

Раздел I. Статьи и научные материалы

Обзор «круглого стола» на тему: «Конституционная модель организации местного самоуправления в России: проблемы и перспективы тридцать лет спустя»

(г. Москва, юридический факультет МГУ имени М.В.Ломоносова, 17 июня 2023 г.)

О.И.Баженова

*доцент кафедры конституционного
и муниципального права юридического факультета
МГУ имени М.В.Ломоносова, канд. юрид. наук*

Семнадцатого июня 2023 года в рамках конференции «Государство и общество в современном мире: конституционные перспективы» кафедрой конституционного и муниципального права юридического факультета МГУ имени М.В. Ломоносова совместно с Комитетом Государственной Думы по региональной политике и местному самоуправлению, при поддержке Отделения Российской академии естественных наук по федеративному устройству, местному самоуправлению и местным сообществам был проведен «круглый стол» на тему «Конституционная модель организации местного самоуправления в России: проблемы и перспективы тридцать лет спустя».

Тема «круглого стола» избрана не случайно. 2023 год – юбилейный для Конституции Российской Федерации, принятой в 1993 году. Проблема эффективности, избранной в России конституционной модели организации местного самоуправления, продолжает оставаться дискуссионной. Особую остроту этой дискуссии, безусловно, придает конституционная реформа 2020 года, серьезно затронувшая главу 8 «Местное самоуправление». С одной стороны, текстуальное закрепление принципа единства системы публичной власти (ч. 3 ст. 132 Конституции РФ) наряду с отказом от поселенческого начала территориальной ор-

ганизации муниципальной власти (ч. 1 ст. 131 Конституции РФ), ограничением организационной самостоятельности местного самоуправления (ч. 1.1 ст. 131 Конституции РФ) и др. вызывают различное, порой противоречивое к себе отношение как со стороны представителей муниципалитетов, так и со стороны конституционно-правовой и муниципально-правовой науки. Конституционные формулы, очевидно, требуют обновления своего содержания либо их наполнения новым содержанием.

С другой стороны, в особом обсуждении нуждается законопроект «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», призванный воплотить в законе государственный взгляд на новые конституционные установки. Широкая неудовлетворённость этим законопроектом, прошедшим первое чтение в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации, со стороны общественности и научного сообщества не может не вызывать беспокойства.

Какое влияние окажет новый закон на местную жизнь? Существуют ли какие-либо конституционные сдержки процессу чрезмерного «огосударствления» местного самоуправления? Или мы находимся в условиях новой государственно-правовой и конституционно-правовой реальности, не

допускающей подобного рода сдержек? Эти и другие вопросы требуют широкого экспертного обсуждения, призвавшего за «круглый стол» представителей органов государственной (федеральной) власти, ученых в области науки конституционного и муниципального права, социологической и политологической науки.

С приветственным словом к участникам «круглого стола» обратились Заместитель Председателя Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации **С.И. Неверов**, сенатор Российской Федерации, председатель Комитета Совета Федерации по Регламенту и организации парламентской деятельности **В.Б. Тимченко**, депутат Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, председатель Комитета Государственной Думы по региональной политике и местному самоуправлению **А.Н. Диденко**. В этой же, первой, части «круглого стола» прозвучало несколько докладов.

Как подчеркнул в своем приветственном слове **С.И. Неверов**, тема местного самоуправления остаётся не только одной из самых актуальных, но и одной из самых сложных. За 30 лет конституционная модель организации местного самоуправления реформировалась и крайне важно выяснить, осмыслить причины, по которым в одних муниципальных образованиях реформы дали позитивный результат, а в других привели к обратному эффекту.

Поскольку местное самоуправление – это уровень публичной власти, постольку и при проведении анализа акцент делается на его политической природе. Не менее важен взгляд на местное самоуправление с учетом географических, социально-экономических, этнографических аспектов. Местное самоуправление – это в том числе и вопрос о локальной идентичности граждан.

Принятые в 2020 году поправки в Конституцию Российской Федерации зада-

ли вектор развития единой системы публичной власти. Ее основная задача – своевременное решение проблем жизнеобеспечения граждан, создание условий их достойной жизни. Для людей не имеет значения, какой уровень власти будет задействован – муниципальный, региональный или федеральный.

При обсуждении проекта нового закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» нельзя ко всем муниципалитетам применять одни и те же «мерки», необходимо учитывать многообразие местной специфики, соотносить демографические, экономические аспекты с организацией публичной власти.

Одним из острых является вопрос о качестве управленческого персонала на уровне руководства российских городов и сёл. Это во многом проблема мотивации, в том числе и финансовой: специалисты не желают идти работать в местные администрации, т.к. на сезонных работах или в частных компаниях они получают несравнимо большую зарплату. Кроме того, необходимо поддерживать активность самих людей через территориальное общественное самоуправление, вовлекать в решение насущных местных проблем жителей, не зарегистрированных по месту пребывания, но обладающих недвижимым имуществом в дачных посёлках, селах и пр.

В приветственном слове **В.С. Тимченко** напомнил о том, что 2023 год юбилейный не только для Конституции России, но и для Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Закон № 131-ФЗ). По его глубокому убеждению, действующая редакция Закона № 131-ФЗ позволяет эффективно реализовать полномочия муниципальной власти. Это не исключает наличия проблем, среди которых наиболее острый характер приоб-

рели проблемы кадровая и финансовая. Без их решения мы не сможем реально и в полном объеме обеспечить эффективно действующее местное самоуправление.

Препятствуют развитию местного самоуправления и иные, менее значительные, проблемы. Одна из них – «чрезмерное внимание» со стороны надзорных органов. Приложенные в течение последних лет серьезные усилия для ограничения влияния надзорных органов (Роспотребнадзор, МЧС и т.д.) на муниципальные учреждения оказались успешны, но затронули лишь одну часть проблемы «регуляторной гильотины». Коснувшись органов федеральной государственной власти, подведомственных Правительству Российской Федерации, они никоим образом не затронули органы, находящиеся в прямом подчинении Президенту Российской Федерации – прокуратуру, отдельные структуры МВД, Следственный комитет и т.д. Проблему «регуляторной гильотины» на Петербургском форуме затронул и Президент Российской Федерации В.В. Путин. Как он совершенно верно отметил, «надзорники ушли – пришли силовики». В этой связи Президент поручил прокуратуре, МВД, всем участникам этого процесса разработать соответствующие меры по ограничению влияния «силовых структур» на бизнес, на муниципальные и региональные органы власти.

Еще одна проблема – несоответствие объема полномочий муниципалитетов в Законе № 131-ФЗ и в актах отраслевого законодательства. Возложенная отраслевыми законами дополнительная нагрузка на местное самоуправление не сопровождается дополнительным финансовым обеспечением.

Муниципальные образования могут наделяться полномочиями только Законом № 131-ФЗ, что позволит упорядочить компетенцию, внести ясность в вопрос об источниках их финансирования.

Что касается проекта закона «Об

общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти», то совместными усилиями мы сможем добиться принятия нового достойного закона. Единственное, что непонятно – почему этот проект находится не на площадке Комитета Государственной Думы по региональной политике и местному самоуправлению, а на площадке Комитета по государственному строительству и законодательству. Те, кто занимается непосредственно законодательством о местном самоуправлении, должны иметь больше возможностей для создания нового закона об организации местного самоуправления.

А.Н. Диденко в своем выступлении затронул несколько проблемных аспектов совершенствования местного самоуправления – возмещение международного правового регулирования основ местного самоуправления, типологизация муниципалитетов, принципы единой системы публичной власти и распределения полномочий по вертикали, муниципальное сообщество.

Прежде всего, он поставил перед конституционалистами проблему «замещения» тех принципов, которые ранее закреплялись в Европейской хартии местного самоуправления, но в настоящее время утратили свою нормативную силу в Российской Федерации. Наверное, на месте Хартии что-то должно появиться. Где и каким образом должны быть закреплены общие принципы, выражающие ценность местного самоуправления? Они будут сформулированы на уровне нашего – текущего – законодательства? Огромную роль здесь играет и Конституционный Суд Российской Федерации, который должен эту правовую лауну закрыть.

Сегодня мы находимся на пути выбора модели местного самоуправления. Стратегическое развитие местного самоуправления, в рамках, внесённых в Конституцию Российской Федерации поправок – одно из ключевых направлений совершен-

ствования российской государственности. Но в этой части нам не хватает фундаментальных концептуальных исследований. Проходящая муниципальная реформа требует определённой культуры, которая к настоящему моменту не сформирована. Необходимо тесное взаимодействие Государственной Думы и экспертного сообщества. К предложенному проекту закона поступило огромное количество замечаний; он будет существенно доработан, но главный вопрос – вопрос стратегии так и остался нерешённым.

Закон должен быть инвариативным, предусматривающим большое количество моделей, типов муниципалитетов, типов управления, типов наделения полномочиями. Субъекты Федерации должны сами определяться по этим инвариантам, исходя из своих климатических, исторических, культурных особенностей. К примеру, насколько приемлемо преобразование муниципальных районов в муниципальные округа в Республике Дагестан, где существует уникальное явление – этнические поселения, численностью 200 – 300 человек?

В условиях смены модели местного самоуправления существует острый запрос на фундаментальные исследования в этом направлении. В частности, остаётся невыясненным, на каких принципах устроена публичная власть, чем заместить принцип субсидиарности, каким образом распределять полномочия? Что означает применение общего принципа справедливости к единой системе публичной власти? Не менее важно и определиться в вопросе о распределении публичной власти на уровне муниципалитетов. Последний вопрос тесно связан с проблемой формулирования понятия агломерации. В национальных проектах, в программах (например, «Формирование комфортной городской среды», «Безопасные и качественные дороги») используется упрощённый подход к определению

данного понятия, основанный на критерии численности населения. Но агломерация – более сложное явление, требующее учитывать и транспортную инфраструктуру, и время, затрачиваемое трудоактивным населением на проезд к месту работы и обратно, и пр.

В поисках подходящей для нас модели местного самоуправления нельзя ни отрицать европейский опыт, но ни слепо его копировать. Необходим критический, основанный на глубокой аргументации анализ и зарубежного, и национального исторического опыта. Необходимо выяснить, по каким причинам нас не устраивает Закон № 131-ФЗ. Может быть, он действительно подробный, включает в себя довольно жесткий глоссарий. Но именно это создает благоприятные условия для его применения на местах обычными муниципальными служащими. Может быть причины неэффективной организации местного самоуправления кроются не в этом законе, а в бюджетном и налоговом законодательстве?

Обращаясь к проблеме территориальной организации, следует подчеркнуть, что вслед за отказом от двухуровневости, от муниципальных районов неизбежно «прорастет» что-то новое. Как бы не пытались завуалировать, у людей есть интересы в конкретном посёлке, они себя с ним идентифицируют. Если у нас не будет поселений, какое-то сообщество все равно останется. А это требует определить границы сообщества, дать ему субъектность, предоставить возможность реализации инициативных проектов по обслуживанию территории проживания и пр. Эта тема с определением границ и приданием некой субъектности местному сообществу должна получить развитие. Местное сообщество – субъект права на местное самоуправление. Данный вопрос приобретает особое значение после исключения из статьи 131 Конституции Российской Федерации поселенческого принципа. В современной редакции

статьи 131 Конституции Российской Федерации возникло понятие муниципального образования как юридической фикции. Но юридическая фикция не может быть ценностью, за ней обязательно должно что-то стоять.

Отвечая на вопрос **Т.М. Бялкиной** о том, можно ли искомые общие принципы закрепить в федеральном законе, поскольку именно так он и называется («Об общих принципах организации местного самоуправления»), **А.Н. Диденко** подчеркнул, что речь все-таки идет об идеях, декларациях, содержащих особый смысл и требующих особого (надзаконного) правового оформления.

Полагая необходимым признать – хотим мы того или не хотим – действующую Конституцию действующей, **С.А. Авакьян** (д-р юрид. наук, заведующий кафедрой конституционного и муниципального права юридического факультета МГУ имени М.В. Ломоносова) в своем выступлении одновременно указал на нежизнеспособность заложенной в ней концепции местного самоуправления. Такая нежизнеспособность потребовала от нас, подобно добросовестным врачам-хирургам, внесения изменений с целью ее приспособления к реалиям. Этим вызвана позиция Конституционного Суда Российской Федерации 2000 года, объявившего муниципальную власть обязательной. Сегодня, через два десятилетия, наконец-то и в самой Конституции закреплено, что местное самоуправление является частью публичной власти, то есть его соединили с государственной властью.

Зачем мы закрываем глаза на это обстоятельство, что у нас нереальная концепция местного самоуправления? И она будет нереальной. Это первый момент, о котором мне хотелось сказать.

Второй момент. Мы никогда не сможем отделить местное самоуправление от государства и от государственной власти

по ещё одной важной причине: у него нет денег. Во всём мире у местного самоуправления нет денег и не будет.

Необходимо чётко определить – местное самоуправление существует в стране как часть государственной организации, и поэтому мы должны решать вопросы не только с позиции какого-то района, села, но и с позиции государства. Отсюда возникает следующий вопрос: кто участвует сегодня в местном самоуправлении? Почему мы не говорим о том, что у нас сёла не становятся безлюдными. Наоборот, они становятся людными в результате строительства целых коттеджных поселков городскими жителями. Необходимо пополнить категорию сельских избирателей категорией *городских жителей, имеющих интересы в сельской местности*; их следует наделить правом участия в муниципальных выборах. Иными словами, необходимо кардинально менять систему сельского электората, включив в нее три категории: местные жители «по происхождению», приезжие, построившие себе дома, приезжие, тоже построившие дома, но при больших производственных единицах.

Следующий момент. Если на сельском уровне число жителей уменьшается, появляются другие жители, нам следует задуматься над тем, нужен ли этот уровень муниципальной организации. В 2019 году было предложено отказаться от местного самоуправления на нижнем, поселенческом, уровне. В этом случае тех людей, которые работали на этом уровне, следует сделать «частью сельской администрации»; пусть они обслуживают население как исполнительная власть, как часть общегосударственной исполнительной власти.

И последнее. Многие проблемы законом не решаются, а решаются жизнью. В целях организации местного самоуправления мы должны обратиться к решениям, предложенным 30 – 40 лет назад. Это означает, что «местное, так называемое мест-

ное, самоуправление является частью единой государственной власти», или, если вспомнить слова В.И. Ленина, «местные советы объединяются в единую, общегосударственным федеральным союзом скрепленную общегосударственную власть». «Они должны стать частью единой власти, и тогда они будут сильны, потому что они будут действовать от государства, от вышестоящей власти. И тогда не надо говорить, что зря вы, вышестоящие инстанции, вмешиваетесь». Контроль государства за местным самоуправлением – это не минус, это неизбежность.

Отсюда, мы зря остановили работу над проектом закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти». Закон нужно было принимать, нужно было ликвидировать этот уровень и объявлять местное самоуправление частью единой государственной власти по принципу, предложенному в 60-е годы – то есть это государственные органы, местные органы государственной власти и народного самоуправления, а «не какого-то там мифического местного самоуправления», взятого в Англии, «где люди, живущие вокруг церкви, одновременно создают общину».

И.В. Бабичев (руководитель аппарата Комитета Государственной Думы по региональной политике и местному самоуправлению, председатель Отделения Российской академии естественных наук по федеративному устройству, местному самоуправлению и местным сообществам, д-р юрид. наук, академик РАЕН) свое выступление по теме «*Возможность новой модели местного самоуправления на основе адаптации лучших практик земства, местной советской власти и постсоветского местного самоуправления*» посвятил поиску интегративной модели организации местного самоуправления в России на почве анализа трех сложившихся в ней и исторически последовательно сменявших друг друга мо-

делей – земской, советской и современной, имеющей корни в прежней советской модели, но переформатированной в известной степени Европейской хартией местного самоуправления и Конституцией 1993 года, принимавшейся под большим влиянием Европейской хартии.

Прежде всего, и в земский, и в советский периоды у нас закреплялась двухуровневая система *территориальной* организации местной власти. В рамках современной модели мы пережили несколько этапов, в том числе введение после 2003 года двухуровневой системы и сегодняшнюю тенденцию к одноуровневости местного самоуправления. *Организационная* основа: в центре каждой из трёх – исторически сложившихся систем стояли выборные представительные органы. В современной системе представительные органы находятся в постоянной конкуренции с главами муниципальных образований и с местной администрацией. Нельзя не обратить внимания на развитое местное сообщество при местной советской власти вплоть до того, что ее представители, объединенные в местные отделения профсоюзов, комсомола, общественных организаций типа ДОСААФ, могли выдвигать кандидатов в депутаты местных советов. Сегодня мы пытаемся налаживать такие связи; на уровне местного самоуправления активно развивается ТОСовское движение, работают социально-ориентированные некоммерческие организации.

С точки зрения *компетенции* местного самоуправления при земствах существовало два вида компетенций: обязательная и факультативная, исполнявшаяся местной властью на добровольных началах. Подобный подход используется и в современной модели: Закон № 131-ФЗ различает вопросы местного значения и факультативные полномочия органов местного самоуправления. *Экономическая* основа местной власти и в земский, и в советский пе-

риод включала в себя не только имущество, но и довольно широкие права по управлению и распоряжению им, несмотря на отсутствие права муниципальной собственности. Источниками доходов земств выступали доходы на недвижимое имущество, от разработки и эксплуатации местных общераспространённых полезных ископаемых, от эксплуатации собственного недвижимого имущества. Основным источником являлся НДФЛ, взимаемый по месту жительства. У земств были также внебюджетные фонды, предназначенные для осуществления факультативных полномочий. Подобного рода фонды существовали и у советской местной власти.

Анализ обозначенных и иных аспектов организации местного самоуправления (местной власти) в различных – исторически сложившихся – моделях и восприятие лучшего из них опыта позволяет представить *гармоничную интегративную модель*, в рамках которой местное самоуправление оказывается в нераздельном, но и неслиянном единстве публичной власти и общественного самоуправления. С точки зрения территориальной организации на сельских территориях оно имеет преимущественно двухуровневое устройство, а в городах – преимущественно одноуровневое. Это опыт нашей истории. Административно-территориальное деление приведено в соответствие с муниципальным. В организационном устройстве центральную роль играет представительный орган, осуществляющий нормотворчество, контроль. Очень важно предоставить право выдвижения кандидатов в муниципальные депутаты местным целевым общественным организациям. Что же касается главы муниципалитета, то его избрание на всенародных выборах нехарактерно для наших моделей. В основу решения проблемы компетенции местного самоуправления должен быть положен принцип субсидиарности; за муниципалитетами должны быть закреплены

обязательные полномочия, установленные законом, а также иные, принимаемые им на себя самостоятельно и обозначенные в законе в виде прав.

В рамках экономической основы необходимо признание права муниципальной собственности, где собственником выступает население муниципального образования; распоряжение ею, включая отчуждение, возможно только по решению местного представительного органа. В рамках бюджетно-налоговой политики основным источником доходов местного бюджета является подоходный налог, зачисляемый по месту жительства налогоплательщика; среди налогов важно отметить большую роль налога на прибыль предприятий, находящихся на территории муниципалитета, налоги с малого бизнеса, имущественные налоги, налог на общераспространенные полезные ископаемые.

И, наконец, весьма важно межмуниципальное сотрудничество. Кстати, в поручении Президента Российской Федерации по итогам заседания Совета по развитию местного самоуправления (20 апреля 2023 года) ассоциативному сотрудничеству, межмуниципальному развитию уделено очень большое внимание. Необходимо развивать различные формы хозяйственного взаимодействия для кооперации ресурсов, формы взаимодействия с местными сообществами. Основанная на анализе нашего исторического опыта интегративная модель местного самоуправления позволяет задать четкие ориентиры для нашего дальнейшего движения.

В основу деятельности и местной власти, и местных сообществ, и региональной власти, и научно-экспертных сообществ, и бизнеса, прежде всего, малого и среднего, должна быть положена концепция межсекторного взаимодействия, способствующая не только совершенствованию инфраструктуры, но и повышению качества человеческого потенциала.

Отвечая на вопрос **С.В. Прасковой** (г. Иркутск) о необходимости разработки нового подхода к территориальной организации местного самоуправления, основанного на результатах экономических и социологических исследований, **И.В. Бабичев** предостерег от чрезмерного увлечения в данном вопросе известным мифом о возможности создания «нового» на почве полного свержения и отвержения «старого». Сказанное не отрицает вовсе потребности в использовании новейших достижений. К примеру, сегодня очевидно, что цифровизация должна прийти в управление: она может дать возможности новых форм общения с населением, его включения непосредственно в управленческий процесс. Но в части территориальной организации следует учесть сложившийся, исторически апробированный опыт, продемонстрировавший свою эффективность.

В своем совместном докладе «*О муниципальной публичной политике в контексте реформы местного самоуправления: индексные, критериальные и социологические замеры*» **В.Н. Якимец** (д-р социол. наук, главный научный сотрудник Института проблем передачи информации РАН) и **Л.И. Никовская** (д-р социол. наук, главный научный сотрудник Института социологии ФНИСЦ РАН) обратили внимание юридической науки на необходимость учета результатов социологических исследований в целях эффективного законодательного регулирования организации местного самоуправления. Локальный порядок, существовавший в различные исторические (советский, земский, современный) периоды – это всегда порядок социально-ориентированного и хозяйственно-экономического свойства, который должен опираться на баланс интересов жителей соответствующей территории. Прежде всего, это граждане, затем бизнесмены, укоренившиеся в своей деятельности на местном уровне, и власть.

