир системен. Социальная форма материального мира, как одна из его форм, соответственно состоит из социальных систем. Мы выделяем несколько основных: человек как социальная личность, семья как социальная система, сообщества, локальная цивилизация как предельная по своему масштабу геосоциальная система.

Все социальные системы имеют духовное, душевное и физическое измерение, поскольку социальная форма материи, будучи конечной формой ее организации, напрямую соприкасается с духовным миром и взаимопроникает, хотя и неслиянно, с ним (кстати, начальная, физическая форма материи, также неслиянно взаимопроникается с духовным миром). В понятиях богословия и науки эти измерения определяются как дихотомии добра и зла, цивилизационности (традиции) и глобальности, капитала и труда.

Каждое материальное явление, как было показано еще Г. Гегелем и Н. Бором, можно рассматривать в единстве и борьбе противоположных (дихотомических) начал. Гегель называл это диалектическим законом, Нильс Бор — принципом дополнительности. Илья Пригожин использовал основанный на этом метод «стержневых осей» в естественнонаучной аналитике, Даниэль Белл — в социологии. Мы, назвав эти «стержневые» оси *онтологическими*, предлагаем использовать их для анализа основных, онтологических процессов социального мира и его систем.

На пересечении этих трех онтологических осей, в 3D-проекции, вычерчиваются основные мировоззренческие онтологии. Но картина была бы неполна и искомый ответ не был найден, если бы мы не ввели в эту картину еще одну существенную категорию – гармонию. Если бы границы гармонии можно было установить количественно, то они, вероятно, определялись бы коэффициентом «золотого сечения» Φ (числом Фибоначчи) и его обратным значением I/Φ . Это число – одна из базовых мировых констант, наряду с гравитационной постоянной, скоростью света, постоянной Планка, зарядом электрона,

числом nu и числом e, связанная с ними и отражающая глубинные пропорции мировой симметрии. В социальном мире гармония являет собой мерное, количественное отражение единства Добра, Любви и Истины, т.е. основ духовного мира и его проекций на «мир дольний». В индивидуальном и общественном сознании гармония проявляется как справедливость.

Установление рамок социальной гармонии по «онтологическим осям» составляет содержание политико-правового и общественного процесса в каждом государствецивилизации. И такие границы по-настоящему может устанавливать только *нравственная упорядочивающая воля*, являющаяся, в свою очередь, субъектным свойством гармоничной личности.

С дополнением категории гармонии мы получаем онтологическую классификацию во всей ее полноте (рис.1).

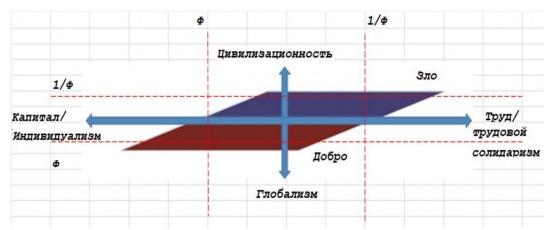


Рисунок 1.

- 1. Онтологии Зла:
- **1.1** Локальный (цивилизационный, этнический) либерал- и социал-фашизм и этнонационализм
- 1.2 Глобальный (тотальный) фашизм
- 1.3 Тотальный «неолиберальный» глобализм
- 1.4 Тотальный коммунизм («троцкизм»).

Основная характеристика всех онтологий Зла – отказ от Добра.

Как видим, тоталитаризм, какой бы политэкономической окраски он ни был, – либеральной или социалистской – всегда зло. С другой стороны, онтологии Зла всегда стремятся к тотальности – и вширь (на все планетарное пространство), и вглубь духовной, душевной и даже физической жизни человеческой личности и образуемых ею социальных систем.

К счастью, не все эти онтологии реализовались в истории. Тотальные пока не реализовались (по крайней мере, в своей полноте). Это и понятно: реализованная тотальная онтология Зла в мире – это и есть «царство антихриста», предсказанное Апокалипсисом.

- 2. Дисгармоничные онтологии:
- 2.1 Капитализм (неолиберализм) (в пределах страны или локальной цивилизации)
- 2.2 Социализм (в пределах страны или локальной цивилизации)
- 2.3 Субтотальный неолиберализм и
- **2.4** Субтотальный коммунизм переходные мировоззренческие и мироустроительные системы, уже вышедшие за цивилизационные ареалы, но еще не ставшие тотальными и еще не перешедшие полностью на сторону социального зла мы видели такие субтотальные системы (западный либерализм и советский коммунизм) в эпоху «двуполярного» мира, носителями их были Советский Союз и Соединенные Штаты ¹.

Основная характеристика капитализма (либерализма, неолиберализма, не достигших тотальности) – отказ от традиции, культ индивида (и индивидуальности).

Основная характеристика социализма (не тотального) – отказ от традиции, культ равенства.

3. Очерченное гармоничными рамками пространство в центре пересечения всех осей и есть онтология государств-цивилизаций, стремящихся к устойчивому развитию. Это мировая онтология гармоничного интегративного строя народной солидарности, каждого при этом, заметим, в своей цивилизационной традиции. В русской традиции общество народной солидарности в своем приделе тождественно соборному обществу. Это интегративный строй Питирима Сорокина в социальной сфере и Сергея Глазьева — в экономической. Это как раз та самая «объективная идеология», приводящая свою цивилизацию не к катастрофе, но к гармоничному устойчивому развитию. И как «объективная идеология» такого свойства она универсальна и единственна для каждой социальной системы, включая локальные цивилизации².

Каковы **составляющие характеристики гармоничного интегративного строя**? Это состав, включающий в себя необходимо и достаточно:

- 1. **Гармоничную личность** здоровую (во всей полноте здоровья духовного, душевного (социо-психологического) и физического), созидательную (т.е. оснащенную необходимой полнотой знаний, умений и навыков и умеющей их использовать для достижения добрых целей социальных систем) и патриотичную (т.е. укорененную в своей цивилизационной Традиции).
- 2. Солидарное гражданское общество. Оно формируется гармоничными личностями и их сообществами, которые являются и солидарными тоже: полнота здоровья и патриотизм не предполагают обратного.
- 3. Справедливое социальное государство, опирающееся на солидарное общество и составляющие его самоуправляющиеся сообщества, в том числе сетевые, на всех уровнях публичной власти и общественной жизни.
 - 4. Солидарную интегративную экономику³.
 - 5. **Цивилизационную Традицию** соответствующей локальной цивилизации⁴.

Сегодняшнее общественное, государственное и экономическое устройство России колеблется между цивилизационным капитализмом (либерализмом), неолиберальным глобализмом и элементами цивилизационного социализма, т.е. целостная онтологическая модель социально-экономического развития отсутствует. События, последовавшие за 24 февраля с.г., усилили запрос на целостное мировоззренческое самоопределение России. А таковым, как мы показали выше, может быть только гармоничный интегративный строй, если иметь в виду долгосрочное гармоничное устойчивое развитие нашего государствацивилизации.

Субъектом эволюционной трансформации из нынешнего состояния России в сторону гармоничного интегративного строя является гармоничная личность и ею сформированные сообщества солидарного гражданского общества. А, значит, основная сегодняшняя задача, помимо широкого мировоззренческого просветительства, - собирать таких личностей и воспитывать их (довоспитывать).

Эту задачу возможно решать двумя путями: образование и воспитание нового поколения с дошкольного и школьного возраста, для чего нужна солидаристская педагогика как образовательно-воспитательная система, и, второе, отбор в социуме потенциально гармоничных личностей и их соответствующая «доводка», для чего необходимо развернуть систему мировоззренческого образования и воспитания «для взрослых»⁵. Среди такого воспитания важное место должно занять воспитание общественным служением, составными частями которого являются добровольчество и общественная благотворительность.