В своем докладе, посвященном *значению конституционного правосудия для совершенствования организации местного самоуправления*, **Н.С. Бондарь** (д-р юрид. наук, заведующий Центром судебного права ИЗИСП при Правительстве Российской Федерации, Судья Конституционного Суда Российской Федерации в отставке), вслед за И.В. Бабичевым, особо подчеркнул значение исторических аспектов местного самоуправления: «история – это не только прошлое, но и будущее». Нельзя не вспомнить, что из всех реформ Александра II самой успешной считается именно земская реформа. Причина тому очевидна: земская реформа осуществлялась не сама по себе, ей предшествовала экономическая (отмена крепостного права (1861 год)) и судебная реформы. Эти три кита позволили вытащить Россию из кризиса и обеспечить довольно высокий уровень социально-экономического развития. Сказанное предопределяет и ответ на вопрос о том, быть или не быть местному самоуправлению в современной России.

При определении перспектив развития местного самоуправления далеко не последнюю роль играет судебная власть, прежде всего - конституционное правосудие. Конституционный Суд – это больше, чем суд, т.к. это не только юрисдикционный орган по разрешению споров и тем самым обеспечению гарантий защиты прав местного самоуправления, но это и квазиправотворческий орган.

Конституционный Суд не муниципальную политику творит, он заложил основы муниципального конституционализма, или конституционной модели местного самоуправления. Такую модель необходимо выводить не только из буквы Конституции. В этом контексте поправки 2020 года носят положительный характер, «в том плане, что они просто-напросто возвели на уровень высшей юридической силы правовые позиции Конституционного Суда». В

результате же политизации многих вопросов, в том числе вопроса о единстве системы публичной власти, поправки приобретают отрицательное значение. Местное самоуправление – это институт государственности, но будучи институтом государственности, органы местного самоуправления не являются органами государственной власти. Такой взгляд на местное самоуправление Конституционный Суд Российской Федерации выразил и в 1997 году (дело по Удмуртской Республике), и в 1998 году (дело по Республике Коми).

Основы муниципального конституционализма можно обозначить в триедином варианте. На третье место можно поставить характеристику местного самоуправления как института публичной власти, а на первом месте понимание местного самоуправления в субъективно-личностном варианте. Местное самоуправление – это институт правового статуса личности. В рассуждениях о местном самоуправлении мы должны, прежде всего, видеть человека как жителя местного сообщества. Это первичное звено местного самоуправления. Именно он должен присутствовать на уровне законодательства. И если мы, например, обратимся к Уставу г. Ростова-на-Дону (1996 год), то увидим, что первая глава называется «Человек и местное самоуправление».

Характеристика местного самоуправления как института правового положения личности – не абстракция, она позволила Конституционному Суду в 2002 году принять постановление, в соответствии с которым местное самоуправление в лице своих органов получило право на обращение в Конституционный Суд.

Вторая характеристика: местное самоуправление – это институт гражданского общества. Муниципальные, местные сообщества – это одна из основных ячеек гражданского общества.

И только в-третьих, местное самоуправление – это институт публичной вла-

сти. И здесь сколько угодно можно копыя ломать, размышляя, чего больше или меньше в плане компетенции, разграничения функций и полномочий между муниципальной и государственной властью.

Необходимо издать решения Конституционного Суда Российской Федерации по местному самоуправлению, систематизировав его правовые позиции по отдельным вопросам.

Как указал **Н.С. Бондарь** в завершение своего доклада, одной из важных предпосылок успешного решения проблем организации местного самоуправления является не только взаимодействие, сотрудничество науки и практики, но и выработка единого языка общения между ними. Прежде всего это конституционно-правовой язык общения.

К.Л. Шевелкина (директор Департамента развития сельских территорий Министерства сельского хозяйства Российской Федерации) обратила внимание участников на проблемы развития сельских территорий в России с учётом четырехлетнего опыта реализации государственной программы «Комплексное развитие сельских территорий», а также 14 иных государственных программ, предусматривающих расходы, влияющие на состояние сельских территорий (программы по развитию здравоохранения, образования, культуры, спорта, по вопросам берегоукрепления и пр.). Первая из них – отсутствие синхронизации между государственными программами. Поэтому важен перечень поручений Президента; два перечня, которые вышли за последнее время, – это поручения по итогам исследования Администрации Президента, что происходило с сельскими территориями за последнее время и что делалось государством в этой части.

Вторая проблема – у органов местного самоуправления не хватает сил и возможностей заниматься вопросами содержания и развития инфраструктуры. У нас 153

тысячи населённых пунктов, требующих развития (24,8% из них – без людей). Субъекты Российской Федерации инициируют заявки федерального органа власти для получения субсидии на создание новой инфраструктуры, либо модернизации имеющейся.

Третья – по многим населённым пунктам мы – в ходе камеральных проверок – сталкиваемся с проблемой профицита инфраструктуры: во многих опорных населённых пунктах инфраструктуры «больше, чем потребителей соответствующих услуг». Например, в крупном населённом пункте имеется две школы вместимостью по 700 человек, при том, что детей в этом населённом пункте всего 700 человек.

Следующая проблема – отсутствие мотивации у органов местного самоуправления к развитию. Так, за четыре года практики мы охватили мероприятиями госпрограммы 11 миллионов сельских жителей, или 8 тыс. населённых пунктов. От остальных мы заявки не получили. Многие на местах придерживаются следующей позиции: если ты ничего не делаешь, то и претензий к тебе меньше. Кроме того, необходимо создавать совместные с частным бизнесом команды, где бизнес проявляет интерес к развитию территорий, готов вкладываться в совершенствование инфраструктуры.

И, наконец, еще одна проблема – межмуниципальное сотрудничество. В отсутствие такового невозможно «прикрепить» жителей сельской территории к поликлинике в 30 км от неё, поскольку она относится к другому району; невозможно предложить двум районам создать на граничной территории многофункциональный объект.

В развитие проблемы, затронутой К.Л.Шевелкиной, **А.Н. Диденко** привел другой пример негативного опыта межведомственного взаимодействия: в одном из населённых пунктов единственно доступ-

ный для жителей пункт доступа к сети «Интернет» был проведен в школе через два года после ее закрытия, в то время как на почте «Интернета» не оказалось.

В рамках состоявшейся дискуссии во второй части «круглого стола» его участники поделились в выступлениях своими мнениями, размышлениями по отдельным, проблемным аспектам реализации конституционной модели местного самоуправления, в том числе в связи с принятием проекта закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти», судьба которого остается для многих до сих пор неопределённой.

Н.А. Антонова (д-р юрид. наук, заведующая кафедрой конституционного и муниципального права юридического факультета Тверского государственного университета) обратила внимание на существующее различие в социально-экономическом развитии муниципальных образований Тверской области: 63% муниципалитетов признаются относительно благополучными, 19,5% занимают промежуточное положение и 17% муниципальных образований – проблемные, не способные решить свои социально-экономические задачи, реализовать свой потенциал. Такая заметная дифференциация социально-экономического развития муниципалитетов неизбежно ведет к расширению ареалов депрессивности, бедности, к значительному сужению активного экономического потенциала. Чрезмерные различия условий жизни населения воспринимаются обществом как нарушение принципов социальной справедливости и могут привести к усилению центробежных тенденций.

Если говорить о территориальной организации, то на сегодняшний день в Тверской области уже 30 муниципальных округов, 5 городских округов, 5 муниципальных районов. Для сравнения – после принятия Закона № 131-ФЗ в Тверской об-

ласти было создано 405 муниципальных образований.

Согласно официальной точки зрения, причиной происходящих укрупнений является необходимость повышения инвестиционной привлекательности территории; укрупнение сельских поселений обусловлено низкой бюджетной обеспеченностью сел, кадровыми проблемами. В то же время процессы объединения муниципалитетов были запущены в ряде поселений и соответственно районов со скандалом, создали благодатную почву для возникновения и разрастания внутренних конфликтов.

В условиях муниципальной реформы и появления муниципальных округов следует остерегаться соблазна пойти по пути наименьшего сопротивления – попросту «слить» все поселения районов в единственный муниципальный округ. Это не решение проблемы развития территорий. Бездумно ликвидируя сельские и городские поселения, наиболее приближённые к жителям, их нуждам, региональная власть лишается единственного канала коммуникации с местными сообществами. Важно соблюдать принцип формирования территорий муниципалитетов с учетом исторически сложившихся особенностей. Но что означает «исторически сложившиеся особенности»? Где искать ту точку в истории, с момента которой необходимо учитывать такие особенности?

Т.М. Бялкина (заведующая кафедрой конституционного и муниципального права юридического факультета Воронежского государственного университета) начала свое выступление с позиции юридического идеализма, с тезиса о том, что правовая основа местного самоуправления и её качество играют важнейшую роль и оказывают огромное влияние на фактическую организацию муниципальной власти. Недаром ломается так много пик вокруг процесса законодательных изменений.

В этом процессе мы должны акку-

ратно, с учётом того, что уже есть, попытаться усовершенствовать сложившийся порядок, сохранив местное самоуправление как конституционную ценность. Начнем с названия закона: хотелось бы оставить прежнее название, поскольку местное самоуправление, как верно сказал Н.С. Бондарь, – это элемент государственности, а не власти только. Необходимо за основу взять ныне действующий Закон № 131-ФЗ, в котором отражены все положения, связанные со статусом личности, с правом человека участвовать в управлении делами государства. Вопросы, связанные с участием политических партий и движений в местных делах, могут быть вполне отражены в законе с существующим ныне названием.

Не меньшего внимания заслуживает и вопрос о принципах. Само название «об общих принципах» говорит о необходимости закрепления в нем принципиальных моментов. Что, к примеру, означает принцип единства публичной власти? Главные положения, связанные с публичной властью, должны быть конкретизированы в Законе № 131-ФЗ. В опоре на эти общие положения, на которых зиждется публичная власть, можно выводить особые принципы местного самоуправления как автономной структуры в системе государства и в системе публичной власти.

Необходимо выступить в защиту статьи 12 Конституции Российской Федерации, призванной создать гарантии местного самоуправления. Что же касается формулы о невхождении органов местного самоуправления в систему органов государственной власти, то нельзя не обратить внимания на то, что речь в данной формуле идет именно об органах. Однако нередко слово «органы» убирают и говорят о невхождении местного самоуправления... Нет, конечно же, - оно часть государственной системы.

Один из главных принципов, требующих закрепления – принцип сбалансиро-

ванности объема полномочий и финансовых ресурсов. Не столько Закон № 131-ФЗ, сколько бюджетное и финансовое законодательство требуется привести в соответствие с полномочиями местного самоуправления. Необходимо вернуть финансирование мандатов.

В то же время принцип сбалансированности полномочий и соответственно ресурсов местного самоуправления требует определенности этих полномочий. Во-первых, в Законе № 131-ФЗ все базовые полномочия должны быть закреплены и они должны реально отражать то, что местное самоуправление – это власть. Власть не может действовать без реального объема дел, за которые она отвечает. Во-вторых, субъектам Российской Федерации должно быть предоставлено право определить, какие вопросы у них лучше решает муниципальный уровень.

В целом, после поправок к Конституции Российской Федерации, ныне действующий Закон № 131-ФЗ увеличил свой потенциал: многие из поправок, по большому счету, направлены на приведение главы 8 Конституции «в соответствие» с нормами Закона № 131-ФЗ. В ходе конституционной реформы между ними сняты многие противоречия. С учетом накопленного положительного опыта, с учетом анализа складывающейся практики и пр. можно, сохранив Закон № 131-ФЗ, внести в него необходимые изменения. Если Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации» оставили, то почему нельзя оставить Закон № 131-ФЗ?

Т.Н. Михеева (д-р юрид. наук, заведующая кафедрой конституционного и административного права юридического факультета Марийского государственного университета) обратила внимание на то, что в течение 30 лет местное самоуправление двигалось и изменялось, число типов местного самоуправления постепенно уве-

личивалось. Оттого необоснованным выглядит проект закона, в котором «вдруг» остается только три вида муниципалитетов.

На протяжении 30 лет изменялось не только местное самоуправление, но и государство в целом. К 2020 году у нас сформировалось другое миропонимание. Отсюда наивно полагать, что несмотря на изменения в мировоззрении государства, местное самоуправление остается прежним. Бурно обсуждаемый сегодня проект закона – это не случайность, это стратегия. Это стратегия движения государства вперед, его стремление стать сильной державой в мировом смысле. И в этом смысле государство (как и Китай) переходит к другой модели местного самоуправления, к государственной, позволяющей все силы собрать в один кулак.

На протяжении 30 лет мы постепенно сокращали ту разорванность органов государственной власти и местного самоуправления, о которой в том числе говорил и С.А. Авакьян. Сейчас мы, видимо, подошли к новому моменту. Но никто, в том числе законодатели, честно не говорят, что мы переходим к другой, государственной, модели местного самоуправления. Но ведь это неплохо. В мире существуют разные модели организации местного самоуправления, да и у нас накоплен достаточный собственный – как земский, так и советский – опыт.

И.В. Бабичев в своей реплике на выступление Т.Н. Михеевой подчеркнул значимость восприятия не любого, а именно положительного (позитивного) опыта реализации исторически сложившихся моделей организации местной власти.

О.А. Кожевников (д-р юрид. наук, профессор кафедры конституционного права Уральского государственного юридического университета имени В.Ф. Яковлева) призвал, во-первых, прежде всего определиться с тем, что есть местное самоуправление. Принимавшиеся на протяжении

тридцати лет законы различно подходили к этому вопросу. Кроме того, в соответствии с Федеральным законом «О Государственном Совете Российской Федерации» в единую систему публичной власти входят только органы местного самоуправления, население туда не включено. Во-вторых, граждане всё дальше отходят от понимания местного самоуправления в качестве формы их участия в решении проблем жизнеобеспечения, перестают доверять местной власти. Короткий пример: на последние довыборы в городскую Думу г. Екатеринбурга по одному избирательному участку явка избирателей составила 9%, по другому – 12%. Сегодня следует внимательнее отнестись к обеспечению участия населения в местном самоуправлении как с точки зрения выборных процедур, так и с точки зрения форм их участия.

Кроме того, хотелось бы обратиться к проблеме передачи на муниципальный уровень государственных полномочий. Такая передача возможна лишь в экстренной ситуации, в исключительных случаях. Необходимо преодолеть практику передачи государственных полномочий с минимальным финансированием, неизбежно требующим финансового участия муниципалитетов. Финансы передаются в минимальном объеме, а «трясут» в дальнейшем «по полной программе».

И, наконец, по проблеме участия субъектов Российской Федерации в правовом регулировании организации местного самоуправления, составляющем предмет совместного ведения Федерации и субъектов Федерации. За 30 лет объем такого участия увеличился. После 2015 года («Иркутское дело» Конституционного суда РФ) субъект Федерации обладает чрезмерно широким усмотрением в вопросах организации местного самоуправления без необходимости мотивировать свои решения и в части определения вида избирательной системы, и в части модели замещения долж-

ности главы муниципалитета, и в части изъятия (перераспределения) полномочий у муниципальных образований. В такой ситуации необходимо выставить четкие границы участию регионов в вопросах организации местного самоуправления.

По мнению **А.Н. Костюкова** (д-р юрид. наук, заведующий кафедрой государственного права юридического факультета Омского государственного университета), действующий Закон № 131-ФЗ вполне устраивает страну. Потребность в быстрых изменениях отсутствует. Во-первых, этот закон основательно разрабатывался как «конкретно регулирующий закон»; во-вторых, в него внесено огромное количество изменений, призванных учесть и отразить происходившие изменения.

В то же время проект закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» вызывает опасения. Это прежде всего касается территориальной организации, предлагаемого начала одноуровневости: не все регионы готовы «пожертвовать» селами (например, Кавказ); одноуровневость повлечет за собой непомерно высокие финансовые затраты. В рамках организационной основы следует выступить решительно против назначаемых губернаторами мэров. Должны быть реальные выборы глав муниципальных образований.

И, наконец, следует ли торопиться в принятии новой Конституции? Говорить об этом, конечно, можно. Но на настоящий момент нам достаточно того, что мы имеем. Необходимо жить спокойно, развивать и наполнять жизнью существующие конституционные нормы, в том числе касающиеся организации местного самоуправления.

Мнение **А.Н. Костюкова** о необходимости возвращения к выборной модели избрания глав муниципалитетов (избрание на муниципальных выборах) вызвала дискуссию. Как заявил **А.Н. Диденко**, прямые выборы – это красивый шаг с политической

точки зрения, но практика предоставляет довольно большое количество примеров привлечения глав к уголовной ответственности в связи с отсутствием эффективного политического инструмента привлечения его к политической ответственности. Необходим инструмент политической ответственности мэра перед губернатором, какой и предоставляет конкурсная модель «избрания» главы муниципального образования. Основная проблема заключается не в введении данной модели, а в закрытости конкурсной процедуры. Закрепление гарантии конкуренции и принципа открытости, закрепление – по аналогии с избирательными кампаниями – иных важных принципов организации и проведения конкурса, создаст необходимые условия эффективности конкурсной модели замещения должности главы муниципалитета.

В то же время **И.В. Бабичев** напомнил о том, что прямой способ избрания глав не характерен для наших исторически сложившихся моделей, а также указал на наличие в российском законодательстве иного способа замещения должности главы муниципалитета – о возможности избрания мэра из состава представительного органа муниципального образования с последующим исполнением им полномочий главы местной администрации. В этом случае человек прошёл со своей командой через муниципальные выборы, получил мандат депутата и был избран – в коалиции с двумя-тремя командами – главой муниципального образования. Эта формула – при обозначенных выше условиях, при развитой общественно-политической системе – может быть эффективной.

К вопросу о необходимости возвращения к исключительно выборному способу избрания глав муниципалитетов (избрание на муниципальных выборах) обратился в своем выступлении и **Н.С. Тимофеев** (д-р юрид. наук, профессор кафедры конституционного и муниципального права юриди-

ческого факультета МГУ имени М.В. Ломоносова). Анализ зарубежного опыта, по его словам, демонстрирует широкую вариативность в решении данного вопроса. Многие государства в настоящее время закрепляют различные модели замещения должности мэра и соответственно его взаимодействия с представительными органами.

Помимо этого, в своем выступлении **Н.С. Тимофеев** указал на сакральный характер местного самоуправления, подчеркивающий его особую ценность для государства. Местное самоуправление – это не просто основа государственности, это основа доверия населения государству. Утрата такого доверия ведет к довольно негативным непредсказуемым последствиям для государства. Но, к сожалению, проект закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» ведет именно к таким последствиям.

Настаивать на несостоятельности местного самоуправления в связи со слабой активностью населения, его нежеланием участвовать в решении проблем жизнеобеспечения ошибочно. Не следует ориентироваться только на слабые сообщества, поскольку практика предоставляет и множество примеров сильных, активно действующих местных сообществ. Ориентируясь на слабых, мы и сильных делаем слабыми, не даём им возможности полностью раскрыть и продемонстрировать свой потенциал.

Резкой критике следует подвергнуть и все чаще звучащие предложения о совместной компетенции государства и местного самоуправления: реализация такого предложения ведет и приведет к смещению круга дел разных уровней власти и в конечном счете к безответственности каждой из них. Компетенция муниципальных образований требует четкого определения (с соответствующим финансовым обеспечением). Только в этом случае можно говорить

о социально ориентированной ответственной муниципальной власти, работающей на благо граждан.

В.В. Таболин (д-р юрид. наук, профессор департамента публичного права ВШЭ) призвал делать все для того, чтобы страна двигалась вперед и начался новый этап ее успешного развития. Фундаментом нашего современного государства является «очень хиленькое, гниленькое» местное самоуправление и «очень крепкое территориальное государственное управление». Соглашаясь с Т.Н. Михеевой, пора задуматься о новой модели, о государственном муниципальном самоуправлении.

Необходимо помнить, что местное самоуправление – это прежде всего власть. Следует признать наличие муниципальной власти, включив ее в систему разделения властей (президентская, законодательная, исполнительная, судебная, муниципальная). В этом случае статья 12 Конституции Российской Федерации встает на свое место: каждая ветвь власти независима, самостоятельна в пределах своей компетенции. Далее, возможно внесение поправок в Конституцию Российской Федерации, в статью 73, включив в нее две части: часть 2 – «Самостоятельная компетенция органов местного самоуправления в виде вопросов местного значения определяется федеральным законом в соответствии с Конституцией Российской Федерации. Обеспечение необходимых и достаточных условий жизнедеятельности населения муниципальных образований на основе традиционных российских ценностей»; часть 3 – «О реализации публичных полномочий подконтрольных государству путём непосредственного взаимодействия органов единой системы публичной власти, а также посредством специальных органов государственного муниципального контроля».

Н.А. Батищева (заместитель начальника экспертно-правового отдела Института государственного и муници-

пального управления при Правительстве Красноярского края) поделилась опытом реализации государственных программ, направленных на господдержку развития местного самоуправления в Красноярском крае. Одно из наиболее интересных и важных направлений – это повышение активности населения в решении вопросов местного значения, создание территориального общественного самоуправления, реализация инициативных проектов. Подход Красноярского края к сопровождению местных инициатив занимает сегодня лидирующие позиции в сфере внедрения и развития инициативного бюджетирования.

Один из важнейших вопросов – территориальная организация. При переходе к одноуровневой модели необходимо учитывать региональную специфику. Красноярский край – это огромная территория, включающая 544 муниципалитета, 84% из которых составляют сельские поселения (457). Кроме того, нельзя забывать о коренных малочисленных народах. На севере Красноярского края проживают народы, находящиеся далеко друг от друга и имеющие только воздушное и водное сообщение между собой.

Как подчеркнул **Е.Б. Султанов** (д-р юрид. наук, заведующий кафедрой конституционного права юридического факультета Казанского государственного университета), необходимо исходить из того, что любое управление, государственное или муниципальное, должно решать вопросы жизнеобеспечения. Федеральная, региональная, местная власть участвуют в решении вопросов жизнеобеспечения населения и соответственно должны взаимодействовать друг с другом. И с этой точки зрения проект закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» заслуживает самой жесткой критики: в нем смешаны все категории. Он не только не решает ни одной проблемы в части компетенции муницип-

ципалитетов, возникшей в результате действия ныне действующего Закона № 131-ФЗ, но и многократно усугубляет их.

Поддерживая С.А. Авакьяна, **Е.Б. Султанов** призвал не отказываться от механизма контроля государства, в том числе в лице субъектов Федерации, за местным самоуправлением. Как показывает опыт Республики Татарстан, следует не разрушать вертикаль управления, а сохранить ее. Для потребителя услуг не имеет значения, кто такую услугу предоставляет, ему важно ее качественное предоставление. Ему нужна больница, детский сад, дороги и пр.

Одна из серьезных проблем, с которой мы сегодня сталкиваемся – постепенная утрата властных полномочий местного самоуправления, на что обращают внимание многие главы местных администраций на курсах по повышению квалификации. «Все меньше и меньше становится властных полномочий, население не идет к нам, мы не решаем их проблемы, мы становимся ненужными» – говорят они. В этом основная проблема: нет власти. «Не столько даже денег нет, сколько нет власти». И если мы будем каждый раз настаивать, что местное самоуправление – это не публичная власть, а самоорганизация, то мы не сможем выйти из обозначенного тупика. «Управлять без власти – это пустое дело».

А.А. Ларичев (д-р юрид. наук, заместитель декана по научной работе факультета права Департамента публичного права ВШЭ), опираясь на зарубежный опыт, указал на иллюзорность наших представлений об использовании общественной модели в Великобритании, Канаде, США, Новой Зеландии. В США, например, любое решение муниципального совета может быть отменено профильным министерством.

Что касается воспринятой из зарубежных практик профессионализации муниципального управления, то проблема не в ликвидации института выборов, а в его

замене назначенцами, не имеющими необходимых профессиональных навыков. Во Франции, к примеру, необходимо окончить специальную школу управления для того, чтобы получить доступ к муниципальному управлению. У нас же такой доступ открыт любому человеку с управленческим опытом. В результате человек, назначенный главой муниципального образования, в течение года (а иногда и больше) разбирается в особенностях муниципальной сферы – в организации водопровода, электроснабжения, транспортного обслуживания и т.д. Иными словами, восприятие положительного зарубежного опыта необходимо. Вопрос лишь в том, каким образом мы это делаем.

В целях такого восприятия можно обратиться не только на Запад, но и на Восток. В Китае, например, сегодня активно развиваются локальные сообщества, особенно в городах. В России, используя принцип ментальных карт, можно обозначить на больших масштабах ареал интересов жителя, наслоить их и получить небольшие локальные сообщества. Таким сообществам можно предоставить право решения вопросов по благоустройству, по вывозу мусора и т.д. В этом случае у жителей неизбежно появится интерес к местному самоуправлению. Но для этого необходимо решить законодательные проблемы, связанные, прежде всего, со статусом территориального общественного самоуправления, преодолеть цивилистическую парадигму и разрешить противоречия между гражданским и публичным законодательством.

А.В. Колесников (д-р юрид. наук, и.о. заведующего кафедры конституционного права Саратовской государственной юридической академии) обратил внимание на то, что в Законе № 131-ФЗ заложены такие механизмы, которые могли бы помочь в решении проблемы финансового обеспечения местного самоуправления.

Интересный в этой связи опыт представляет китайский опыт акционирования деревни Хуаси. Её акции сегодня высоко ценятся на Чанчжоуской фондовой бирже, а каждый житель получает огромные дивиденды; каждая семья имеет на счету по 400 тыс. долларов.

В этой части Закон № 131-ФЗ содержит важные установки, но не имеет соответствующих механизмов реализации. Так, органы местного самоуправления имеют право создавать акционерные общества и общества с ограниченной ответственностью, в том числе межмуниципальные, но эта норма не работает. Причина тому – отсутствие механизмов реализации. Необходимо идти по пути формирования нового типа юридических лиц, имеющих коммерческую составляющую для публично-правовых образований. На протяжении последних лет от этой альтернативы отказывались, поскольку якобы, с одной стороны, это противоречит духу, существу муниципальной власти, а с другой – создает препятствия развитию конкуренции, укреплению частного сектора экономики. В результате мы пришли к такой ситуации, когда многие частные лица оказываются богаче муниципальных образований.

Против высказанного предложения возразил **И.В. Бабичев**, по мнению которого коммерческой деятельностью муниципалитет не должен заниматься. Но он должен заниматься некоммерческой целевой деятельностью, направленной на решение вопросов местного значения. Муниципальным образованиям должна быть предоставлена возможность зарабатывать в результате осуществления некоммерческой целевой деятельности. Формы межмуниципального хозяйственного сотрудничества, закрепленные в Законе № 131-ФЗ, не работают, как верно заметил А.В. Колесников. Но требуются не новые формы, а совершенствование статуса межмуниципальных учреждений. А для этого необходимо пре-

одолеть чрезмерное цивилистическое влияние, «затронуть» Гражданский кодекс, что, к сожалению, сегодня сделать не получается. Оттого, к примеру, сегодня невозможно построить МФЦ с участием двух районов.

И еще один важный момент – потребность в фондах развития. Внебюджетные фонды были у земцев, у местной советской власти, даже у ранней постсоветской, а сегодня они, к огромному сожалению, запрещены.

Е.С. Шугрина (д-р юрид. наук, профессор кафедры конституционного и административного права юридического факультета Санкт-Петербургского государственного университета) обратила внимание на некоторые актуальные проблемы в контексте фактически сложившихся отношений между государством и местным самоуправлением. Во-первых, проблема баланса между государственной властью и местным самоуправлением. С одной стороны, как верно замечает О.И. Баженова, местное самоуправление – это самостоятельная демократическая ценность, за которую надо платить, но с другой – нельзя не заметить появления новой самостоятельной ценности – качества жизни. Это влечет возникновение конкуренции указанных двух ценностей, в конечном счете наполняющих чуть новым содержанием баланс государственной и муниципальной власти.

Вторая проблема, требующая и теоретического осмысления, и правового регулирования – проблема соотношения мнения меньшинства и большинства. С одной стороны, мы постоянно актуализируем потребность выявления и учёта мнения меньшинства, но с другой стороны, в контексте развития комфортной городской среды, именно меньшинство фактически становится определяющим. Это та социально активная часть населения, которая может, хочет и высказывает свою позицию по поводу трансформации общественного

пространства. Сказанное, в свою очередь, требует разработки новых механизмов, позволяющих это сделать.

Наконец, третья проблема, тесно связанная с предыдущей – установление баланса между частными и публичными интересами. У нас появляются частные территории, изначально «невидимые» для органов местного самоуправления – коттеджные посёлки и т.д. Но постепенно люди, проживающие на таких территориях, сталкиваются с общими для них проблемами жизнеобеспечения (вывоз мусора, транспортное обслуживание и т.п.), отчего перед муниципальными образованиями встают новые вопросы и проблемы. Кроме того, сегодня некоторые территории (например, свободный порт Владивосток) управляются управляющими компаниями. Возникает вопрос: насколько обосновано распространение принципов корпоративного права на публично-правовую сферу?

И последнее – это проблема пределов ответственности муниципальных образований по делегированным государственным полномочиям. Законодательная и теоретическая установка, согласно которой муниципалитеты несут ответственность, в пределах, предоставленных им для осуществления государственных полномочий финансовых средств, не работает. Приме-

ром чему – осуществление государственных полномочий по контролю за безнадзорными животными: как показывает практика, на органы и должностных лиц местного самоуправления возлагается ответственность (в том числе уголовная) за ненадлежащее осуществление указанных полномочий вне зависимости от сроков и объема предоставления финансовых средств со стороны субъектов Российской Федерации. Необходима разработка новых принципов взаимодействия между государственной и муниципальной властью в указанной части. Необходимо разрабатывать новый принцип не гарантий местного самоуправления, не защиты местного самоуправления, а защищенности местного самоуправления.

В завершение «круглого стола» **И.В. Бабичев** еще раз подчеркнул мысль о необходимости перехода к *гармоничной интегративной модели местного самоуправления* в Российской Федерации. Организаторы «круглого стола» поблагодарили присутствовавших за неравнодушное, искреннее участие в судьбе местного самоуправления – фундамента российского демократического государства. Большое дело делается сообща, а местное самоуправление – это большое дело!

Новые институты и механизмы взаимодействия власти и общества в контексте сетевизации публичной политики на местном уровне (по результатам социологических исследований)

New institutions and mechanisms of interaction between government and society in the context of the networkingization of public policy at the local leve (based on the results of sociological research)

Л.И.Никовская,
д-р социол. наук, канд. филос. наук,
главный научный сотрудник
Института социологии ФНИСЦ РАН,
профессор РАНХиГС

Аннотация: Формирующееся сетевое общество неумолимо способствует повышению интенсивности взаимодействия власти и гражданского общества, а также стимулирует реформу государственно-муниципального управления в направлении усиления открытости и публичности. Внедрение современных форм информационно-коммуникационных технологий, возрастание удельного веса проектно-сетевых форм общественного участия способствовали увеличению вовлеченности граждан в разные формы взаимодействия с органами власти. Это актуализирует выявление специфики общественного участия на основе принципов сетевого управления, изменения характера государства в направлении усиления его координирующих функций, исследование обновленного формата государственно-муниципального управления как общественно-государственного. Новыми и весьма продвинутыми институтами и механизмами публичной политики в контексте формирующегося сетевого общества становятся краудсорсинг и блогинг, которые стали стремительно формироваться на основании демократичности горизонтальной сетевой коммуникации и способности к самоорганизации социальных сетей. Краудсорсинг как новый инструмент сетевого взаимодействия власти и общества позволил существенно раздвинуть рамки и возможности публичной политики за счет интенсификации коммуникативной деятельности посредством электронных технологий и перевести этот процесс в интерактивный режим. Блогинг же означает такую коммуникативную деятельность людей, которые создают свой контент и формируют вокруг него определенное взаимодействие. Особой разновидностью блогинга является политический блогинг, который более всего связан именно с сетевой публичной политикой. Данный вид блогинга расширяет сферу политического общения, делая его более демократичным, доступным и оперативным. В статье приводится конкретный кейс функционирования политического блога подмосковного мэра Д. Волкова, который позволил приобщиться большому количеству граждан города с индивидуального уровня в большие публичные проекты и программы, актуализировал процесс самоорганизации различных сетевых и местных сообществ в контексте их подключения к проектным возможностям городского/федерального контекста развития и продемонстрировал повышение значения коммуникативной эффективности государственного/ муниципально-го управления.

Ключевые слова: сетевое общество; сетевая коммуникация; интернет-пространство; публичная политика; де-libерация; блогинг; со-управление; со-участие; коммуникативная эффективность; государственное/ муниципальное управление.

Annotation: The emerging network society inexorably contributes to increasing the intensity of interaction between the government and civil society, and also encourages the reform of state / municipal administration in the direction of increasing openness and publicity. The introduction of modern forms of information and communication technologies, the increasing share of project-network forms of public participation contributed to an increase in the involvement of citizens in various forms of interaction with the authorities. This actualizes the identification of the specifics of public participation based on the principles of network management, changes in the nature of the state in the direction of strengthening its coordinating functions, and the study of the updated format of state/municipal management as a public-state one. Crowdsourcing and blogging are becoming new and very advanced institutions and mechanisms of public policy in the context of the emerging network society, which began to form rapidly on the basis of the democratic nature of horizontal network communication and the ability to self-organize social networks. Crowdsourcing as a new tool of

network interaction between government and society has significantly expanded the scope and possibilities of public policy by intensifying communication activities through electronic technologies and transferring this process to an interactive mode. Blogging also means such a communicative activity of people who create their own content and form a certain interaction around it. A special kind of blogging is political blogging, which is most closely related to online public policy. This type of blogging expands the scope of political communication, making it more democratic, accessible and operational. The article provides a specific case of the functioning of the political blog of the mayor of Moscow D. Volkov, who allowed a large number of citizens of the city to join large public projects and programs from the individual level, actualized the process of self-organization of various network and local communities in the context of their connection to the project capabilities of the urban/federal development context and demonstrated an increase in the importance of the communicative effectiveness of state/municipal management.

Keywords: network society; network communication; Internet space; public policy; deliberation; blogging; co-management; communicative efficiency; state/municipal management.

Сегодня современный мир переживает значимый *социетальный поворот*, обусловленный стремительным переходом к информационному обществу, сетевой структуре социума, что существенно меняет характер отношений между обществом и государством и ведет к сдвигам в конфигурации властного пространства [1]. Повышается значение самоорганизации, управления через сообщества, интенсификация взаимоотношений между обществом и государством. При этом роль государства все больше трансформируется в направлении координации общественно-государственных взаимодействий, а вовлечение всех в публичность становится мобилизирующей силой для бизнеса и гражданского общества. Сетевое общество представляет собой социальную структуру, характеризующую информационную эпоху развития социума. Сетевые структуры предполагают особую форму координации взаимодействий, принципиально отличную от иерархий, поэтому властные отношения в них не могут иметь ту же природу и характер реализации, что и в политических системах этатистского типа. Наиболее полно разработанный методологический подход к анализу меняющейся природы политической власти в сетевом обществе мы находим в ряде последних работ М.Кастельса [2]. По его мнению, одним из ключевых факторов, влияющих сегодня на специфику властных отношений, являются возникновение и распространение новых форм коммуникации, прежде всего, т.н., самокоммуникации, базирующейся на горизонтальных сетевых связях. А это приводит к существенным

изменениям роли административных структур в процессе выработки и реализации государственной политики. Административные институты и, соответственно, современная бюрократия, начинают двигаться от исполнительской нейтральности и формального следования букве закона к модели эффективной координации, посредничеству и нестандартным решениям, требующих инициативности в поиске решений социально-значимых проблем во взаимодействии с обществом. Государство все больше «приобретает характер координационной структуры, которая интегрирует и регулирует расширяющиеся и дифференцирующиеся сетевые сообщества на основе универсальных публичных ценностей для решения общественно значимых и специфических проблем различного уровня. При этом публичная политика становится продуктом, вырабатываемым в совместной деятельности на принципах диалога, сотрудничества и партнерства разнообразных акторов» [3]. Таким образом, нарастание фактора сетевых сообществ, значимости коммуникации и доверия существенно меняет характер гос- и муниципального управления. Не допускается *ассиметрия* в принятии социально-политических решений, возрастает значение *делиберации*, процесса формирования *совместного* знания и решения. Ряд отечественных исследователей называет такой существенный сдвиг в системе властеотношений переходом к общественно-государственному управлению: «... это подход, модернизирующий политику, процедуры, структуры и системы управления и ведения государственных дел

(всех видов деятельности) на всех уровнях исполнительной власти за счет развития публично-правовых институтов и механизмов, введения действенных процедур учета общественных интересов на основе изучения лучших практик, организации и расширения общественного участия и согласования межгрупповых отношений, обеспечивающих синергетический эффект, вследствие инкорпорирования принципов, моделей и механизмов публичной политики и межсекторного социального партнерства в процессы подготовки, принятия и реализации управленческих решений» [4].

Изменяющаяся природа политической власти возникает не вследствие исключительности самого феномена сети, а по причине эффекта синергии, позволяющей сетям максимально полно учитывать разнонаправленные интересы разнообразных участников и вырабатывать оптимальные решения. Таким образом, основа сетевой политики — это обеспечение максимально широкого включения разнообразных акторов в процесс обсуждения, принятия и реализации социально-значимых решений. В конечном счете, мы можем говорить о том, что сетевое общество формируется в делиберативном пространстве, пространстве общественного дискурса и наполняется новым политическим содержанием, кардинально меняющим не только структуру, но и суть социально-политических отношений.

Таким образом, появление современных форм коммуникативных технологий, возрастание удельного веса проектно-сетевых форм гражданского участия способствовали увеличению вовлеченности граждан в разные формы взаимодействия с органами власти: они чаще стремятся активно принимать участие в формировании социально-политической «повестки дня». Сегодня можно уже четко выделить 4 основные группы интерактивных интернет-площадок в стране для формирования массовых гражданских инициатив и решения социально-значимых проблем в публичной сфере: - работа с обращениями граждан, краудсорсинговые и краудфандинговые платформы, волонтерские сервисы, группы по обмену мнениями граждан. Средства мас-

совой информации, социальные сети, блоги и иные средства онлайн-коммуникации позволяют в кратчайшие сроки аккумулировать значительные человеческие и финансовые ресурсы, подключать ресурс государства, бизнеса, всего общества для оперативного решения социальных задач.

Одним из наиболее популярных инструментов повышения роли самоорганизации социальных сетевых сообществ, усиления значимости коммуникативной составляющей государственного/муниципального управления становится механизм краудсорсинга. Краудсорсинг (от англ. crowdsourcing, crowd — «толпа» и sourcing — «использование ресурсов») — это вовлечение на добровольных началах большого количества людей с целью сбора идей и концепций, связанных с решением определенных задач. Понятие впервые введено в оборот Дж. Хауи и редактором журнала Wired М. Робинсоном для обозначения особенностей бизнес-модели, при которой простые потребители и пользователи сети Интернет и добровольцы привлекались для производства и распространения товаров и услуг, генерирования идей и решений [5]. Краудсорсинг уходит своими корнями в базовый эгалитарный принцип, означающий, что каждый человек обладает знаниями и талантами, которые могут быть востребованы другими людьми [6]. В online-пространстве краудсорсинговая деятельность предполагает формирование сетевых сообществ в виде общественных сетей, позволяющих использовать «политику разнообразия» индивидуальных акторов сети для разработки, реализации коллективных идей или проектов. На сегодняшний день эта деятельность оформилась в четыре технологические формы: *рынок прогнозов* (формирование и приобретение информации о будущем, связанной с определенными ожиданиями и результатами); *краудкастинг* (процесс выработки определенных решений, связанных с использованием ресурсов участников социальных сетей); *сетевой брейнсторм* (мозговой штурм участников социальных сетей для генерации разнообразных идей по определенной проблеме) и *проектный краудсорсинг* (постоянно действующий информационный ре-

курс, наполнение которого образуется инициативной сетью неравнодушных граждан и экспертов, предметно заинтересованных в постоянном функционировании данного сервиса, являющихся одновременно и создателями, и потребителями генерируемого ими контента).

Краудсорсинговые технологии были быстро впитаны разработчиками концепции «электронного правительства» и «электронной демократии» во многих государствах и встроены в систему публичного управления, позволяющей привлекать на основе созданных различных электронных платформ инициативных граждан. Выделяют следующие популярные виды краудсорсинговой деятельности в этом аспекте: политический рынок прогнозов; законотворческий краудсорсинг как разновидность сетевого брейнсторминга; сетевое взаимодействие органов власти различного уровня и активистов гражданского общества, представляющее собой интегрированную форму технологий краудсорсингового проектирования и краудкастинга. Как правило, краудсорсинговые проекты и общественные инициативы привлекают внимание к деятельности органов власти, создавая возможность для граждан быть причастными к принятию управленческих решений, обеспечивая ощущение открытости государственных и муниципальных структур. Став неотъемлемой частью планируемого к внедрению проектного метода управления, краудсорсинговые проекты могут дать толчок для инновационного развития и модернизации системы государственного и муниципального управления в стране.

Иными словами, краудсорсинг позволил существенно раздвинуть рамки и возможности публичной политики¹ за счет интенсификации коммуникативной деятельности посредством электронных технологий и перевести процесс взаимодействия власти и общества в интерактивный режим. Вполне справедливо звучит прогноз немецких аналитиков, что краудсорсинговый «инструментарий позволяет квалифицированным, политически мыслящим гражданам, до сих пор стоящим в стороне от классических партий, намного активнее

включаться в политический процесс. Вместо классического «письма читателя» или обращения к депутату граждане теперь имеют возможность непосредственного вмешательства в процесс принятия решений - зачастую по вполне конкретной теме, быстро и организованно»[7].