Мировоззрение — **ценностно-целевая система**, при этом для гармоничной интегративности мировоззренческая система «объективная», то есть должная — та, которая и должна быть на самом деле: поскольку гармоничная интегративность — онтология идеала, то и ценности ее идеальны.

Ценностная матрица гармоничной интегративности отражена на рис.2.



Рисунок 2.

Добро, Любовь, Истина – имена и сущности Бога, Божественные смыслы. Гармония, Высокая мечта и Победа как Высокое созидание и преодоление зла – их проекции в социальный мир. Эти проекции разворачиваются в смысловые и ценностные категории – справедливость, солидарность, свободу, самоуправление и созидание.

Смыслами-ценностями является и само сохранение и творческое развитие своей цивилизационной традиции — сохранение и развитие ее сакрального ядра, своего культурно-исторического и ментального кода, суперэтнического языка, правовой и политико-экономической системы — равно как и универсализма человеческого всеединства. Патриотическое делание, собственно, и есть труд по такому сохранению и развитию.

Гармония в ее социально-экономических проявлениях и есть **справедливость**, в которой и должно обустраиваться государство и общество, равно как и все социальные системы. Необходимо осознанное согласие народа с таким устройством и добровольное участие в его создании и развитии.

Справедливое общество и государство предполагает стремление к равенству социальных возможностей всех своих граждан и равенство их в этих возможностях перед справедливым законом. Справедливое государство — всегда легитимное, солидарное и социальное.

Справедливое общество и государство предполагают должное соответствие между реальной значимостью личностей и их сообществ — и их социальным и экономическим положением, в том числе в получении части национального дохода, соответствие между их правами и их обязанностями, между деянием и воздаянием, трудом и вознаграждением, преступлением и наказанием. Только гармоничное, справедливое государственное и общественное устройство может быть успешно развивающимся.

Солидарность основана на любви к ближнему. На той любви, которая, по слову св. Апостола Павла, долготерпит, милосердствует, не завидует, не превозносится, не гордится, не бесчинствует, не ищет своего, не раздражается, не мыслит зла, не радуется неправде, а сорадуется истине; все покрывает, всему верит, всего надеется, все переносит (1 Кор. 13: 4-7). Такая солидарность не знает классовой, национальной, расовой и иной неприязни. Ното homini deus (а не lupus) est – человек человеку бог, а не волк.

Именно такая солидарность есть основа особого качества общества, именуемого в русской Традиции соборностью. В соборности личность в единстве с другими личностями обретает путь к сверхличному, а через это – истинный путь к себе, к своей самости. В то же время соборность – это гармония индивидуального и коллективного, гармония личности и общества, «совершенное согласие между единством и различием» (В.Н. Лосский). Народ – понятие соборное: суперэтнос тогда становится народом, когда он обретает соборность. Соборное общество организуется действительными личностями как семья семей.

Путь к соборному обществу лежит через общество солидарное.

Солидарное общество — соединение гармоничных, здоровых, созидательных, патриотичных личностей, возрастающих от личностей потенциальных к личностям действительным, от образа Божия к его подобию. Солидарное общество — формирующаяся семья семей, возрастающее к себе и к своей целостности через любовь к Богу и ближнему.

Заметим, что в каждой онтологической системе свое понимание общественного устройства: фашизм — иерархический выстроенный общественный корпоративизм; либерализм — индивидуалистическое гражданское общество; социализм — тотально-коллективистское общество. Однако, по-видимому, природе человека свойственна социальная солидарность — эти черты проявляются в каждом обществе, как его конструкцию не искажай идеологической заданностью. Так, например, в зрелом «реальном социализме» гармоничная солидарность вступала в своеобразную конкуренцию с тотальным коллективизмом.

Солидарность и справедливость взаимосвязаны. Справедливая социальная жизнь – это солидарная, соборная жизнь ради ближнего: для личности – ради других личностей, ради своей семьи, своего сообщества, своего народа; для народа – ради своей Родины, но и ради других народов в любви и заботе о человечестве и человеческом всеединстве.