Помимо прочего краудсорсинг в социально-политических отношениях позволяет членам социальных сетей входить в экспертное политическое сообщество, генерировать инновационные проекты, способствующие не только распространению эффективных управленческих практик, но и модернизации целых сфер общественной жизни. Таким образом, краудсорсинговая деятельность стимулирует утверждение новой модели общественного и гражданского участия, технологически развивая принципы межсекторного партнерства.

Согласно нашим исследованиям, наиболее популярной среди российских регионов является пример деятельности краудсорсинговых ресурсов в Москве: «Наш город» и «Активный гражданин». Так, за время существования сетевого портала «Наш город» с 2011 года было решено более 7,3 миллионов проблем, а зарегистрированными сетевыми пользователями является более 2 миллионов участников[8]. Идеи, прошедшие отбор и получившие наибольшую поддержку участников проекта, берутся в работу и реализуются городом. Правительство Москвы гарантирует реализацию лучших проектов.

Очень востребованной является также и краудсорсинговая платформа «Активный гражданин», запущенная более 9 лет назад, в мае 2014 года, чтобы москвичи вступали в прямой диалог с властями и помогали городу принимать важные решения с опорой на общественное мнение его жителей. Причем данная платформа одной из первых в Москве перешла в 2017 году на технологию блокчейн, которая повышает уровень доверия к голосованиям и гарантирует её неизменность, так как любой желающий может следить за ходом голосования, став участником сети блокчейн. Число участников данной площадки составило на сегодняшний день 6,4 миллиона человек, за

все время ее функционирования принято 234,4 млн. решений[9].

Данные краудсорсинговые платформы уже зарекомендовали себя как достаточно успешные и популярные сервисы с использованием многочисленных обращений и волеизъявлений граждан по благоустройству столицы.

Обследуемые нами города² (Кострома, Ярославль) с большим интересом наблюдали за развитием данных сетевых технологий в столице. Так, в Костроме через сетевые форматы решались точечные вопросы благоустройства дворов, улиц, парков. Но в городе полноценный краудсорсинговый режим в системе городского управления пока не получил полного воплощения в силу неготовности большей части населения к такой сетевой активности: *«Мы поддерживаем площадку «Активный гражданин» как в Москве. Но нас слишком мало пока, доля населения, которая будет в этом участвовать ниже, чем в столице. И у нас уровень компьютерной грамотности ниже... Многие ветераны нам говорят, что они к этому пока не готовы..., могут выпасть из этого процесса общения (фокус-группа, депутат Городской Думы).*

В Ярославле на местном уровне реализовывался краудсорсинговый проект «Делаем вместе», но, по мнению экспертов, проект был «подпорчен» прямолинейной привязкой его к избирательной конъюнктуре[10]. В целом, наше исследование выявило активное зарождение сетевой публичной активности на местном уровне во многих регионах за последнее пятилетие.

Новым и весьма продвинутым институтом публичной политики в контексте формирующегося сетевого общества становится *блогинг*, который стал стремительно формироваться на основании демократичности горизонтальной сетевой коммуникации и способности к самоорганизации социальных сетей. Блоги стали превращаться в значимую публичную площадку для обмена мнениями, позициями, передачи определенных идей и информации, формирования общественного мнения в целом и, соответственно, «публики», репрезентирующей смысловую направленность реально

происходящих социально-политических событий, и через всю совокупность этих свойств они сами становилось фактором конструирования новой реальности.

Блог - это онлайн дневник или веб-сайт, в которых пользователь может публиковать сообщения о своей повседневной жизни, о своих мыслях, идеях и т.д. Соответственно, термин "блогинг" означает саму деятельность людей, которые в блоге создают свой контент. Блоги относятся к пользовательскому контенту (user-generated content, UGC), толчком к развитию и распространению которого во многом послужила новая технологичная среда, обусловленная особенностями WEB 2.0 (методика проектирования систем, которая становится тем лучше, чем больше ими будут пользоваться) и WEB 3.0 (методика, которая находится еще на ранней стадии развития, предполагающая демократизацию интернет-пространства, улучшение единых аккаунтов). Рост числа блогов характеризуется экспоненциальной кривой. Так, если в 2004 году их насчитывалось 4 млн., то в 2008 году – 133млн., т.е. рост за 4 года составил 33 порядка [4, р. 158]. А в 2016 г. их стало более 150 млн. Больше всего блогеров находится в Америке - 29, 2%[5]. Потенциал роста числа блогов ограничивается лишь числом реальных пользователей интернета. При этом не все блоги являются реально действующими. Считается, что активные блоги составляют около 8% всех существующих, около 50% из них используются для рекламы, 30% - не поддерживаются, а примерно 22% блогов относятся к «мусорным» - создаются для поддержания видимости сетевой активности.

Акторами блогинга могут быть отдельные личности или коллективы. Возможность вести блог есть у каждого гражданина России. Вид блога зависит от используемой социальной сети: Telegram, Instagram, Twitter, В Контакте, Тик Ток, YouTube и т.д. По данным исследовательского холдинга Ромир на январь 2022 года, 41,7% пользователей находятся в ВКонтакте, 40,6% - в Инстаграме³, 20% - в Тик Ток[11].

Особой разновидностью блогинга является политический блогинг, который

более всего связан именно с сетевой публичной политикой. Данный вид блогинга расширяет сферу политического общения, делая его более демократичным, доступным и оперативным. Так, К. Уоллстен, размышляя о природе политического блогинга, указывает на его главные функции, а именно: давать быструю реакцию на политические события и передавать важную информацию, мобилизовывать политическую активность[12]. Авторитетный отечественный исследователь сетевых коммуникаций Павлютенкова М.Ю. также выделяет эти функции, дополняя их задачей продвижения политических идей в обществе; формирования общественно-политических организаций, а также создания площадки для политических дискуссий[13]. Помимо этого, исследователь подчеркивает, что политический блогинг позволяет освящать те темы политической реальности, которые избегают по тем или иным причинам делать традиционные СМИ. В этом отношении следует заметить, что политические блогеры выступают своего рода фронтменами новостного поля, подавая информацию и ее интерпретацию в более альтернативном виде, чем это делают традиционные СМИ. Эту особенность политического блогинга, особенно в американском публичном поле, обозначили свойством «поляризации». Ее особенность состоит в том, что позиция подается более альтернативно и бескомпромиссно: «...Крайние точки зрения постепенно выдвинулись в ранг мейнстрима, а старые медиа с их претензией на незаинтересованность и «позицию посередине» постепенно становятся малопопулярными. Для внутреннего наблюдателя его представители просто оказываются неинтересными, что выражается в неуклонном падении рейтингов старых медиа»[14].

Российский опыт развития политической блогосферы в этом отношении более умерен. Но тенденция политического блогинга быть всегда на «острие событий» часто заставляет традиционные СМИ обращаться к блогам за новостным поводом и нетривиальным контентом. Надо отметить, что в целом, традиционные СМИ стараются угнаться за блогосферой. Так, в России «Ъ» и «Известия» создали свои мобильные

группы, подконтрольные профессиональным работникам телевидения, которые стали развивать видеоконтент, что пользуется большой популярностью у молодежи. С 2009 года традиционные издания «Коммерсантъ» и «Ведомости» стали превращаться в отдельные проекты, создав к 2022 году свои собственные популярные информационные порталы.

Таким образом, как показывают исследования, одним из главных мотивационных оснований вести политический «дневник» является потребность обеспечивать пользователей Сети альтернативной новостному мейнстриму точкой зрения, а также возможность влиять на общественное мнение в том направлении, какое выгодно политическому актору[15]. Немаловажным фактором медиатизации политики и блогосферы выступает желание многих читателей, не столь компетентных в политике, разобраться в сути политических событий, используя возможность получить информацию, что называется, из «первых рук» или обращаясь к помощи известных профессиональных экспертов[16], что существенно расширяет коммуникативное пространство политики.

Возможности политического блогинга существенно расширили репертуар публичной политики в формирующемся сетевом обществе, которая становится востребованной у представителей государственного/муниципального управления, поскольку существенно повышает качество взаимодействия с активными представителями гражданского общества и населением за счет усиления сетевых коммуникативных технологий. Сегодня важным и очень востребованным свойством современного управленца становится способность креативно распорядиться имеющейся информацией, которая позволила бы превратить ее в публичный ресурс, расширяя рамки партнерского взаимодействия со всеми заинтересованными сторонами при решении социально-значимых проблем. Граждане через равноправное со-участие в обсуждении и поиска вариантов решения проблемы становятся реальными партнерами в публичном пространстве. И этот феномен *социально распределенной власти* усиливает

потенциал социального капитала, в чем крайне заинтересованы управленческие структуры. Иными словами, доступность информации, рефлексивная включенность в ее осмысление мотивируют заинтересованные сообщества в региональном и муниципальном публичном пространстве достаточно быстро оценивать те или иные решения, приходиться к собственным выводам и решениям, что практически лишает смысла традиционный взгляд на управленцев как владельцев эксклюзивного знания. Этот феномен был описан, в частности, О. Тоффлером в работе «Сдвиг власти...»[17], который считал появление феномена *индивидуального со-творчества и мироощущения свободы действия индивида* самыми значимыми факторами общественного и экономического развития в условиях информационного общества.

Рассмотрим данный комплексный сетевой феномен на примере политического блогинга одного из мэров Подмосковья Дм. Волокова⁴. Будучи достаточно молодым муниципальным управленцем (1983 г. рождения), Волоков начал вести свой блогинг на сетевом ресурсе «ВКонтакте» с 2016 г., будучи еще руководителем одного из департаментов г. Видное. Чем больше делал Дмитрий постов и чем больше осведомлял пользователей социальной сети о своей общественной деятельности, тем больше расширялась коммуникативная активность на его странице (лайки, репосты, комментарии). Начиная с просмотров его страницы в 1000 человек, он за 3 года дорос до такого качества публичного звучания, что его посты набирали уже до 3000 тысяч просмотров, причем модальность реакции нарастала в сторону усиления действенности: это были предложения и обращения. После того, как Дмитрий был переведен в Красногорск в 2021 г., он стал получать такие записи от пользователей сети, живущих в г. Видное: «Дмитрий Владимирович, возвращайтесь назад! Видное без вас пропадает». Таких постов становилось с каждым годом всё больше, даже на сегодняшний день ему на странице пишут: «Нам в Видное тоже нужно!» (имея в виду необходимость строительства детской больницы, как это было сделано в Красногорске). С назначением

Дм. Волокова Главой Красногорска, в городе началась более активная, инициативная и открытая публичная жизнь. Будучи Главой города, он ежедневно начал выкладывать посты в социальной сети «ВКонтакте» о различных общественных проектах. С этого момента жизнь Красногорска сильно изменилась. На своей странице «ВКонтакте» Дмитрий размещает посты с различными программами и проектами, в которых каждый житель города мог бы поучаствовать или же которыми мог бы воспользоваться. Так, в частности, накануне лета 2022 г. Глава города публично обратился к каждой семье города, где есть дети от 7 до 15 лет, использовать возможность бесплатно отправить своих детей в школьные лагеря через программу «мирпутешествий.рф». Более того, он сумел публично подключить через свой сетевой ресурс активность жителей города к федеральному проекту, опубликовав пост в «ВКонтакте» о том, что до 30.05.22 на федеральном портале «Формирование комфортной городской среды» в рамках национального проекта «Жильё и городская среда» происходит голосование по выбору территории для благоустройства в 2023 году. У каждого неравнодушного жителя Красногорска была возможность проголосовать за одну из трех предложенных территорий через Госуслуги. Тем самым, каждый житель мог внести свой вклад в благоустройство округа. И.т.д.

Обобщая, отметим, что Глава города Красногорска целенаправленно пользуется социальными сетями как публичным ресурсом, выкладывая там информацию о своей общественной деятельности, что позволяет заинтересованным гражданам, во-первых, открыто следить за развитием города. Во-вторых, благодаря активности его блогинга, увеличилась возможность напрямую обращаться к нему с конструктивными предложениями. Но самое важное, с точки зрения внутреннего наблюдателя каждого жителя Красногорска, Дмитрий Волков рассказывает о своей жизни не отдельно от общественной деятельности, а будучи включенным в нее! Поэтому за Главой города следят в сумме 4,8 тысяч человек «ВКонтакте», 5,5 тысяч человек в «Telegram-канале», что позволяет большему ко-

личеству людей быть вовлеченными в общественную деятельность и социальную политику города Красногорска. Данный кейс, помимо прочего, красноречиво показывает, как возрастает индивидуализация социальных и политических коммуникаций в информационную эпоху, подтверждая мысль У. Бека об общественном сдвиге в формировании субъектности, которая «направлена на ликвидацию жизненных основ мышления в традиционных категориях крупных общественных групп — социальных классов, сословий или слоев»[18].

Иными словами, институт блогинга как развивающийся инструмент публичной политики в сетевом обществе выявил возможности приобщения большого количества граждан с индивидуального уровня в большие публичные проекты и программы, актуализировал процесс самоорганизации различных сетевых и местных сообществ в контексте их подключения к проектным возможностям городского/федерального контекста развития и продемонстрировал повышение значения коммуникативной эффективности государственного / муниципального управления, за что был удостоен премии губернатора Подмосковья «Прорыв года». Мэр Красногорска, креативно используя имеющуюся в его распоряжении управленческую информацию и опираясь на современные цифро-сетевые технологии, превратил ее в ресурс публичной политики, направленной на сближение «повесток дня» власти и местного сообщества, вовлечения большого количества заинтересованных граждан в процесс делиберации и принятия социально-значимых решений, тем самым повышая уровень и качество доверия к деятельности муниципальной власти.

Таким образом, следует констатировать, что роль института блогинга и инструментов краудсорсинга с каждым годом становится все более значимой, позволяя

активным гражданам и их сообществам публично представлять и продвигать свои интересы и потребности, заявлять о траекториях своей социальной кооперации и солидарности в решении острых проблем и тем самым полнее реализовывать принципы сетевой публичной политики - углублять обратную связь между властью и обществом, повышать общественную активность граждан и способствовать выявлению, формированию и продвижению общественного мнения больших групп людей на уровень принятия решений.

Рассмотренный подмосковный кейс демонстрирует, что опора на возможности института политического блогинга подключает использование социальных каналов представителями государственно-муниципального управления для углубления социально-политической коммуникации между гражданами и властью и выступает весьма эффективным способом, разрушающим старые бюрократические модели, который проявляется в новом формате гибридной организации социальных коммуникаций. Эти тенденции подтверждают и зарубежные эмпирические исследования[19].

В условиях формирующегося сетевого общества и все большей интенсификации интернет-коммуникаций роль краудсорсинга и блогинга в публичной политике будет только увеличиваться. Они объективно стремительно встраиваются в систему публичного управления на региональном и местном уровнях, перестраивая традиционное администрирование координационными методами и практиками «умного», гибкого *со-управления и со-участия*. Важно конструктивно развивать эти институциональные технологии взаимодействия в контексте публичных интересов общества/местного сообщества и государства/местного самоуправления и за счет взаимного партнерства и сотрудничества повышать эффективность их деятельности.

Список литературы:

1. Кастельс М. Информационная эпоха: экономика, общество и культура / пер. с англ. под науч. ред. О. И. Шкаратана. — М.: ГУ ВШЭ. 2001. С. 205.
2. Castels M. The Rise of Network Society. Cambridge, MA; Oxford, 1996.
3. Публичная политика: Институты, цифровизация, развитие / под ред. Л.В. Сморгунова. — М.: Издательство «Аспект Пресс», 2018. С. 257
4. Якимец В.Н. Новые форматы общественно-государственного управления в России. // Государство и граждане в электронной среде. Выпуск 1. С-Петербург. Ун-т ИТМО. 2017. С. 123-135.
5. Крудсорсинг: Коллективный разум как инструмент развития бизнеса: пер. с англ. М.: Альпина Паблишер. 2012.
6. Мирошниченко И.В. «Краудсорсинговая деятельность в публичной политике: новые возможности гражданского общества». // Политическая экспертиза: ПОЛИТЭК. № 3. 2012. С. 211
7. Бонен Й., Кальморген Я-Ф Как Web 2.0 изменяет политику. 2012. Электронный ресурс: <http://www.germania-online.ru/> (Дата обращения: 12.06.23).
8. Портал Мэра Москвы «Наш город». Электронный ресурс: - <https://gorod.mos.ru/> (дата обращения 02.07.23)
9. Активный гражданин. О проекте. Электронный ресурс: <https://ag.mos.ru/about-new> (дата обращения 02.07.23)
10. Никовская Л.И., Якимец В.Н. О состоятельности институтов и субъектов МПП (на примере Костромской и Ярославской областей) – ПОЛИС. Политические исследования. 2021. № 3. С. 38-56
11. Самые популярные соцсети в России: лидеры меняются. Электронный ресурс: <https://bcs-express.ru/novosti-i-analitika/samye-populiarnye-sotsseti-v-rossii-lidery-meniaiutsia> (дата обращения 24.05.2023).
12. Wallsten K. Political Blogs: Transmission Belts, Soapboxes, Mobilizes, or Conversation Starters? // Journal of Information Technology & Politics, Vol. 4, №3, 2007. — pp. 19-40.
13. Павлютенкова М.Ю. Политические коммуникации в социальных медиа // Политическая коммуникативистика: теория, методология и практика. — М.: РАПН, 2012. С. 306
14. Игнатов О. Политика блога – американский опыт // Русский журнал. Электронный ресурс: <http://www.russ.ru/layout/set/print/Mirovaya-povestka/Politika-blog-amerikanskij-opyt> (дата обращения 12.05.23)
15. Ekadale B., Namkoong K., Fung T., Pelmutter D. Why Blog? (then and now): exploring the motivations for blogging by popular American political bloggers // New Media & Society. — Vol. 12, № 2, 2010. — pp.217-234
16. Robertson J. W., McLaughlin E. The Quality of Discussion on the Economy in UK Political Blogs in 2008 // Parliamentary Affairs 64(1), 2010. — p. 106–128.
17. Toffler, A. Powershift, Wealth and Violence at the Edge the 21st Century. - New York: Basic Books, 1990. — XXII. 586p.
18. Бек У. Общество риска: на пути к другому модерну. М.: Прогресс-Традиция. 2000. С. 106.
19. Meijer A.J., Torenvlied R. Social Media and the New Organization of Government Communications: An Empirical Analysis of Twitter Usage by the Dutch Police. // American Review of Public Administration, Vol. 46(2). 2016. P. 143–161.

¹ Под публичной политикой мы понимаем деятельность, характеризующуюся системным взаимодействием органов власти, бизнеса, некоммерческого сообщества, многообразных общественных объединений, граждан по поводу реализации общественных (публичных) интересов, производства, распределения и использования об-

щественных ресурсов и благ с учетом волеизъявления народа. Публичная политика как общее теоретико-практическое направление возникло на волне интереса к повышению эффективности государственного/муниципального управления в условиях формирования практик и технологий со-управления, представляя собой «зонтичное» явление, объединяющее информационно-дискурсивное, деятельностно-активистское и управленческое измерения одновременно.

² Исследование проводилось в 2019/20 гг. по проекту РФФИ № 19-011-31282 «Исследование состояния и возможностей совершенствования институтов и механизмов публичной политики на муниципальном уровне на основе индексного подхода»

³ Сетевая платформа Instagram была заблокирована 11 марта 2022 г. решением Роскомнадзором после того, как Meta, владеющая Instagram, уведомила о решении временно смягчить правила модерации и разрешить призывы к насилию в адрес российских войск на Украине.

⁴ Автор благодарит А.И. Болсун за помощь в сборе эмпирических данных по данному кейсу.

Анализ федерального законодательства в части установления компетенции муниципальных образований

Analysis of federal legislation in terms of defining the competence of municipalities

С.Н.Юркова

профессор кафедры управления

ГБОУ ВО МО «Академия социального управления»,

доцент кафедры государственного и муниципального управления

НОЧУ ВО «Московский экономический институт»,

канд. техн. наук, доцент

Аннотация: Анализ федерального законодательства с учетом многократно в течение длительного времени вносимых в него изменений и дополнений приводит к выводу, что проблемы определения компетенции муниципальных образований по времени и источнику их возникновения могут быть разделены на три группы: проблемы, существующие с момента начала становления местного самоуправления в Российской Федерации; проблемы, возникшие в результате бессистемного внесения многочисленных изменений и дополнений в Федеральный закон от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»; проблемы, возникшие в результате внесения изменений и дополнений в Конституцию Российской Федерации. В подавляющем большинстве перечисленные проблемы являются существенными.

Ключевые слова: проблемы местного самоуправления, вопросы местного значения, органы местного самоуправления, полномочия органов местного самоуправления, вопросы непосредственного жизнеобеспечения населения.

Abstract: The analysis of the Federal legislation, considering the changes and amendments repeatedly made to it over a long time, helps to draw a definite conclusion. The problems related to the competence of municipalities can be divided into three groups regarding the time and source of the problem occurrence: the problems that have existed since the formation of local self-government in the Russian Federation; the problems that have arisen as a result of the unsystematic introduction of numerous changes and amendments to the Federal Law of October 6, 2003 No. 131-FZ “On the General Principles of Organizing Local Self-Government in the Russian Federation”; the problems that have arisen as a result of changes and amendments to the Constitution of the Russian Federation. The major portion of the listed problems is significant.