При этом солидарное, соборное общество и государство не подавляет и не подчиняет личность, но способствует проявлению ее инициативы, ее разностороннему, в том числе предпринимательскому, творчеству, ее возрастанию к личности, способной быть солидарной с другими личностями.

Подлинная **свобода** есть свобода от всего, что порабощает человека. А порабощают его прежде всего греховные страсти, Зло, нездоровье. Такая свобода не отрицает, но подразумевает личный выбор человека. Выбор между добром и злом, стремлением к сверхличному или к инфраличному, здоровьем и нездоровьем. Между справедливостью и несправедливостью. Между любовью и ненавистью. Между правдой и неправдой. Для того, чтобы сделать такой выбор и следовать ему, требуется понимание и восприятие верного пути, истины, своей Традиции. Требуется воля. Требуется духовное и патриотическое делание, через которые и возрастает свободная личность.

А.С. Панарин подчеркивает, что свобода в своей сущности воплощает высший тип социальности, в котором всякое внешнее принуждение и понукание снимается внутренним напряжением требовательной к себе личности – в силу её высокой самооценки (но без ее нравственной упорядочивающей воли, ее достоинства самоуправляться. Совсем иначе выглядит то, что правильно называть не свободой, а «эмансипацией». Она отражает психологию субъекта, мечтающего потакать собственным слабостям и эмигрировать из среды, кажущейся ему слишком требовательной. В «эмансипации» речь идет не о том, чтобы напряженность внешних требований сменить напряженностью личной самодисциплины, а о снятии всякого напряжения в пользу раскрепощенного своеволия, потакания темным инстинктам чувствованиям. «Эмансипация» – основа трансгуманизма и путь к нему.

У человека есть *два пути обретения своей свободы*. Первый путь — оставаясь творчески свободным, возрастать до действительной личности через совершенствование само-управления, через преодоление своей греховной природы, обретение полноты своего здоровья. через стяжание своего сверхличного высшего «Я», через личное, персональное «обожение». Второй путь — путь добровольного и осознанного соединения своего «Я» с органическим человеческим коллективом, со своей традицией-цивилизацией, нацией, сообществом, с родом или семьей. В таком случае личность преодолевает свою ограниченность через гармонию солидарности, общественного служения, через отождествление себя с таким коллективным существом, своей большой семьей, в котором она растворяется, оставаясь при этом личностью, то есть неслиянно, но и не раздельно, и ради которого она готова жить и готова умирать. Именно такая свобода есть основание

солидарности и самоуправления. Только проходя оба пути, соединяя их в себе, человек становится по-настоящему свободным.

Подлинная демократия — это самоуправление (самоорганизация и саморегулирование) личностей, их сообществ и общества в целом, дисциплина постоянного удержания ценностей и целей народной солидарности и справедливости, границ и содержания своей свободы, гармоний интегрального строя. Самоуправление, соединенное с солидарностью в свободе, и есть «демократия участия», умное и деятельное погружение в общественное движение всех и каждого. Каждая традиция-цивилизация имеет свои особенности и свои формы самоуправления.

Самоуправление мы должны начинать с себя. Возрастание личности в своей духовной и социальной субъектности, в своей свободе, от потенциальной личности к действительной (Н.О. Лосский), есть возрастание и в само-управлении. Возрастание местных сообществ в своей субъектности есть акт само-управления. Возрастание государства как справедливого, солидарного, свободного, суверенного, правового и гармонично развивающегося только и может быть через расширение и совершенствование «демократии участия» солидарных личностей, через возрастание самоуправления народа как самоуправляющегося сообщества сообществ таких личностей. Через возрастание и самого народа до целостной, гармоничной (симфонической), свободной и самоуправляющейся — то есть до соборной — личности.

Возрастание субъектности социальных личностей — как индивидуальных, так и коллективных — есть необходимое условие перехода к социо-гуманитарному (В.С. Степин, В.Е. Лепский) или интегральному социо-культурному строю (П.А. Сорокин) с его концентрацией на социальных ценностях и целях в гармонии с духовными ценностями. Именно этот строй с необходимостью идет на смену постмодерновой цивилизации чувственного строя.

Созидание есть должный смысл и должная цель нашей жизни, реализация нашей Высокой мечты, наша Высокая победа. Созидание себя. Созидание смыслов и истинных ценностей. Созидание семьи. Созидание сообществ, а через это и соборное созидание всего общества как сообщества сообществ и как семьи семей, как сознательного и деятельного преобразователя нашей социальной жизни. Созидание устойчивого и справедливого социального государства, процветающей, могучей и современной страны. Не государства постмодерна, постсмыслов и постправды, в котором царит пир «знакоткани» и манипуляции общественным сознанием, но государства идеалов, смыслов и правды, преодолевшего разрыв выражения и содержания. Суверенного государства, источником суверенитета которого является соединенный солидарный народ. Страны созидателей, создающих новое завтра мира как мира Добра и Мечты, в котором «достижение Царствия Небесного является абсолютной Русской Победой» (А.А. Проханов).

Социальная и макроэкономическая концепции созидания интегративного строя глубоко и подробно, применительно для нашей страны и нашего времени, развивается С.Ю. Глазьевым и исследователями его круга, а также школой Института философии РАН (В.С. Степин, А.В. Смирнов, В.Е. Лепский). Экономическая система ЭТОГО основывается на гармоничном сочетании механизмов стратегического планирования и рыночной самоорганизации, государственной, частной и коллективной собственности на средства производства, публичного и общественного контроля и предпринимательской инициативы, на защите собственности и эффективном правопорядке, на постоянном инновационном проектировании и делании с опорой на достижения фундаментального и прикладного, опытного знания; социо-культурная – на гармоничном сочетании культурных, технологических и духовных, религиозных основ нашей составляющих нашей традиции.

В основе интегративного строя и его экономики – целеустремленный космизм созидания, гармоничное устойчивое развитие системы «природа-человек-общество»,

биосферы и ноосферы как энергоинформационного универсального всеединства человечества, о необходимости и неизбежности чего говорили творцы и классики русского космизма Н.Ф. Федоров, В.И. Вернадский и К.Э. Циолковский, а в наше время целая плеяда выдающихся теоретиков и практиков гармоничного ноосферного и биосферного развития – П.Г. Кузнецов, О.Л. Кузнецов, Б.Е. Большаков и др. Интегративный строй провозглашает приоритет высоких целей всего солидарного общества над сиюминутными целями повседневной жизни, но в гармонии и без пренебрежения ими. Удовлетворение потребительских интересов наших людей остается важной задачей. Важной, но не определяющей.

Действительно, в 1954 году Абрахам Маслоу предложил свою известную, получившую его имя, «пирамиду» потребностей человека и других социальных систем. В начале 70-х годов эту «пирамиду» несколько преобразовал К. Альдорфер, выделив в ней три группы потребностей: экзистенциальные (exsistense) — физиологические потребности и потребности в безопасности; социальной связанности, общения, сотрудничества и признания (relatedness); роста — познавательные и творческие потребности, эстетические потребности и потребности в самоактуализации (growth) (ERG-пирамида Альдорфера). Нетрудно заметить, что это совпадает с тремя уровнями личностного здоровья (и здоровья всех других социальных систем) — физического, душевного (социо-психологического) и духовного. То есть эти потребности должны быть здоровыми.

Обозначенные потребности и цели по их реализации взаимосвязаны и взаимообусловлены, и по общему правилу нельзя удовлетворить вышестоящую группу потребностей без того, чтобы прежде не реализовать нижестоящие потребности. Однако жизнь человека и других социальных систем полна и имеет смысл в том случае, если реализация всех потребностей гармонизирована и направлена в конечном счете на реализацию потребностей роста. Соответственно и *цели* (личности, ее сообществ в их интегративном единстве, общества и государства-цивилизации) можно разделить на экзистенциальные, социальные и онтологические.