Keywords: problems of local self-government, issues of local importance, local self-government bodies, powers of local self-government bodies, issues of primary subsistence of the population

Одна из основных проблем местного самоуправления, называемая как представителями органов местного самоуправления, так и рядом экспертов – несоответствие финансовых ресурсов исполняемым полномочиям. Она, как правило, рассматривается в одной логике: компетенция признается некоторой данностью, а решение проблемы видится в наращивании доходной базы местных бюджетов. Но есть и другая логика, заключающаяся в том, что необходимо сначала провести анализ компетенции, исходя из принципов учета

«природных» целей и задач местного самоуправления и эффективности реализации существующей компетенции на местном уровне; затем исключить из нее все, что не соответствует названным принципам; и только после этого вернуться к рассмотрению вопроса о соответствии доходов расходным полномочиям. Такая логика более соответствует реалиям, так как компетенция муниципальных образований стабильностью не отличается и с течением времени изменялась и уточнялась неоднократно, а исключение из нее ряда вопросов

и полномочий само по себе может существенно уменьшить расходы местных бюджетов.

Компетенция муниципальных образований включает ряд составляющих:

- вопросы местного значения, разграниченные по типам муниципальных образований, включающим городские и сельские поселения, муниципальные районы, городские округа, городские округа с внутригородским делением, внутригородские районы, муниципальные округа, внутригородские муниципальные образования городов федерального значения;

- права органов местного самоуправления соответствующих типов муниципальных образований на решение вопросов, не отнесенных к вопросам местного значения;

- полномочия органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения;

- полномочия органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения, возникшие/исключенные в результате взаимной передачи полномочий между органами местного самоуправления поселений и муниципальных районов;

- отдельные государственные полномочия, включающие полномочия Российской Федерации и полномочия субъектов Российской Федерации, возложенные на органы местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации соответственно.

В настоящей статье исключены из рассмотрения компетенция внутригородских районов и внутригородских муниципальных образований городов федерального значения, полномочия по решению вопросов местного значения, возникшие/исключенные в результате взаимной передачи полномочий между органами местного самоуправления поселений и муниципальных районов, а также отдельные государственные полномочия, исполнение которых возложено на органы местного самоуправления, поскольку это требует отдельного объемного анализа федерального отраслевого законодательства, законодательства субъектов Российской Федерации

и правовых актов муниципальных образований. .

Мы приводим здесь проведенный анализ соответствующих положений следующих актов федерального законодательства:

- Федерального закона от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ);

- Федерального закона от 28.12.2016 г. № 494-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 494-ФЗ);

- Конституции Российской Федерации (далее – Конституция);

- Закона Российской Федерации от 14.03.2020 г. № 1-ФКЗ «О поправке к Конституции Российской Федерации» (далее – Закон № 1-ФКЗ);

- Федерального закона от 21.12.2021 г. № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 414-ФЗ);

- законопроекта № 40361-8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» (далее – законопроект № 40361-8).

Анализ названных актов федерального законодательства в части установления компетенции муниципальных образований позволил выявить основные проблемы в части, препятствующие повышению эффективности муниципального управления.

Статьей 14 Федерального закона № 131-ФЗ к вопросам местного значения городского поселения отнесены в числе прочих вопросы, являющиеся по своей сути отдельными государственными полномочиями, но осуществляемыми в качестве вопросов местного значения за счет средств местных бюджетов. В частности, обеспечение проживающих в поселении и нуждающихся в жилых помещениях малоимущих граждан жилыми помещениями является одной из функций социальной защиты населения, отнесенной статьей 72 Конституции к совместной компетенции Российской Федерации и субъектов Российской Федерации; участие в профилактике терро-

ризма и экстремизма, а также в минимизации и (или) ликвидации последствий проявлений терроризма и экстремизма в границах поселения, несмотря на функционально нераскрытое слово «участие», относится к вопросам безопасности, входящим в соответствии со статьей 71 Конституции в компетенцию Российской Федерации; аналогично к данным вопросам относятся профилактика межнациональных (межэтнических) конфликтов, участие в предупреждении и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций в границах поселения, обеспечение первичных мер пожарной безопасности в границах населенных пунктов, организация и осуществление мероприятий по территориальной обороне и гражданской обороне, защите населения и территории поселения от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера. Предоставление помещения для работы на обслуживаемом административном участке поселения сотруднику, замещающему должность участкового уполномоченного полиции, фактически означает участие в обеспечении функционирования одной из федеральных служб за счет средств местного бюджета, а осуществление мер по противодействию коррупции в границах поселения (не в органах местного самоуправления и подведомственных организациях) выходит за границы реальных возможностей органов местного самоуправления, не обладающих для этого необходимыми полномочиями.

В вышеуказанной статье Федерального закона № 131-ФЗ в формулировках вопросов местного значения неоднократно используются слова «участие», «создание условий», «оказание поддержки», «обеспечение мер» в предположении, что в дальнейшем будет осуществлена их конкретизация в актах отраслевого законодательства. Но, несмотря на значительное время, прошедшее со дня вступления Федерального закона № 131-ФЗ в силу, и соответствующее поручение Правительства Российской Федерации, федеральным органам исполнительной власти, во множестве случаев конкретизация в форме необходимых и достаточных полномочий органов местного самоуправления не произведена.

Статья 14.1 Федерального закона № 131-ФЗ, своим наименованием «Права органов местного самоуправления городского, сельского поселения на решение вопросов, не отнесенных к вопросам местного значения поселений», вызывает вопрос о возможной принадлежности этих прав к отдельным государственным полномочиям. Данное предположение подтверждается формулировками большинства из этих прав, н-р:

- совершение нотариальных действий, предусмотренных законодательством, в случае отсутствия в поселении нотариуса;

- оказание содействия национально-культурному развитию народов Российской Федерации и реализации мероприятий в сфере межнациональных отношений на территории поселения;

- участие в организации и осуществлении мероприятий по мобилизационной подготовке муниципальных предприятий и учреждений, находящихся на территории поселения;

- создание муниципальной пожарной охраны;

- оказание поддержки общественным наблюдательным комиссиям, осуществляющим общественный контроль за обеспечением прав человека и содействие лицам, находящимся в местах принудительного содержания;

- оказание поддержки общественным объединениям инвалидов, а также созданным общероссийскими общественными объединениями инвалидов организациям в соответствии с Федеральным законом от 24 ноября 1995 года № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации».

Окончательную ясность в статус перечисленных прав вносит часть вторая рассматриваемой статьи, в соответствии с которой «Органы местного самоуправления городского, сельского поселения вправе решать вопросы, указанные в части 1 настоящей статьи, участвовать в осуществлении иных государственных полномочий (не переданных им в соответствии со статьей 19 настоящего Федерального закона), если это участие предусмотрено федеральными законами, а также решать иные

вопросы, не отнесенные к компетенции органов местного самоуправления других муниципальных образований, органов государственной власти и не исключенные из их компетенции федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, за счет доходов местных бюджетов, за исключением межбюджетных трансфертов, предоставленных из бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, и поступлений налоговых доходов по дополнительным нормативам отчислений». То есть, это действительно отдельные государственные полномочия, но, как указано, не переданные органам местного самоуправления в соответствии со статьей 19 Федерального закона № 131-ФЗ; а, значит, осуществляемые за счет собственных средств местных бюджетов. Формально, это лишь права органов местного самоуправления, и они могут реализовываться добровольно. С другой стороны, имеется большой круг лиц (физических и юридических), заинтересованных в том, чтобы данные права органами местного самоуправления осуществлялись в обязательном порядке, и в значительном ряде случаев, как показывает правоприменительная практика, органы прокуратуры выступают на стороне заинтересованных лиц и требуют от органов местного самоуправления именно обязательности осуществления прав граждан и организаций даже при отсутствии необходимых финансовых средств и иных ресурсов.

Сказанное выше относительно рассмотренных положений статей 14 и 14.1 Федерального закона № 131-ФЗ касается статей 15, 15.1, 16, 16.1, данного закона, устанавливающих вопросы местного значения муниципальных районов и городских округов, права органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов на решение вопросов, не отнесенных к вопросам местного значения соответствующих муниципальных образований.

С введением новых типов муниципальных образований, к которым относятся городские округа с внутригородским делением, и, соответственно, внутригородские районы, возникла проблема оптимального распределения полномочий между этими

муниципальными образованиями.

Проблемы конкретизации вопросов местного значения, установления полномочий органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения в отраслевом законодательстве, распределения полномочий между городскими округами с внутригородским делением и внутригородскими районами, правоприменительной практики в области реализации прав органов местного самоуправления на решение вопросов, не отнесенных к вопросам местного значения муниципальных образований, дополнились проблемами, связанными с разграничением полномочий между органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления, возникшими в результате принятия Федерального закона от 27.05.2014 г. № 136-ФЗ «О внесении изменений в статью 26–3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». В соответствии с ним в статью 17 Федерального закона № 131-ФЗ внесена часть 1.2, которая (в последней редакции Федерального закона № 494-ФЗ) устанавливает: «Законами субъекта Российской Федерации в случаях, установленных федеральными законами, может осуществляться перераспределение полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта Российской Федерации. Перераспределение полномочий допускается на срок не менее срока полномочий законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации. Такие законы субъекта Российской Федерации вступают в силу с начала очередного финансового года».

Начало очередного этапа корректировки компетенции муниципальных образований предопределено изменениями и дополнениями, внесенными в главу восьмую Конституции Российской Федерации Законом Российской Федерации от

14.03.2020 г. № 1-ФКЗ «О поправке к Конституции Российской Федерации».

В части 1 статьи 132 Конституции вопрос местного значения по установлению местных налогов и сборов заменен вопросом по введению местных налогов и сборов. Это является значительным сужением полномочий органов местного самоуправления в области налоговых отношений. В реальной практике на основании текущего законодательства органы местного самоуправления действительно не устанавливали, а вводили местные налоги и сборы, установленные федеральным законодательством, однако существовала некоторая перспектива изменения этой ситуации посредством внесения изменений и дополнений в налоговое и бюджетное законодательство. В настоящее время такая перспектива исключена.

Та же часть дополнена новым вопросом местного значения – обеспечением в пределах компетенции доступности медицинской помощи. Поскольку абсолютное большинство учреждений здравоохранения находится в государственной собственности, данный вопрос, с одной стороны, является декларацией, с другой стороны может вызвать требование со стороны населения и надзорных органов по его решению без надлежащих ресурсов.

Часть 3 рассматриваемой статьи постулирует необходимость взаимодействия органов местного самоуправления и органов государственной власти для наиболее эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории. Само по себе такое взаимодействие очевидно для органов публичной власти, входящих в единую систему; однако совершенно неясен вопрос о том, на основании каких нормативных документов, в каких формах, и посредством каких механизмов осуществляется взаимодействие. Этот вопрос возникает, исходя из того, что органы публичной власти могут осуществлять любые действия только в пределах и в рамках процедур, прямо установленных законодательством.

Более того, изменения и дополнения, внесенные в статью 133 Конституции, определяют, что взаимодействие осуществ-

ляется при выполнении публичных функций. Не вызывает сомнения положение о том, что органы публичной власти выполняют и по отдельности, и во взаимодействии публичные функции. При этом, как и в предыдущем, необходимо точно определить законодательными актами, отсылка на которые отсутствует, что понимается под публичными функциями; то есть необходимо определение этого понятия и желателен перечень обозначенных функций.

Рассмотренные изменения и дополнения, внесенные в Конституцию, определенным образом увеличили перечень проблем в области компетенции муниципальных образований, которые, наряду с ранее существовавшими и существующими, требуют разрешения.

Предположение о достаточно быстром решении вновь возникших проблем, прежде всего проблемы определения терминов «взаимодействие» и «публичные функции» применительно к деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления, возникло в связи принятием Федерального закона от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации», но и он соответствующих проблем не решил, а повторил вновь введенные термины без их раскрытия.

Законопроект № 40361-8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти», который в случае его принятия должен прийти на смену Федеральному закону от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», в настоящее время находится в статусе принятого Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации в первом чтении.

Концептуальным отличием этого законопроекта от ныне действующего Федерального закона № 131-ФЗ является изменение принципов территориальной организации местного самоуправления посредством перехода от двухуровневой к одноуровневой организации с ликвидацией поселенческого уровня и формированием муниципальных образований двух видов: го-

родских округов и муниципальных округов. Почти очевидно, что названные муниципальные образования будут создаваться в границах бывших муниципальных районов и отличаться лишь соотношением городского и сельского населения. Логично предположить, что компетенция и того, и другого вида муниципальных образований будет включать компетенцию бывших поселений и муниципальных районов. Рассмотрим, как определяется компетенция муниципальных образований данным законопроектом.

Главы действующего Федерального закона № 131-ФЗ заменены одной главой 4 законопроекта «Функциональные основы организации местного самоуправления», при том что термин «функциональные основы» не определен. Перечень вопросов местного значения в законопроекте отсутствует; вместо него имеется статья 32 «Полномочия органов местного самоуправления по решению вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения». То есть, вопросы не определены, а полномочия по их решению установлены.

Соответствующие полномочия определяются частью первой вышеназванной статьи следующим образом:

1) принятие устава муниципального образования и внесение в него изменений и дополнений, издание муниципальных правовых актов;

2) установление официальных символов муниципального образования;

3) составление и рассмотрение проекта бюджета муниципального, городского округа, утверждение и исполнение бюджета муниципального, городского округа, осуществление контроля за его исполнением, составление и утверждение отчета об исполнении бюджета муниципального, городского округа;

4) владение, пользование и распоряжение имуществом, находящимся в муниципальной собственности;

5) установление, изменение и отмена местных налогов и сборов муниципального образования;

6) обеспечение доступности медицинской помощи;

7) осуществление муниципального контроля в соответствии с законодательством Российской Федерации о государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации;

8) организационное и материально-техническое обеспечение подготовки и проведения муниципальных выборов, местного референдума;

9) осуществление закупок товаров, работ, услуг для обеспечения муниципальных нужд;

10) утверждение правил благоустройства территории муниципального образования;

11) развитие внутридворовых территорий;

12) учреждение печатного средства массовой информации, сетевого издания для обнародования муниципальных правовых актов, доведения до сведения жителей муниципального образования официальной информации;

13) формирование и содержание муниципального архива;

14) создание муниципальных предприятий и учреждений, осуществление финансового обеспечения деятельности муниципальных казенных учреждений и финансового обеспечения выполнения муниципального задания бюджетными и автономными муниципальными учреждениями;

15) установление тарифов на услуги, предоставляемые муниципальными предприятиями и учреждениями, и работы, выполняемые муниципальными предприятиями и учреждениями, если иное не предусмотрено федеральными законами;

16) организация сбора статистических показателей, характеризующих состояние экономики и социальной сферы муниципального образования, и предоставление указанных данных органам государственной власти в порядке, установленном Правительством Российской Федерации;

17) организация профессионального образования и дополнительного профессионального образования лиц, замещающих муниципальные должности, муниципальных служащих и работников муниципальных учреждений, организация подготовки

кадров для муниципальной службы в порядке, предусмотренном законодательством Российской Федерации об образовании и законодательством Российской Федерации о муниципальной службе;

18) разработка и осуществление мер, направленных на укрепление межнационального и межконфессионального согласия, поддержку и развитие языков и культуры народов Российской Федерации, проживающих на территории муниципального образования, местного традиционного народного художественного творчества, реализацию прав коренных малочисленных народов и других национальных меньшинств, обеспечение социальной и культурной адаптации мигрантов, профилактику межнациональных (межэтнических) конфликтов;

19) обеспечение первичных мер пожарной безопасности в границах муниципального образования;

20) создание условий для обеспечения жителей муниципального образования услугами организаций культуры, организации досуга, массового отдыха жителей муниципального образования;

21) сохранение, использование и популяризация объектов культурного наследия (памятников истории и культуры), находящихся в собственности муниципального образования, охрана объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) местного (муниципального) значения, расположенных на территории муниципального образования;

22) оказание поддержки социально ориентированным некоммерческим организациям, благотворительной деятельности и добровольчеству (волонтерству);

23) организация и осуществление мероприятий по работе с детьми и молодежью в муниципальном образовании;

24) осуществление мер по противодействию коррупции в границах муниципального образования;

25) принятие решений и проведение на территории муниципального образования мероприятий по выявлению правообладателей ранее учтенных объектов недвижимости, направление сведений о правообладателях данных объектов недвижимости

для внесения в Единый государственный реестр недвижимости;

26) ведение учета граждан, сохранивших право на получение социальной выплаты для приобретения жилого помещения за границами территорий, ранее входивших в закрытые административно-территориальные образования, в отношении которых Президентом Российской Федерации принято решение о преобразовании или об упразднении, в порядке, установленном законодательством Российской Федерации о закрытом административно-территориальном образовании, определение размера указанной выплаты, осуществление контроля за соблюдением гражданами условий ее получения, право на оплату стоимости проезда граждан и членов их семей от прежнего места жительства до нового места жительства и стоимость провоза багажа;

27) осуществление международных и внешнеэкономических связей в соответствии с настоящим Федеральным законом.

Среди этих полномочий лишь небольшая часть относится к непосредственному обеспечению жизнедеятельности населения, т.е. к удовлетворению жизненных потребностей населения путем предоставления ему публичных услуг; большая же часть касается организации, обеспечения деятельности и функционирования органов местного самоуправления и муниципальных организаций.

Часть вторая статьи устанавливает, что в целях обеспечения жизнедеятельности населения законом субъекта Российской Федерации за органами местного самоуправления могут закрепляться также следующие полномочия:

1) организация в границах муниципального образования электро-, тепло-, газо- и водоснабжения населения, водоотведения, снабжения населения топливом в пределах полномочий, установленных законодательством Российской Федерации;

2) дорожная деятельность в отношении автомобильных дорог местного значения в границах муниципального образования и обеспечение безопасности дорожного движения на них, а также осуществление иных полномочий в области использования

автомобильных дорог и осуществления дорожной деятельности в соответствии с законодательством Российской Федерации;

3) создание условий для предоставления транспортных услуг населению и организация транспортного обслуживания населения в границах муниципального образования;

4) разработка и утверждение программ комплексного развития систем коммунальной инфраструктуры, программ комплексного развития транспортной инфраструктуры, программ комплексного развития социальной инфраструктуры муниципального образования, требования к которым устанавливаются Правительством Российской Федерации;

5) обеспечение проживающих в муниципальном образовании и нуждающихся в жилых помещениях малоимущих граждан жилыми помещениями, организация строительства и содержания муниципального жилищного фонда, создание условий для жилищного строительства, а также иных полномочий органов местного самоуправления в соответствии с жилищным законодательством;

6) предоставление помещения для работы на обслуживаемом административном участке муниципального образования сотруднику, замещающему должность участкового уполномоченного полиции;

7) организация мероприятий по охране окружающей среды в границах муниципального образования;

8) утверждение и реализация программ в области энергосбережения и повышения энергетической эффективности, организация проведения энергетического обследования многоквартирных домов, помещения в которых составляют муниципальный жилищный фонд в границах муниципального образования, организация и проведение иных мероприятий, предусмотренных законодательством об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности;

9) организация предоставления общедоступного и бесплатного дошкольного, начального общего, основного общего, среднего общего образования по основным

общеобразовательным программам в муниципальных образовательных организациях (за исключением полномочий по финансовому обеспечению реализации основных общеобразовательных программ в соответствии с федеральными государственными образовательными стандартами), организация предоставления дополнительного образования детей в муниципальных образовательных организациях (за исключением дополнительного образования детей, финансовое обеспечение которого осуществляется органами государственной власти субъекта Российской Федерации), создание условий для осуществления присмотра и ухода за детьми, содержания детей в муниципальных образовательных организациях;

10) осуществление в пределах своих полномочий мероприятий по обеспечению организации отдыха детей в каникулярное время, включая мероприятия по обеспечению безопасности их жизни и здоровья;

11) создание условий для обеспечения жителей муниципального образования услугами связи, общественного питания, торговли и бытового обслуживания;

12) организация библиотечного обслуживания населения, комплектование и обеспечение сохранности библиотечных фондов библиотек муниципального образования);

13) обеспечение условий для развития на территории муниципального образования физической культуры, школьного спорта и массового спорта, организация проведения официальных физкультурно-оздоровительных и спортивных мероприятий муниципального образования;

14) организация ритуальных услуг и содержание мест захоронения;

15) участие в организации деятельности по накоплению (в том числе разделному накоплению), сбору, транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию, захоронению твердых коммунальных отходов;

16) утверждение генеральных планов муниципального образования, правил землепользования и застройки, утверждение подготовленной на основе генеральных планов муниципального образования доку-

ментации по планировке территории, выдача градостроительного плана земельного участка, расположенного в границах городского округа, выдача разрешений на строительство...;

17) утверждение схемы размещения рекламных конструкций, выдача разрешений на установку и эксплуатацию рекламных конструкций на территории муниципального образования, аннулирование таких разрешений, выдача предписаний о демонтаже самовольно установленных рекламных конструкций на территории муниципального образования, осуществляемые в соответствии с законодательством Российской Федерации о рекламе;

18) присвоение адресов объектам адресации, изменение, аннулирование адресов, присвоение наименований элементам улично-дорожной сети (за исключением автомобильных дорог федерального значения, автомобильных дорог регионального или межмуниципального значения), наименований элементам планировочной структуры в границах муниципального образования, изменение, аннулирование таких наименований, размещение информации в государственном адресном реестре;

19) организация и осуществление мероприятий по территориальной обороне и гражданской обороне, защите населения и территории муниципального образования от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, включая поддержку в состоянии постоянной готовности к использованию систем оповещения населения об опасности, объектов гражданской обороны, создание и содержание в целях гражданской обороны запасов материально-технических, продовольственных, медицинских и иных средств;

20) создание, содержание и организация деятельности аварийно-спасательных служб и (или) аварийно-спасательных формирований на территории муниципального образования;

21) создание, развитие и обеспечение охраны лечебно-оздоровительных местностей и курортов местного значения на территории муниципального образования, а также осуществление муниципального контроля в области охраны и использова-

ния особо охраняемых природных территорий местного значения;

22) организация и осуществление мероприятий по мобилизационной подготовке муниципальных предприятий и учреждений, находящихся на территории муниципального образования;

23) осуществление мероприятий по обеспечению безопасности людей на водных объектах, охране их жизни и здоровья;

24) создание условий для развития сельскохозяйственного производства, расширения рынка сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия;

25) содействие развитию малого и среднего предпринимательства;

26) оказание поддержки гражданам и их объединениям, участвующим в охране общественного порядка, создание условий для деятельности народных дружин;

27) обеспечение выполнения работ, необходимых для создания искусственных земельных участков для нужд муниципального образования, проведение открытого аукциона на право заключить договор о создании искусственного земельного участка в соответствии с федеральным законом;

28) организация в соответствии с федеральным законом выполнения комплексных кадастровых работ и утверждение карты-плана территории.