Характеристика потребительского строя (дисгармоничных онтологий) — усечение онтологических целей и экономика прибыли, направленная на реализацию в основном экзистенциальных и социальных целей.

Характеристика гармоничного интегративного строя — приоритет реализации онтологических целей в гармонии с реализацией социальных и экзистенциальных целей и экономика цели, направленная на это.

Полнота онтологической цели гармоничного интегративного строя с необходимостью предполагает ее космичность. При этом заметим, что без полноты целей и гармонии их соотношений не может быть полноты и гармонии смысла человеческого бытия, равно как смысла существования общества и государства.

Онтологическая цель и Высокая мечта гармоничного интегративного государствацивилизации и солидарного общества, его Победа, его Большой проект — содействие познанию, освоению и преображению Космоса во всей его полноте: космоса человека и человеческой личности; космоса своей цивилизации и своей традиции; космоса Земли, включая и Мировой океан, Арктику и Антарктику, а для России — еще и Сибирь; космоса Вселенной, то есть космоса всех форм организации и движения материи; содействие познанию и освоению Духовного мира⁶.

Космизм созидания – это одновременное развитие фундаментальной и отраслевой науки, инновационного образования, высоких технологий и наукоемких производств, мелкотоварного секторов, современного здравоохранения общественной гигиены, удобных для жизни человека экологических, «умных» городов и обустроенных сельских пространств. Освоение мирохозяйственного нового технологического уклада. Народнохозяйственным приоритетом при интегративном строе внутреннего возобновляемых является развитие рынка, экономики ресурсов: продовольствия, биоресурсов моря, чистой энергетики, чистой пресной воды, чистого воздуха, леса. Авиационная и космическая промышленность. Нано-, био- и ІТ-технологии. Глубокая переработка ресурсов с большой добавленной стоимостью должна происходить внутри страны, а не за ее рубежами. Приоритетом является и развитие транспортной и дорожной инфраструктуры, территориальная связанность страны.

деятельности, регулирования хозяйственной общественного государственного устройства интегративного строя, опирающаяся на современные цифровые технологии, предполагает гармонию труда и капитала, гармонизацию устремлений различных социальных групп таким образом, чтобы равнодействующая их экономических интересов работала на общее народное благо, на Общее дело. Основу гражданского права интегративного строя должна составлять не максимизация прибыли, которая является смыслом деятельности неолиберальной экономики, а эффективная целевая деятельность и повышение производительности труда, направленные на реализацию Высокой мечты и проекта, увеличение человеческого потенциала удовлетворение потребительских интересов граждан. Экономика прибыли должна быть заменена экономикой цели.

В этом принципиальное отличие интегративного строя от неолиберального, экономическое устройство которого в конечном результате приводит к концентрация всего мирового хозяйства и финансов в руках нескольких десятков транснациональных олигархических кланов.

А.А. Зиновьев, столетие которого, вместе со столетием СССР, мы отмечаем в этом году, говоря об идеале социальной организации (а мы полагаем таковым именно гармоничный интегративный строй, его социальное государство, солидарное общество и экономику, укорененные в своей цивилизационной традиции), предлагает учесть при его создании колоссальный практический опыт реальных социалистических стран (Советского Союза в первую очередь), выделяя из этого опыта и беря с собой в будущее то, что является непреходящим, универсальным, закономерным. И добрым, добавим мы.

Действительно, анализ опыта стран «реального социализма» (но без его идеализации, помня, что в основе этого строя лежала дисгармоничная онтология субтотального социализма) в сфере формирования солидарной личности, солидарного общества, справедливого социального государства и соответствующей экономики цели, народного самоуправления, умения мобилизовать народный энтузиазм для достижения космических по своей сути целей заслуживает самого пристального внимания и должен быть проведен, а его результаты учтены на нашем пути в будущее.

_

¹ А потому уравнивать гитлеровский фашизм и реальный советский коммунизм онтологически неверно: первый принадлежал Злу, а второй – был «только» онтологически дисгармоничен.

² Подробнее об онтологической классификации см.: Декларация Федерального Народного Совета – Движения Добра, Мечты и Победы: Онтология Добра, Высокой Мечты и Победы для России и мира // www.fnsdobro.ru

³ Подробнее об этом см.: Декларации ФНС: Экономическая декларация // <u>www.fnsdobro.ru</u>

⁴ О Традиции более подробно, помимо Декларации ФНС, см. также: Аверьянов В.В. Традиция и динамический консерватизм. М., 2012.; Смирнов А.В. Всечеловеческое VS общечеловеческое. М., 2019.

⁵ Подробнее об этом см.: Бабичев И.В., Решетников О.В. Солидарное общество и его формирование // Местное право. 2022. № 3. С. 3-11.

⁶ Как свидетельствует Апостол Павел, «[Бог] хочет, чтобы все люди спаслись и достигли познания истины» (Тим. 2.4). Собственно, это и есть установление целей человека, человеческих сообществ и мира, которые в онтологическом смысле можно именовать космизмом.

Уважаемые коллеги, дорогие друзья!

Редакционный совет научно-практического журнала «Местное право» сердечно поздравляет своего коллегу, заместителя главного редактора журнала, председателя Объединения муниципальных юристов России, секретаря Совета (ассоциации) муниципальных образований Оренбургской области, доктора юридических наук Щепачева Виктора Александровича с присвоением звания «Почетный гражданин города Оренбурга».

Соответствующее решение единогласно было принято 25 августа 2022 года на заседании Оренбургского городского Совета. Так горожане оценили заслуги Виктора Александровича перед городом Оренбургом в развитии муниципального нормотворчества, личный вклад в становление и развитие местного самоуправления, а также многолетний добросовестный труд и высокий профессионализм.

Действительно, трудовой, да и жизненный путь Виктора Александровича с 1990 года неразрывно связан с местным самоуправлением. За прошедшие годы он добросовестно и с высокой отдачей работал в органах исполнительной и представительной власти города Оренбурга, занимая ответственные посты в Оренбургском городском Совете и администрации города Оренбурга. Одновременно, начиная с 1996 года и по настоящее время, В.А.Щепачев бессменно занимает должность секретаря Совета (ассоциации) муниципальных образований Оренбургской области, отстаивая и защищая интересы и права муниципалитетов Оренбуржья, одновременно возглавляя Правовой центр местного самоуправления Оренбургской области.

В 2008 году В.А.Щепачев стал инициатором создания и возглавил Объединение муниципальных юристов России. Он является также председателем Оренбургского регионального отделения Российской муниципальной академии координатором Общероссийского муниципального правового Форума. В 2005 году В.А. Щепачев был избран членом Координационного Совета по содействию созданию региональных советов и Единого Общероссийского объединения муниципальных образований, с 2008 по 2011 годы являлся членом Совета по местному самоуправлению при Председателе Государственной Думы Российской Федерации пятого созыва, является сопредседателем Федерального экспертного совета по местному и общественному самоуправлению и местным сообществам при Общенациональной ассоциации территориального общественного самоуправления. Награжден рядом государственных, региональных, муниципальных и общественных наград, большинство из которых за заслуги в сфере развития местного самоуправления в нашей стране.

Уважаемый Виктор Александрович! Примите поздравления с присвоением звания Почетного гражданина города Оренбурга и добрые пожелания успехов в Вашем служении родному городу, региону и России в целом, крепкого здоровья, благополучия, мира и добра. Искренне надеемся на дальнейшую совместную плодотворную работу в нашем журнале.

Редакционный совет журнала «Местное право» Главный редактор журнала И.В.Бабичев Заместитель главного редактора журнала А.В.Павлов

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 – вэб-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 A4 (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.