Данный перечень содержит подавляющее количество полномочий по непосредственному обеспечению жизнедеятельности населения, но все эти полномочия в соответствии с частью третьей той же статьи являются перераспределяемыми; и если они не отнесены законами субъектов Российской Федерации к полномочиям органов местного самоуправления, то исполняются органами государственной власти субъекта Российской Федерации.

Отсутствуют какие-либо гарантии того, что именно вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения, каковые и являются природными вопросами местного значения, с целью решения которых существует местное самоуправление и создаются органы местного самоуправления, будут находиться в компетенции муниципальных образований. При этом

необходимо учитывать тот факт, что предполагаемые к созданию городские и муниципальные округа будут располагать всеми ресурсами бывших поселений и муниципальных районов и, соответственно иметь реальную способность исполнять все полномочия по непосредственному обеспечению жизнедеятельности населения.

Что касается наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями и предоставления им прав на осуществление полномочий, не отнесенных к полномочиям органов

местного самоуправления, то в этой части законопроект фактически повторяет нормы действующего Федерального закона № 131-ФЗ.

Подводя итог краткому анализу законопроекта № 40361-8, можно утверждать, что в части компетенции муниципальных образований он не решает в целостности вопрос определения компетенции муниципальных образований, лишен логики, и сохраняя проблемы, проистекающие из действующего законодательства, порождает ряд новых.

Список литературы

1. Конституция Российской Федерации. - Официальный текст Конституции РФ с внесенными поправками от 14.03.2020 опубликован на Официальном интернет-портале правовой информации - Режим доступа: <http://duma.gov.ru/news/48953/> (дата обращения 27.10.2022).
2. Федеральный закон от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» – Режим доступа: <https://www.Consultant.Ru/cons/cgi/online.Cgi?Req=doc&base=LAW&n=422187&dst=100001#uXjn8ptyzoutm3xb> (дата обращения 27.10.2022).
3. Законопроект № 40361-8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» - Режим доступа: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=PRJ;n=216595#LzyWfdTOu7FIMYR71> (дата обращения 27.10.2022).
4. Федеральный закон от 28.12.2016 г. № 494-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» - Режим доступа: <https://www.Consultant.Ru/cons/cgi/online.Cgi?Req=doc&base=LAW&n=209886&dst=100001#e7mo8ptcfmdaj7ro> (дата обращения 27.10.2022).
5. Закон Российской Федерации от 14.03.2020 г. № 1-ФКЗ «О поправке к Конституции Российской Федерации» - «Собрание законодательства РФ», 16.03.2020, № 11, ст. 1416.
6. Федеральный закон от 21.12.2021 г. № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» - Режим доступа: <https://www.Consultant.Ru/cons/cgi/online.Cgi?Req=doc&base=LAW&n=411587&dst=100001#e5gp8ptydoevkijv> (дата обращения 27.10.2022).
7. Материалы конференции «Вопросы государственной политики Российской Федерации в области развития местного самоуправления на среднесрочный период», проведенной Комитетом Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления совместно с Комиссией по территориальному развитию и местному самоуправлению Общественной палаты Российской Федерации 23.11.2020 г. - Режим доступа: http://komitet4.Km.Duma.Gov.Ru/upload/site28/reshkom_153.6_rekomendacii.Pdf (дата обращения 18.10.2021 г.).
8. Материалы Марафона экспертных обсуждений «Роль российских городов в подготовке основ государственной политики Российской Федерации в области развития местного самоуправления до 2030 года» - Режим доступа: <http://acmoul.Ru/wp-content/uploads/2021/06/2.-93.Pdf> (дата обращения 18.10.2021 г.).
9. Резолюция XXI Российского муниципального форума, 6-8.10.2021 г. – Режим доступа: <http://municipal-sd.Ru/?Q=node/686> (дата обращения 26.11.2021 г.).

Муниципальный контроль в системе регуляторной политики Российской Федерации

Municipal control in the system of regulatory policy of the Russian Federation

А.В.Пахомов

*советник руководителя Центра экспертизы
контрольно-надзорной деятельности Аналитического центра
при Правительстве Российской Федерации,
руководитель общественного проекта «Мунконтроль.РФ»*

Аннотация: Муниципальный контроль в настоящее время выступает важной частью общей регуляторной политики государства, оказывает заметное влияние на важнейшие сферы общественных отношений. Поэтому место муниципального контроля в системе регуляторной политики государства должно быть понятным, а формы его реализации обеспечивать достижение установленных целей. В статье приводится анализ основных проблем правоприменения, сложившихся при осуществлении муниципального контроля за последние годы. В статье приводится анализ подходов к пониманию природы муниципального контроля, которые рассмотрены в ходе подготовки проекта Федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации»: муниципальный контроль как функция местного самоуправления; муниципальный контроль как вопрос местного значения; муниципальный контроль как полномочие органов местного самоуправления. Муниципальный контроль рассматривается через специфическую деятельность местного самоуправления как публичной власти — принуждение. Анализ заложенных в Федеральном законе «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» норм позволят сделать вывод, что фактически вводится единая система контрольно-надзорной деятельности государства, в которой муниципальный контроль является ее частью. Предлагается построение муниципального контроля на принципах баланса в отношениях между органами государственной власти и местного самоуправления, призванного обеспечить сочетание централизации управления с уважением прав местных сообществ. Для создания эффективной модели муниципального контроля важно выделить основные принципы правового регулирования в данной сфере, что позволит обеспечить ясность и непротиворечивость правового регулирования.

Ключевые слова: местное самоуправление, муниципальный контроль, государственный контроль (надзор).

Annotation: Municipal control is currently an important part of the overall regulatory policy of the state and has a significant impact on the most important areas of public relations. Therefore, the place of municipal control in the system of regulatory policy of the state should be clear, and the forms of its implementation should ensure the achievement of established goals. The article analyzes the main problems of law enforcement that have developed in the implementation of municipal control in recent years. The article analyzes the approaches to understanding the nature of municipal control that were considered during the preparation of the draft Federal law "On state control (supervision) and municipal control in the Russian Federation": municipal control as a function of local self-government; municipal control as a matter of local significance; municipal control as a power of local self-government bodies. Municipal control is considered through the specific activity of local self — government as a public authority- coercion. An analysis of the norms laid down in the Federal law "On state control (supervision) and municipal control in the Russian Federation" will allow us to conclude that a unified system of state control and supervision is actually being introduced, in which municipal control is part of it. It is proposed to build municipal control based on the principles of balance in relations between state authorities and local self-government, designed to ensure a combination of centralization of management with respect for the rights of local communities. To create an effective model of municipal control, it is important to highlight the main principles of legal regulation in this area, which will ensure clarity and consistency of legal regulation.

Keywords: local self-government, municipal control, state control (supervision).

В соответствии с поручениями Президента Российской Федерации реформа контрольно-надзорной деятельности отнесена к одному из приоритетных направлений стратегического развития страны. В рамках реализации реформы уже приняты два концептуальных законодательных акта – Федеральные законы «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон о контроле) и «Об обязательных требованиях в Российской Федерации».¹ Кроме этого, проведена работа по отмене с 1 января 2021 года всех нормативных правовых актов, устанавливающих требования, соблюдение которых подлежит проверке при осуществлении контроля (надзора), и введение в действие новых норм, содержащих актуализированные требования («регуляторная гильотина»).

В рамках данной реформы, по сути, должна быть обновлена идеология работы всей системы контроля и надзора в государстве, чтобы одновременно с сокращением рисков для жизни и здоровья людей перейти к современной модели контроля. Одним из основных показателей должно стать не количество проведенных проверок, а снижение ущерба от нарушения охраняемых законом ценностей и снижение барьеров для развития бизнеса. Система оценки результативности и эффективности контроля должна быть полностью пересмотрена. Поставлена задача перейти от «палочной» системы контроля к «умному контролю», основанному на внедрение риск-ориентированного подхода.

Существенные изменения в контрольно-надзорной деятельности произошли и за последние пару лет в связи с действием «ковидных ограничений» при осуществлении контрольно-надзорных мероприятий, а сейчас и в условиях масштабного санкционного давления на страну. Долгосрочные последствия от этих событий в практике и теории контрольно-надзорной деятельности еще предстоит осмыслить.

Муниципальный контроль в настоящее время выступает важной частью общей регуляторной политики государства, оказывает заметное влияние на такие сферы общественной жизни как земельные отно-

шения, благоустройство, архитектурный облик населенных пунктов, качество окружающей среды, развитие малого бизнеса и многое другое. Все эти сферы напрямую влияют на качество жизни граждан. Поэтому место муниципального контроля в системе регуляторной политики государства должно быть понятным, а формы его реализации обеспечивать достижение установленных целей.

В этой связи приобретает особое значение изучение теоретических основ муниципального контроля, актуальных вопросов организации, осуществления муниципального контроля, в том числе проблем правовой регламентации данного института.

В отечественной науке проблематике муниципального контроля уделяется удивительно мало внимания. Нет единых подходов к пониманию сущности муниципального контроля, соответственно, и к вариантам, формам, способам его правовой регламентации. Только с началом разработки проекта нового федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» начали появляться исследования на эту тему.

Среди работ последнего времени, посвященных муниципальному контролю, следует отметить Спецдоклад «О состоянии муниципального контроля в Российской Федерации»², в котором приводится описание текущего состояния муниципального контроля, дается анализ федерального и регионального законодательства, наиболее значимых муниципальных правовых актов, в том числе с учетом опроса органов местного самоуправления, что придает ему особую ценность. Комплексным исследованием проблем муниципального контроля стало издание «Муниципальный контроль: от реальной практики к идеальной модели» под редакцией Е.С. Шугриной, М.П. Ряшина.³ Важное значение для анализа практики осуществления муниципального контроля имеют ежегодные доклады Минэкономразвития РФ о состоянии государственного контроля (надзора), муниципального контроля в соответствующих сферах деятельности⁴.

Безусловно, управленческая деятельность немыслима без контроля. В соответствии со статьей 3 Конституции Российской Федерации народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления. Это конституционное установление стало бесспорным основанием говорить, что местное самоуправление есть власть публичная, что неоднократно подтверждал Конституционный Суд Российской Федерации,⁵ а в настоящее время данный постулат закреплен в Конституции Российской Федерации.

Для реализации властных функций на местном уровне создаются органы местного самоуправления, которые представляют собой аппарат власти, через который осуществляется специфическая деятельность публичной власти — принуждение. Органы местного самоуправления, так же как и органы государственной власти, для того чтобы «действовать, и действовать эффективно, должны обладать (и обладают) рычагами властного влияния».⁶

Таким образом, функция по принуждению к порядку является одной из ключевых и неотъемлемых для местного самоуправления, что является идеологической и юридической основой для наделения муниципальной власти контрольными полномочиями.

В целях эффективного развития контрольно-надзорной деятельности на местах важно рассмотреть различные подходы к сущности и правовой природе муниципального контроля.

В отечественной науке данному по данному вопросу нет единых подходов. Т.М. Бялкина указывает, что муниципальный контроль следует рассматривать в широком его понимании – как функцию местного самоуправления, и более узком, конкретном – как элемент компетенции местного самоуправления, а именно в качестве полномочия органов местного самоуправления.⁷ О.А. Кожевников предлагает выделить несколько основных подходов к пониманию муниципального контроля: научный, связанный с пониманием природы местного самоуправления, а также роли контрольной функции местной власти и

нормативный, где муниципальный контроль необходимо рассматривать с точки зрения нормативно-закрепленного понимания контроля в законодательстве о контрольно-надзорной деятельности.⁸ Н.Л. Пешин отмечает, что с одной стороны, муниципальный контроль можно рассматривать как форму взаимодействия его субъектов, а с другой стороны, сущностью его проявления являются те или иные социально-правовые феномены. Заслуживает внимания и точка зрения о том, что муниципальный контроль, государственный контроль и общественный контроль являются видами публичного социального контроля, тогда как общественный контроль является формой участия граждан и институтов гражданского общества в управлении публичными делами.⁹

Представляется, что в целях решения задачи совершенствования законодательства о контрольно-надзорной деятельности важно подробнее рассмотреть, по крайней мере, три подхода наиболее часто упоминаемых в теории права.

1. Муниципальный контроль как функция местного самоуправления.

Такой подход к муниципальному контролю можно назвать широким пониманием муниципального контроля. Муниципальный контроль как функция местного самоуправления вытекает из его сущности, находит свое отражение в основополагающем законе, регламентирующем его организацию и деятельность – в Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ), которым установлено осуществление контроля одних органов местного самоуправления за деятельностью других органов местной власти (например, статьи 35, 36, 37 указанного Федерального закона). Здесь муниципальный контроль неразрывно связывается с понятием и сущностью другой правовой категории – «местного самоуправления».

Однако, данный подход не учитывает более предметной деятельности органов местного самоуправления, связанной со взаимодействием с гражданами и организациями, имеющей конкретную цель – обес-

печение исполнения обязательных требований и иных норм права. В данном случае возникают вполне определенные задачи, связанные с необходимостью установления правил (процедур) такого взаимодействия, обеспечения прав участников этих отношений и обеспечение достижения общественно-полезной цели – поддержание порядка на территории муниципального образования, которая достигается, в том числе, средствами муниципального контроля. Таким образом, возникает необходимость в рассмотрении муниципального контроля в более узком понимании.

2. Муниципальный контроль как полномочие органов местного самоуправления.

Важным исследовательским вопросом здесь является изучение подходов к понятию муниципального контроля, содержащиеся в законодательных актах.

Впервые на уровне законодательного акта понятие «муниципальный контроль» появилось в Федеральном законе «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля», где установлено, что муниципальный контроль есть деятельность органов местного самоуправления, уполномоченных в соответствии с федеральными законами на организацию и проведение на территории муниципального образования проверок соблюдения юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями требований, установленных муниципальными правовыми актами, а также требований, установленных федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации, в случаях, если соответствующие виды контроля относятся к вопросам местного значения, а также на организацию и проведение мероприятий по профилактике нарушений указанных требований, мероприятий по контролю, осуществляемых без взаимодействия с юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями.

Новый Федеральный закон о контроле не содержит определения муниципального контроля, обособленного от понятия государственного контроля. В соответствии

с его частью 1 статьи 1 под государственным контролем (надзором), муниципальным контролем понимается деятельность контрольных (надзорных) органов, направленная на предупреждение, выявление и пресечение нарушений обязательных требований, осуществляемая в пределах полномочий указанных органов посредством профилактики нарушений обязательных требований, оценки соблюдения гражданами и организациями обязательных требований, выявления их нарушений, принятия предусмотренных законодательством Российской Федерации мер по пресечению выявленных нарушений обязательных требований, устранению их последствий и (или) восстановлению правового положения, существовавшего до возникновения таких нарушений.

При этом, в части 6 статьи 1 указанного Федерального закона подчеркивается, что муниципальный контроль осуществляется в рамках полномочий органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения.

Таким образом, Федеральный закон о контроле определяет цели и задачи осуществления муниципального контроля, к которым он относит: предупреждение, выявление и пресечение нарушений обязательных требований; выявление нарушений обязательных требований; принятие предусмотренных законодательством мер по пресечению выявленных нарушений обязательных требований, устранению их последствий; восстановление правового положения, существовавшего до возникновения таких нарушений.

Кроме того, важным в определении государственного и муниципального контроля является и указание на средства, которыми достигаются цели контроля - профилактика нарушения обязательных требований и оценка соблюдения гражданами и организациями обязательных требований путем проведения контрольных (надзорных) мероприятий.

Сравнительно-правовой анализ указанных определений позволяет сделать вывод о некоторой корректировке подходов к нормативному закреплению природы муниципального контроля. В первом случае,

подчеркивается, что «виды муниципального контроля должны быть отнесены к соответствующим вопросам местного значения», а новый Федеральный закон о контроле смещает акценты на осуществление муниципального контроля «в рамках полномочий органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения».

Муниципальный контроль как полномочие означает возможность органов местного самоуправления проводить определенные контрольные мероприятия (проверки, запросы и др.) в случаях, предусмотренных соответствующими законами.¹⁰

Перечень полномочий органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения установлен статьей 17 Федерального закона № 131-ФЗ, который между тем не является закрытым, его конкретизация возможна в иных положениях Федерального закона, отраслевых законодательных актах, уставах муниципальных образований. Между тем, среди прочего, указания на осуществление полномочий по муниципальному контролю по решению вопросов местного значения, в указанной статье нет.

Между тем, Федеральный закон № 131-ФЗ ранее дополнен статьей 17.1 «Муниципальный контроль», в соответствии с которой органы местного самоуправления организуют и осуществляют муниципальный контроль за соблюдением требований, установленных муниципальными правовыми актами, принятыми по вопросам местного значения, а в случаях, если соответствующие виды контроля отнесены федеральными законами к полномочиям органов местного самоуправления, также муниципальный контроль за соблюдением требований, установленных федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации.

Рассматривая муниципальный контроль через призму реализации полномочий органов местного самоуправления следует отметить проблемный вопрос, связанный с юридической возможностью органа местного самоуправления, в рамках муниципального контроля, проверять обязательные требования, органами местного самоуправления не установленные, а установленные

органами государственной власти.

Следует отметить, что два ключевых законодательных акта – Федеральный закон «Об обязательных требованиях в Российской Федерации» и Федеральных закон о контроле не устанавливают правила соотношения уровня вида контроля и уровня публичной власти. Причина отказа законодателя от такого правила видится в проблемах определения компетенции местного самоуправления. В условиях сложившегося комплексного правового регулирования отдельных отраслей формирование концепции муниципального контроля, которая была бы основана на правиле, что органы местного самоуправления проверяют только те обязательные требования, которые утверждают, приведет к значительному снижению эффективности института контроля на муниципальном уровне (например, осуществление земельного контроля возможно только при комплексном применении норм Земельного кодекса Российской Федерации, правил землепользования и застройки муниципальных образований и т.д.). Это противоречило бы и основным закономерностям управленческой деятельности, и логике правового регулирования компетенции уровней публичной власти.

3. Муниципальный контроль как вопрос местного значения.

Анализ некоторых положений Федерального закона № 131-ФЗ позволяет сделать вывод, что муниципальный контроль законодателем иногда рассматривается как вопрос местного значения, что входит в противоречие с рассмотренными выше положениями того же Федерального закона.

Например, статьи 14-16 Федерального закона № 131-ФЗ прямо указывают в перечне вопросов местного значения следующие виды муниципального контроля: муниципальный контроль за сохранностью автомобильных дорог местного значения, муниципальный контроль в области использования и охраны особо охраняемых природных территорий местного значения, муниципальный лесной контроль, муниципальный земельный контроль.

Полагаем, что данный подход не может быть избран в качестве правильного для определения природы и основы право-

вого регулирования муниципального контроля по следующим причинам.

В соответствии со статьей 2 Федерального закона № 131-ФЗ вопросы местного значения - вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования, решение которых в соответствии с Конституцией Российской Федерации и настоящим Федеральным законом осуществляется населением и (или) органами местного самоуправления самостоятельно.

Таким образом, вопросы местного самоуправления следует рассматривать как сферы, предметы ведения местного самоуправления, которые являются частью его компетенции. Контроль же, как определено выше, является лишь средством, инструментом осуществления вопросов местного значения, необходимой функцией органов местного самоуправления для надлежащей реализации собственной компетенции.

Вместе с тем, следует иметь в виду тесную правовую связь между вопросами местного значения и полномочиями по осуществлению муниципального контроля, которые должны реализовываться в рамках этих вопросов. В противном случае, возможно установление видов муниципального контроля, которые никоим образом не связаны с вопросами местного значения, что подрывает основы местного самоуправления как самостоятельной публичной власти. Такие негативные примеры имеются в практике уже сейчас. Например, статья 5 Федерального закона «О недрах» предусматривает осуществление органами местного самоуправления контроля за использованием и охраной недр при добыче общераспространенных полезных ископаемых, а также при строительстве подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых. Следует отметить, что отнесение данного вида контроля к муниципальному вызывает большие вопросы с точки зрения установленной Федеральным законом № 131-ФЗ компетенции местного самоуправления в данной сфере.

В части установления контрольных полномочий органов местного самоуправления в рамках вопросов местного значения имеется и еще один проблемный вопрос,

порожденный применением в формулировках некоторых вопросов местного значения таких категорий как «организация», «создание условий», «участие», которые не дают возможность установить полномочия органов местного самоуправления в этих сферах. Вопросы местного значения, где применяются такие термины предполагают, что муниципальная власть должна не сама оказывать услуги населению, а лишь создавать условия для их предоставления хозяйствующими субъектами и населением.¹¹

Вопрос о связи муниципального контроля с вопросами местного значения затрагивает и важный вопрос природы видов муниципального контроля, порядка их установления, определения содержания.

Федеральным законом о контроле установлено, что в Российской Федерации осуществляются федеральный государственный контроль (надзор), региональный государственный контроль (надзор) и муниципальный контроль. Виды федерального государственного контроля (надзора), виды регионального государственного контроля (надзора) по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, виды муниципального контроля устанавливаются федеральными законами (далее - федеральный закон о виде контроля). Виды регионального государственного контроля (надзора) по предметам ведения субъектов Российской Федерации устанавливаются законами субъектов Российской Федерации (часть 8 статьи 1). Федеральным законом о виде контроля, законом субъекта Российской Федерации о виде контроля определяется наименование вида контроля с указанием его отнесения к федеральному государственному контролю (надзору), или к региональному государственному контролю (надзору), или к муниципальному контролю (часть 10 статьи 1).

Следует отметить, что в настоящее время какой-либо реестр или перечень видов муниципального контроля отсутствует. Зачастую нет прямых указаний на виды контроля и в Федеральном законе № 131-ФЗ и отраслевом законодательстве. Все это не способствует эффективному функционированию муниципального контроля в це-

лом, размывая ответственность муниципалитетов и позволяя оказывать необоснованное давление на органы местного самоуправления со стороны государственных органов.

В этой связи безусловный научный интерес представляет вопрос о критериях установления видов контроля, отграничения видов контроля от иных способов защиты охраняемых ценностей (например, судебная защита, страхование, привлечение к административной ответственности и другие), критериев отграничения видов муниципального контроля от видов государственного контроля (надзора). В настоящее время в отечественной науке не выработано критериев отнесения контрольных полномочий к муниципальной сфере.

Среди возможных критериев отнесения контроля к видам муниципального контроля можно выделить следующие:

- в зависимости от вида правового регулирования (вид контроля будет отнесен к муниципальному, если в данной сфере осуществляется правовое регулирование муниципальными правовыми актами);

- в зависимости от компетенции (муниципальный контроль устанавливается в исключительно рамках решения вопросов местного значения);

- в зависимости от публичного интереса жителей муниципальных образований (муниципальный контроль может устанавливаться в зависимости от приоритетов развития конкретного муниципального образования и потребности местных сообществ в защите каких-либо ценностей (например, местные природоохранные территории, местные леса));

- в зависимости от уровня риска и возможного вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям, который может наступить при нарушении норм права (предполагает, что муниципальный контроль может осуществляться в сферах, где риск является не столь значительным исходя из ограниченных организационных, кадровых возможностей местной власти);

- в зависимости от необходимости достижения наилучших показателей результативности и эффективности контроля (контроль может быть отнесен к муници-

пальному, если именно на этом уровне возможен наилучший эффект в достижении целей контроля (например, целей земельного контроля проще всего достичь именно, реализуя его на местном уровне)).

Для упорядочения видов контроля (надзора), осуществляемых в стране, Федеральным законом о контроле предусмотрено создание единого реестра видов федерального государственного контроля (надзора), регионального государственного контроля (надзора), муниципального контроля (статья 18), что безусловно должно способствовать упорядочению контрольно-надзорной деятельности в целом.

К сожалению, в ходе работы над проектом Федерального закона о контроле, была отвергнута идея нормативного утверждения перечня видов регионального и муниципального контроля как приложения к указанному закону, что способствовало бы большей ясности и определенности в правоприменении как для контрольных органов, так и для бизнеса.

Рассмотренные три подхода к правовой природе муниципального контроля, безусловно, не охватывают всех сторон данного сложного института. Некоторые исследователи предлагают рассматривать муниципальный контроль как совокупность всех механизмов и инструментов муниципальной власти по поддержанию порядка на территории муниципалитета, включая привлечение к административной ответственности, разрешение обращений граждан, в которых содержатся сведения о нарушениях обязательных требований, судебная защита публичного интереса муниципального образования и другие.¹² Таким образом, муниципальный контроль осмысливается в широком смысле через присущее публичной власти свойство – возможность принуждения.

Безусловно, нельзя не согласиться с данным мнением. Анализ природы муниципального контроля в таком смысле позволит системно оценить роль местного самоуправления и его широкие возможности, не только в узкой сфере контрольно-надзорной деятельности, но и в системе публичного управления в целом.

Проведение масштабной реформы

контрольно-надзорной деятельности в стране делает необходимым формирование оптимальной модели правового регулирования муниципального контроля, с учетом имеющихся в теории права подходов к определению его природы, рассмотренных выше. Следует отметить, что уже в ходе подготовки проекта Федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» стала очевидной необходимость уточнения положений Федерального закона № 131-ФЗ в этой части.

Особенность местного самоуправления, как публичной власти, состоит в практической необходимости большей систематизации, ясности и возможности для дифференциации правового регулирования, учитывая значительную разницу организационного, кадрового и финансового потенциала органов местного самоуправления различных муниципальных образований. И в этом смысле Федеральный закон № 131-ФЗ должен в значительно большей степени и более системно регулировать вопросы муниципального контроля, не исключая и регулирование видов муниципального контроля.

В настоящее время остаются актуальными проблемные вопросы осуществления муниципального контроля, которые мною были сформулированы ранее: отсутствие концепции и понимания дальнейшего развития муниципального контроля; сложность применения процедур муниципального контроля органами местного самоуправления, которые ограничены в финансовых, кадровых и организационных ресурсах; отсутствие установленного легального перечня видов муниципального контроля; несовершенство механизма взаимодействия между органами местного самоуправления и органами государственной власти при осуществлении контроля; проблемы соотношения законодательства о государственном контроле (надзоре), муниципальном контроле и законодательства об административных правонарушениях.¹³

В целях формирования эффективной модели организации муниципального контроля важно выделить общие принципы правового регулирования муниципального

контроля. По мнению автора, важнейшими являются три:

1. Одним из главных конституционных принципов, определяющих суть местного самоуправления в Российской Федерации, является принцип самостоятельности местного самоуправления, закрепленный в статье 12 Конституции Российской Федерации. Он предполагает, что всякое полномочие органа публичной власти по решению того или иного вопроса включает в себя три компонента: нормативно-правовое регулирование, финансирование и непосредственное исполнение.¹⁴ Не подлежит сомнению, что данное конституционное установление должно быть положено в основание формирования модели муниципального контроля.

2. Принцип связи видов муниципального контроля и вопросов местного значения. Необходимость установления этого принципа основана на действующей негативной практике, когда виды муниципального контроля устанавливаются отраслевыми федеральными законами исходя из целесообразности, часто игнорируя перечень вопросов местного значения, закрепленный Федеральным законом от 06.10.2003 № 13-ФЗ.

3. Принцип эффективности и результативности муниципального контроля, означающий, что муниципальный контроль в сфере может осуществляться только в том случае, если возможно установить, что проводимые в его рамках контрольные и профилактические мероприятия достигают своей цели – улучшают положение дел в какой-либо сфере контроля (например, можно оценить, что в результате контроля на улицах населенных пунктах стало чище, зарегистрировано меньше пожаров в местных лесах и другое). При этом важным является именно возможность оценки, основанной на объективных, а не оценочных показателях. В противном случае контроль превращается в бесцельную деятельность органов местной власти.

Системный анализ положений Федерального закона о контроле позволяет сделать вывод, что муниципальный контроль понимается законодателем через единство требований, предъявляемых к

государственному и муниципальному контролю.

Анализ заложенных в Федеральном законе о контроле норм позволят сделать вывод, что муниципальный контроль должен быть встроен в единую систему контрольно-надзорной деятельности с учетом того, что принцип результативности и эффективности контрольно-надзорной деятельности может быть реализован только путем объединения усилий всех уровней публичной власти. Это следует, в том числе, из положений статьи 6 Федерального закона о контроле, в соответствии с которой к полномочиям органов местного самоуправления в области муниципального контроля относится участие в реализации единой государственной политики в области государственного контроля (надзора), муниципального контроля при осуществлении муниципального контроля.

Следуя этой логике, Федеральным законом о контроле установлены положения, закрепляющие единый характер системы контрольно-надзорной деятельности в стране:

- установление видов муниципального контроля только федеральным законом о виде контроля, а не органами местного самоуправления самостоятельно;

- возможность, в рамках муниципального контроля, оценивать исполнение обязательных требований не только муниципального уровня, но и установленных государством;

- подчинение муниципального контроля единым правилам и процедурам осуществления контрольных мероприятий, установленным Федеральным законом о контроле при наличии возможности учесть особенности, характерные для отдельных муниципалитетов.

Вместе с тем, можно рассматривать и некоторые иные альтернативные модели правового регулирования муниципального контроля:

- Закрепление в законодательстве права органов местного самоуправления самостоятельно устанавливать виды муниципального контроля в рамках вопросов местного значения в зависимости от потребностей конкретного муниципального

образования, а также самостоятельно устанавливать правила (процедуры) его осуществления с учетом общих принципов, установленных федеральным законодательством. При этом, объектами контроля в данном случае может выступать только соблюдение обязательных требований, установленных только муниципальными правовыми актами.

- Участие органов местного самоуправления в осуществлении государственного контроля через переданные государственные полномочия, исполнение отдельных полномочий, закрепленных за органами местного самоуправления федеральным законодательством (например, первичная фиксация фактов нарушения обязательных требований и передача материалов на рассмотрение органов государственного контроля).

Выбор конкретной модели организации муниципального контроля должен осуществляться с учетом готовности системы местного самоуправления обеспечить достижение общенациональной цели контрольно-надзорной деятельности – достижение общественно значимых результатов, связанных с минимизацией риска причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям, вызванного нарушениями обязательных требований.

Федеральным законом о контроле фактически вводится единая система контрольно-надзорной деятельности, в которой муниципальный контроль является ее частью. Предлагается построение муниципального контроля на принципах баланса в отношениях между органами государственной власти и местного самоуправления, призванного обеспечить сочетание централизации управления с уважением прав местных сообществ.

Безусловно, данный подход имеет право на существование, имеет свои бесспорные достоинства, связанные с необходимостью реализации единой государственной политики в данной сфере. Вместе с тем, очевидно, что достижение такого баланса требует тонкой настройки правового регулирования, необходимости учета важных факторов: обеспечение органов местного самоуправления эффективным, до-

ступным и гибким инструментарием контроля (например, подходящими для реализации на местном уровне контрольными мероприятиями); учет многообразия муниципальных образований, уровня их организационной, технической зрелости; необходимость защиты интересов бизнеса при осуществлении муниципального контроля, недопустимость возрастания административного давления.

Проект федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти»¹⁵, рассматриваемый в настоящее время Государственной Думой, содержащий общие положения о муниципальном контроле (статья 39), в соответствии с которой «органы местного самоуправления организуют и осуществляют муниципальный контроль за соблюдением требований, установленных муниципальными правовыми актами, принятыми по вопросам непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения, а в случаях, если соответствующие виды контроля отнесены федеральными законами к полномочиям органов местного самоуправления, также муниципальный контроль за соблюдением требований, установленных федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации».

Не сложно заметить, что подходы, изложенные в указанном законопроекте, существенно отличаются от концепции Федерального закона № 248. В законопроекте предусматривается, возможность для органов местного самоуправления осуществлять муниципальный контроль самостоятельно «за соблюдением требований, установленных муниципальными правовыми

актами, принятыми по вопросам непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения», в отличие от Федерального закона № 248-ФЗ, который предусматривает осуществление муниципального контроля только в пределах видов контроля, установленных федеральным законом.

Таким образом, развитие теории и законодательного регулирования муниципального контроля с принятием Федерального закона о контроле не завершено, продолжают изучаться и внедряться новые подходы, в том числе в связи с установлением системы единой публичной власти.

В заключение отметим, что новый Федеральный закон о контроле сделал значительный шаг в реформировании системы государственного и муниципального контроля в стране – обновлены условия установления видов контроля, ведется работа по их упорядочению, введены новые инструменты контроля, расширены возможности профилактики и негосударственных форм контроля, изменена идеология оценки эффективности и результативности контроля, расширены инструменты защиты бизнеса. Реформа контрольно-надзорной деятельности дала стимул для широкого обсуждения природы и путей совершенствования института муниципального контроля, что дает надежду на формирование в будущем гибкого и действенного механизма, который станет неотделимой важной частью эффективного местного самоуправления. Но главное, чтобы продолжающиеся изменения в системе муниципального контроля проходили с учетом мнения муниципального сообщества и уже опытного состава муниципальных инспекторов по контролю.

Список использованной литературы:

1. Бабун Р. В. Местное самоуправление и муниципальное управление: современные проблемы / Бабун Р.В. Обнинск, 2010.
2. Васильев В. И. Муниципальное право России: учебник. 2-е изд., перераб. и доп. / Васильев В.И. М.: Юстицинформ, 2012.
3. Пахомов А. В. Муниципальный контроль в проекте нового федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле»: особенности концепции // Муниципальное имущество: экономика, право, управление. 2019. № 3.
4. Поличка Е.А., Поличка Н.П., Шило Е.Б. Развитие сферы услуг как приоритет муниципальной экономической политики / под общ. ред. Н.П. Поличка. М., 2007.
5. Шугрина Е. С., Кабанова И. Е., Иванова К. А. О состоянии муниципального контроля в Российской Федерации: Спецдоклад. — М.: Изд-во «Перспектив», 2018.
6. Шугрина Е. С., Ряшин М. П. Муниципальный контроль: от реальной практики к идеальной модели / под ред. Е.С. Шугриной, М.П. Ряшина. М., 2019.
7. Муниципальный контроль в Российской Федерации: материалы научно-практической конференции (Воронеж, 28 февраля 2012 г.) / под ред. Т.М. Бялкиной. Воронеж: Издательство Воронежского государственного университета, 2012.
8. Доклад об осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля в соответствующих сферах деятельности и об эффективности такого контроля (надзора). М., 2023.

¹ Здесь и далее нормативно-правовые акты и судебная практика приводятся по СПС «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 05.10.2020)

² Шугрина Е. С., Кабанова И. Е., Иванова К. А. О состоянии муниципального контроля в Российской Федерации: Спецдоклад. — М.: Изд-во «Перспектив», 2018. — 184 с.

³ Муниципальный контроль: от реальной практики к идеальной модели / под ред. Е.С. Шугриной, М.П. Ряшин. М., 2019. — 300 с.

⁴ См., напр., Доклад об осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля в соответствующих сферах деятельности и об эффективности такого контроля (надзора). М., 2023.

⁵ См., напр., Постановление Конституционного Суда РФ от 24 января 1997 г. по делу о проверке конституционности Закона Удмуртской Республики от 17 апреля 1996 г. «О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике» // СЗ РФ. 1997. № 5. Ст. 708.; Определение Конституционного Суда РФ от 7 февраля 2012 г. № 275-О-О по жалобе гражданина Шапошников Александра Владиславовича на нарушение его конституционных прав абзацем вторым части 8 статьи 44 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2012. № 5

⁶ Васильев В.И. Муниципальное право России: учебник. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Юстицинформ, 2012. С. 232.

⁷ Бялкина Т.М. О некоторых подходах к пониманию и правовому регулированию муниципального контроля // Муниципальный контроль: от реальной практики к идеальной модели. под ред. Е.С. Шугриной, М.П. Ряшина. М., 2019. С. 40.

⁸ Кожевников О.А. Некоторые аспекты правовой регламентации муниципального контроля в Российской Федерации на современном этапе // Муниципальное имущество: экономика, право, управление. 2019. № 2. С. 40.

⁹ Муниципальный контроль: от реальной практики к идеальной модели / под ред. Е.С. Шугриной, М.П. Ряшина. М., 2019. С. 67.

¹⁰ Бялкина Т.М. О некоторых подходах к пониманию и правовому регулированию муниципального контроля // Муниципальный контроль: от реальной практики к идеальной модели. под ред. Е.С. Шугриной, М.П. Ряшина. М., 2019. С. 45.

¹¹ Поличка Е.А., Поличка Н.П., Шило Е.Б. Развитие сферы услуг как приоритет муниципальной экономической политики / под общ. ред. Н.П. Поличка. М., 2007. С. 36.

¹² Бялкина Т.М. Правовые основы муниципального контроля в Российской Федерации // Муниципальный контроль в Российской Федерации: материалы научно-практической конференции (Воронеж, 28 февраля 2012 г.) / под ред. Т.М. Бялкиной. Воронеж: Издательство Воронежского государственного университета, 2012. С. 30.

¹³ Пахомов А.В. Муниципальный контроль в системе регуляторной политики государства: возможные концепции регулирования // Муниципальный контроль: от реальной практики к идеальной модели / под ред. Е.С. Шугриной, М.П. Ряшина. М., 2019. С. 30 – 31.

¹⁴ Бабун Р.В. Местное самоуправление и муниципальное управление: современные проблемы / Бабун Р.В. Обнинск, 2010. С. 44.

¹⁵ <https://sozd.duma.gov.ru/bill/40361-8>

Государственное управление развитием туризма

Public administration of tourism development

М.А. Дзицоева,
*студент факультета
управления и политики
МГИМО МИД России,
руководитель студенческого
общественного объединения
«Трансформация государственного
и корпоративного управления»*

Аннотация: В данной статье были рассмотрены различные характеристики и особенности туризма в Российской Федерации, организация государственного управления туризмом в Российской Федерации, основные направления развития туризма России, была выделена важность государственных программ в свете развития туристской индустрии в России, а также была объяснена ключевая роль инфраструктуры в контексте поддержания и развития качества туризма в Российской Федерации.

Ключевые слова: туризм, государственное управление, туристская индустрия

Abstract: This article reveals various characteristics and features of tourism in the Russian Federation, the organization of state tourism management in the Russian Federation, the main directions of tourism development in Russia, highlights the importance of state programs, and also explains the key role of infrastructure in the context of maintaining and developing the quality of tourism in the Russian Federation.

Keywords: tourism, public administration, tourism industry

Туризм в современном мире занимает главенствующее положение не только в жизни отдельно взятого человека, но и во всех сферах деятельности государств, регионов, городов. Однако даже в первом случае жизнь человека, связанная с туризмом – это не просто словосочетание, подразумевающее одноразовую поездку с целью развлечения.

Подобный образ жизни – это индикатор уровня и качества жизни как одного гражданина, так и всего государства в целом. Это означает, что любой человек, позволяющий себе являться субъектом туризма, отражает уровень жизнедеятельности в своей стране, так как таким образом он характеризует население как свободных, здоровых, способных к активному образу жизни людей. И это не весь список, к примеру, так можно делать определенные выводы об уровне образованности в стране, ведь туризм это не только роскошь, развлечения, веселье, но и возможность наполниться новыми духовными и интеллектуальными силами и знаниями. Во втором случае, туризм как элемент государственной политики играет большую роль для субъектов Россий-

ской Федерации и, соответственно, для всего государства в целом.

Туризм даже называют одним из «чудес света». И в действительности это неудивительно. Любой человек, пусть даже далекий от экономики, понимает, что туризм – это то, что связано с финансами и экономическим процветанием. В сфере туризма заняты миллионы людей, туризм сближает культуры, знакомит людей, дарит эмоции и как уже было сказано дает финансовый толчок.

Особенно остро стал вопрос туризма в минувшем 2020 году, когда каждый, от ребенка до взрослого, хоть раз услышал проблему в туристическом секторе, которая охватила не одно государства. Закрытые границы, а следовательно, ограничения туристических потоков отразились на потоках финансовых. И это не просто финансовые показатели, это жизни людей, оказавшихся перед лицом непредвиденной ситуации. И если развитые страны еще могли держать ситуацию под неким контролем, для многих других пандемия явилась не просто шагом назад, а настоящей катастрофой. Так многие осознали важность развития туриз-

ма и его роль в социальной, экономической и политической сферах деятельности.

Туризм очень сильно связан с другими секторами экономики такими, к примеру, как сельское хозяйство (ведь турист, пребывающий в другую страну либо город, нуждается в продовольствии), транспорт (путешественник постоянно находится в движении, поэтому этот сектор один из самых важных), строительство (отелей, гостиниц и так далее), связь и многие другие.

Характеристика и особенности внутреннего туристического рынка на современном этапе

Туризм в контексте экономики государства играет занимает одну из важных позиций, а в некоторых странах даже является основным источником для жизни населения и приносит большую часть национального дохода. Конечно же туристическая сфера не может развиваться в полной мере без совокупного развития транспорта, рекреационного комплекса, культурных мест. Поэтому туризм и является объектом государственного управления.

Для того чтобы продолжать характеристику процессов, связанных с туризмом, необходимо дать определение самому слову «туризм».

Туризм – это неродное русскому языку слово, оно появилось во французском языке (*tourisme*, от *tour* («прогулка, поездка»)) и означало путешествие, которое совершал человек во время свободное от работы в различных целях, начиная от познавательных и заканчивая деловыми. Однако существует еще одна версия его появления, а именно происхождение от словосочетания *Grand Tour* (великий тур), что означало ознакомительное путешествие молодых дворян 17-18 веков с другими странами, культурами, людьми.

Согласно Манильской декларации по мировому туризму (1980 г.) туризм понимается как деятельность, имеющая важное значение в жизни народов в силу непосредственного воздействия на социальную, культурную, образовательную и экономическую сферы жизни государств и международных отношений».¹

Для того чтобы понять значение туризма необходимо также определить субъекты, взаимодействующих в сфере туризма.

Во-первых, это сами туристы, то есть люди, которые осуществляют поездки для удовлетворения духовных, интеллектуальных потребностей, потребностей в отдыхе.

Во-вторых, различные организации, предприниматели, для которых предоставление туристических услуг – это возможность получения прибыли. В-третьих, государственные органы, которые рассматривают туризм в качестве важного экономического фактора и составляющего.

В федеральном законе «Об основах туристической деятельности в Российской Федерации» даны точные определения следующих терминов, которые будут использованы в данной работе.

Туризм внутренний - туризм в пределах территории Российской Федерации лиц, постоянно проживающих в Российской Федерации.

Туристские ресурсы - природные, исторические, социально-культурные объекты, включающие объекты туристского показа, а также иные объекты, способные удовлетворить духовные и иные потребности туристов, содействовать поддержанию их жизнедеятельности, восстановлению и развитию их физических сил.

Туристская индустрия – совокупность гостиниц и иных средств размещения, средств транспорта, объектов санаторно-курортного лечения и отдыха, объектов общественного питания, объектов и средств развлечения, объектов познавательного, делового, лечебно-оздоровительного, физкультурно-спортивного и иного назначения, организаций, осуществляющих туроператорскую и турагентскую деятельность, операторов туристских информационных систем, а также организаций, предоставляющих услуги экскурсоводов (гидов), гидов-переводчиков и инструкторов-проводников.

Туристский продукт – комплекс услуг по перевозке и размещению, оказываемых за общую цену (независимо от включения в общую цену стоимости экскурсионного обслуживания и (или) других

услуг) по договору о реализации туристского продукта.²

Государственное управление туризмом использует следующие инструменты: программно-целевое планирование, определение приоритетов в развитии, осуществление государственного надзора.

Государственное управление можно разделить по направлениям. К примеру, одним из таких направлений является организация туристской индустрии. Здесь основными сферами государственной управленческой деятельности являются: защита прав потребителей, создание необходимых условий для функционирования туристской деятельности, поддержка предпринимательства, сохранение предметов культуры Российской Федерации. Об этих и многих других направлениях деятельности государственного управления можно узнать из федерального закона.

Согласно федеральному закону «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации» к полномочиям органов государственной власти Российской Федерации относят: выработку государственной

политики в сфере туризма, разработку и реализацию документов по стратегическому планированию, установление порядка по оказанию туристических услуг, утверждение норм для тех, кто предоставляет туристические услуги и так далее.

Государственное регулирование в сфере туризма реализуется путем совершения следующих действий: создание нормативной базы для совершенствования и регулирования индустрии туризма, помощь в развитии туристической деятельности как на внутреннем, так и на мировом уровнях, защита прав туристов, установление правил и обязанностей для туристов пребывающих на территории Российской Федерации, реализация государственных программ по развитию туризма, создание необходимых условий для успешного развития туристической деятельности и так далее.

Особенность заключается в том, что Россия обладает огромным туристическим ресурсом, начиная от мест культурного отдыха до уединения с природой, иллюстрацию которого можно увидеть на рисунке 1.



Рисунок 1 – Туристические ресурсы

Однако, опираясь на данные опросов и исследований, более половины населения России предпочитают поездки за пределы страны, даже не подозревая и не задумываясь, что аналогичный туристический продукт можно получить и не выезжая из сво-

ей страны. В случае если выбор все-таки падает на отдых в России, то единственными направлениями в сознании людей остаются Черноморское побережье и «Золотое кольцо» России, которое представлено на рисунке 2.



Рисунок 2 – Золотое кольцо России

Так, ресурсы внутреннего туризма задействованы не в полной мере, а лишь на 15-20%.

Этим также и оправдывается актуальность и необходимость государственного управления развитием внутреннего туризма в России. На современном этапе массовость начинает уступать позиции новым, гибким проведениям отдыха. Это означает, что стандартизированный вид туризма переходит в такой вид, который подстраивается под потребности непосредственно самих туристов.

Еще одной особенностью выступает структура и организация самих туристических поездок, экскурсий и так далее.

Структура государственного управления и государственная политика в сфере туризма Российской Федерации

Система государственного управления туризмом – это сложная структура. Для того чтобы говорить о ней, нужно понимать, что туристическая сфера не идет сама по себе, она сопряжена со многими другими сферами деятельности.

Туризм – это и сфера обеспечения безопасности, здравоохранения, прав и обязанностей туристов и государства, а также финансовая, культурная, экологическая сферы.

Огромное влияние на туризм оказывает Министерство культуры, являющееся федеральным органом исполнительной власти, призванным к решению вопросов по

культуре и искусству. Культура в России – великое достояние с невероятной историей – пронизывает каждый день с помощью памятников архитектуры, музыки, кино, театров, литературных произведений. Культура – это неотделимая от человека часть его внутреннего и внешнего мира. Неудивительно, что, в частности, именно она и становится объектом туристических поездок.

При Министерстве культуры Российской Федерации был создан Экспертный совет по туризму, который призван:

1. формировать перечень основных направлений и принципов государственной политики в сфере туризма, определять формы, методы и механизмы ее реализации.
2. обеспечить проработку вопросов, относящихся к сфере деятельности Министерства³.

Развитие туристической индустрии находится в ведении Министерства экономического развития Российской Федерации. Департамент развития туризма занимается развитием туристического потенциала страны посредством создания условий для устойчивого роста отрасли, поддержанием положительного имиджа и комплексного продвижения турпродуктов на российском и международном рынках.⁴

На федеральном уровне в пределах своих полномочий работу в сфере туризма осуществляют практически все федеральные Министерства Российской Федерации,

так как туризм взаимосвязан со многими сферами жизнедеятельности общества. Особое влияние оказывают Министерство иностранных дел Российской Федерации, Министерство внутренних дел Российской Федерации, Федеральная миграционная служба, Федеральная служба безопасности и Федеральная таможенная служба.

Целью, предназначенной для государственной политики в сфере туризма, является создание такой туристской индустрии, которая бы удовлетворяла потребности граждан, будучи эффективной и конкурентоспособной. И здесь важно понимать особенность туристической отрасли и то, что достичь вышесказанного возможно лишь при совокупном развитии смежных отраслей, речь о которых пойдет дальше.

Государственная политика в сфере туризма предполагает наличие средств, которые помогают в достижении целей при использовании правовых, экономических, административных методов управления. Правовым методом управления является Федеральный Закон «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации».⁵

Туризм является также и индикатором событий, происходящих и внутри страны, и за ее пределами, в целом по миру. Это означает, что любые явления, положительные и отрицательные, сразу же отражаются на сфере туризма. Именно они и учитываются при выстраивании государственной политики развития туризмом.

К примеру, можно проследить эту закономерность в системе «экономика – туризм». От качества экономики зависит деятельность туризма и, наоборот, туризм тоже воздействует на развитие экономики. Как известно, экономических факторов, оказывающих влияние на туризм достаточно много, это и доходы населения, и ситуация с валютой (стабильная или нет), и экономические кризисы, безработица и так далее.

Такую же связь можно увидеть и во взаимодействии «экология – туризм». Здесь можно снова рассматривать ситуацию с двух сторон. Во-первых, в странах или городах с плохой экологической ситуацией туризм, естественно, развиваться должным

образом не будет, если вообще будет, так как любой человек перед поездкой осознает для себя возможные риски и последствия, которые могут быть как в течение путешествия, так и после него; в частности, они касаются именно здоровья.

Во-вторых, сама туристическая деятельность может приносить немалый вред окружающей среде. Поэтому при управлении туристической сферой используется, так называемый, визитный менеджмент, с помощью которого берется под контроль время, длительность пребывания туристов в том или ином месте, а также непосредственно само количество туристов. И при условии, если в стране регионе или городе наблюдается напряженная ситуация, в свете вышесказанного, то начинают работать такие инструменты для ограничительной деятельности как информирование людей, повышение цен на путешествия, или различные государственные указы.

Очень интересная взаимосвязь влияний прослеживается и в среде «социальная сфера – туризм». Туристы, приезжающие из одной страны (или даже города) являются носителями своей культуры (культуры общения с другими людьми, выстраивания коммуникаций, поведения в общественных местах и так далее) и культуры отдыха, другие же, то есть люди непосредственно принимающие у себя туристов тоже обладают своими отличительными характеристиками (в силу воспитания либо культурных особенностей), и, конечно же, культура в сфере самого «обслуживания» туристов. Все они вновь переплетаются друг с другом: сама культура туристов обуславливает их культуру отдыха, качество которой определяется также обслуживанием и взаимодействием культуры местного населения с культурой туристов.

Так, в 2020 году, при появлении новой коронавирусной инфекции, туристическая индустрия столкнулась с огромными проблемами. Здесь явные взаимосвязи туризма со здравоохранением, экологической ситуацией, социальной сферой. В связи с мерами по борьбе с коронавирусной инфекцией и катастрофическим количеством заболевших ежедневно туризм принял очень сильный удар. Именно в это время

остро ощущалась необходимость государственной поддержки для лиц, занятых в туристической сфере и оказавшихся в тяжелой финансовой ситуации. Меры поддержки были самые разные: субсидии на возмещение убытков, продление лицензий, беспроцентные кредиты на выплаты заработных плат, отсрочки по платежам, налоговые каникулы и многие другие.

Основные направления развития туризма в России

Основными направлениями в развитии туризма Российской Федерации являются задачи, которые необходимо достичь для совершенствования и продвижения туристской индустрии России. Большинство из них изложены в «Стратегии развития туризма в Российской Федерации до 2035 года». Так, направления условно делятся на два типа.

В первом случае ощущается необходимость в поддержке туристской сферы государством при помощи различных методов, к примеру, повышая уровень инвестиционной привлекательности, развития инфраструктуры и так далее.

Во втором случае на первый план выходит метод планирования, а именно стратегического и территориального.

Переходя к актуальным направлениям, важно отметить необходимость улучшения конкурентоспособности туристского продукта. Конкурентоспособность – один из ключевых аспектов, так как ее уровень проявляется выбором туристом места отдыха, качеством инфраструктуры, общей привлекательностью туристического направления.

Еще одним важным направлением являются кадры и образование. Для того чтобы достичь требуемого уровня в оказании услуг (обслуживания клиентов) необходимы именно квалифицированные кадры, знающие свое дело. И здесь встает вопрос долгосрочного планирования в кадровой системе.

Далее, важными аспектами являются повышение уровня инвестиционной привлекательности и стимулирование спроса на туристический продукт. В первом случае огромную роль играют индивидуальные

меры для территорий, предназначенных для туризма. Во втором случае, чтобы успешно достичь цель, нужно улучшать качество системы продвижения туризма, повышать его доступность и уровень сервиса.

Психология человека зачастую играет роль в выборе туристической поездки, именно поэтому, когда «марка» российского туризма на слуху и в памяти человека как что-то качественное и интересное, то предпочтение обязательно падет на поездки по России. Здесь речь идет о таком направлении как система продвижения и повышения узнаваемости туристического продукта.

Еще одним, достаточно эффективным, направлением является развитие устойчивого спроса на туристический продукт, а также повышение его доступности. Термин «устойчивый спрос» – это ключевой момент, так как особенностью функционирования туристской сферы в России является сезонность, которая и препятствует стабильному спросу. И здесь прослеживается цепочка событий: низкий спрос приводит к снижению цен на туристический продукт, следовательно увеличивается срок окупаемости различных проектов, удар приходится и на сферу занятости в этой области. Другими словами страдают экономические функции туризма.

Так, для того чтобы равномерно развивать туризм круглый год, проводят следующее: создание особого продукта туризма в период межсезонья и обеспечение доступности для слоев населения туристических продуктов. Но для достижения данной цели необходим гибкий подход, который особенно в современном мире становится более популярным для применения. Здесь мерами поддержки выступают бюджетное финансирование, а также гранты, предназначенные для создания внесезонных туристических продуктов (и это крайне важная, необходимая и эффективная мера, так как особенно ценится идея, как можно сглаживать межсезонный туристический кризис). Особенно нужно обратить внимание на эффективный управленческий ход: повышая уровень доступности для населения преимущественно для детей, то есть осуществляя социальную функцию (это может быть и лечебно-оздоровительный, и культурно-

познавательный туризм), в действие приходит и создание гарантированного спроса и нагрузки на туристическую сферу.

В эпоху цифровизации и цифрового государственного управления туристическая сфера также не является исключением. Активным направлением развития туризма в России является внедрение цифровых технологий в сфере туризма, при помощи которого формируется туристская экосистема в онлайн формате.

Государственные программы в сфере развития туризма и организационно-экономические основы развития туризма

Государственные программы являются неотъемлемым составляющим многих сфер государственного управления. И сфера развития туризма не является исключением.

Государственная программа – это документ стратегического планирования, содержащий комплекс планируемых мероприятий, взаимоувязанных по задачам, срокам осуществления, исполнителям и ресурсам, и инструментов государственной политики, обеспечивающих в рамках реализации ключевых государственных функций достижение приоритетов и целей государственной политики в сфере социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации.⁶

Данная программа разрабатывается федеральным органом исполнительной власти, который, в свою очередь, определен Правительством Российской Федерации как исполнитель ответственный за государственную программу. Необходимость и важность государственной программы в том, что она является инструментом для достижения приоритетов и целей развития в той или иной сфере.

Одной из таких программ является Государственная программа «Экономическое развитие и инновационная экономика». Ответственным за данную государственную программу является Министерство экономического развития России. Целями программы являются: создание бла-

гоприятного предпринимательского климата и условий для ведения бизнеса; увеличение численности занятых в сфере малого и среднего предпринимательства, включая индивидуальных предпринимателей и самозанятых; стимулирование технологического развития и повышение производительности труда; повышение эффективности государственного управления.⁷

На данный момент представлен новый национальный проект «Туризм и индустрия гостеприимства», в состав которого входят следующие три федеральных проекта: «Развитие туристской инфраструктуры», «Повышение доступности туристских услуг», «Совершенствование управления в сфере туризма».

Так, согласно данному национальному проекту до 2030 года произойдет увеличение туристического потока с 65 до 140 миллионов поездок в год по стране.

В контексте внутреннего туризма выделяется Концепция федеральной целевой программы «Развитие внутреннего и въездного туризма в Российской Федерации (2019-2025 годы)».

Туризм вносит существенный вклад в обеспечение устойчивого социально-экономического развития и социальной стабильности, эта отрасль важна для развития малых форм бизнеса и микропредприятий, создания рабочих мест, а также способствует самозанятости населения.⁸

Переходя к организационно-экономическим основам развития туризма важно снова отметить, что туризм находится в тесной взаимосвязи со всеми сферами жизнедеятельности. Следовательно, такими основами, с экономической точки зрения, выступают положительные и отрицательные факторы и особенности, о которых говорилось ранее, так же как и об организационных. Однако одной из самых важных организационных основ является инфраструктура, речь о которой пойдет в следующем пункте.

Инфраструктура как основа развития туристических услуг

Ключевую роль в развитии туризма играет инфраструктура. В стратегии развития туризма в Российской Федерации на

период до 2035 года говорится об инструментах развития туризма, и одним из них является инфраструктура.

Инфраструктура – это комплекс различных отраслей хозяйства, обеспечивающий условия жизнедеятельности общества. Инфраструктура – это опорная точка в туристской индустрии, поскольку именно развитая инфраструктура способствует гармоничному поддержанию и развитию туризма. Это проявляется следующим образом: инфраструктура является пользой не только для туристов, но также и для местного населения, проживающего на той или иной территории, так осваиваются территории, динамично улучшаются условия жизни, создаются дополнительные рабочие места, и, конечно же, создает привлекательный имидж для туристов. Иными словами, развитие инфраструктуры – это залог развития туристической сферы. К объектам инфраструктуры относят: транспортную сеть, средства размещения, телекоммуникационные связи, сфера жилищно-коммунального хозяйства и другие.

Одним из самых важных является транспортное обеспечение, ведь это и железные дороги, и трассы, и аэропорты, и за всем этим стоят люди, которые пользуются транспортной системы, чтобы для начала попасть в выбранное для туристической поездки место. Когда человек начинает планировать поездку, в первую очередь он мысленно прокладывает маршрут того, как и с помощью чего добираться до пункта назначения.

Далее еще одним важным пунктом в инфраструктуре выступают средства размещения, ведь не каждый, особенно в современном мире, рискнет поехать в неопределенность (к примеру, без брони отеля или гостиницы). Функционирование объектов по оказанию услуг размещения туристов находится во взаимодействии с объектами (предприятиями) питания.

В современном мире коммуникационные связи уже давно воспринимаются как само собой обязательное. И сфера туризма не является исключением. Именно поэтому телевидение, интернет, факс, ра-

дио и так далее являются необходимыми элементами, которые присутствуют в туристской инфраструктуре.

Наравне с коммуникационными связями по необходимости и уже неотделимости от жизни современного человека находится коммунальная система. Важным является не только ее наличие, но и, безусловно, бесперебойная работа, ориентированная на качество.

Так инфраструктура выстраивается в цепочку связей, где каждая – связующее звено, отсутствие или низкий уровень которого приводит к необратимым последствиям и проблемам.

Россия, обладая своими отличительными и уникальными особенностями в туристской индустрии, подчеркивает актуальность и необходимость государственного управления развитием туризма в Российской Федерации.

Туризм является также индикатором всего происходящего в стране, другими словами сфера туризма крайне чувствительна к факторам влияния как положительным, так и отрицательным.

Основными направлениями в развитии туризма выступают: повышение конкурентоспособности, высокий уровень кадров и образования, повышение уровня инвестиционной привлекательности, стимулирование спроса на туристический продукт, продвижение и повышение узнаваемости туристического продукта, развитие устойчивого спроса на туристический продукт, внедрение цифровых технологий в сфере туризма и так далее.

Основополагающую роль в поддержании, развитии, повышении качества туризма играет инфраструктура. Именно она является ключевым фактором, способствующим должной загрузке туристской индустрии, выбору туристом того или иного направления поездки и многому другому.

Таким образом, туризм – одно из тех направлений в экономике страны, которое приносит достаточно большую пользу и нуждается в постоянном государственном регулировании для его должного развития.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ:

1. Манильская декларация по мировому туризму // Электронный фонд правовых и нормативно-технических документов URL: <https://docs.cntd.ru/document/901813698?ysclid=lh7696hru581321032> (дата обращения: 25.03.2023).
2. Федеральный закон «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации» от 24.11.1996 № 132 // Официальный интернет-портал правовой информации
3. Распоряжение Правительства «Об утверждении Концепции федеральной целевой программы «Развитие внутреннего и въездного туризма в Российской Федерации (2019-2025 годы)» от 16.04.2023 № 872 // Официальный интернет-портал правовой информации
4. Государственная программа «Экономическое развитие и инновационная экономика» // Министерство экономического развития Российской Федерации URL: https://www.economy.gov.ru/material/departments/d19/gosudarstvennaya_programma_ekonomicheskoe_razvitiye_i_innovacionnaya_ekonomika/?ysclid=lhmaxqar23823288398 (дата обращения: 16.04.2022).
5. Стратегия развития туризма в Российской Федерации на период до 2035 года (утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 20 сентября 2019 года №2129-п) - URL: <https://tourism.gov.ru/contents/documenty/strategii/strategiya-razvitiya-turizma-v-rossiyskoj-federatsii-v-period-do-2035-goda>
6. Богданов, Е. И. Экономика отрасли туризма : учебник / Е. И. Богданов, Е. С. Богомоллова, В. П. Орловская ; под ред. проф. Е. И. Богданова. — Москва : ИНФРА-М, 2021. — 318 с. — (Среднее профессиональное образование). - ISBN 978-5-16-014813-7. - Текст : электронный. - URL: <https://znanium.com/catalog/product/1240097> (дата обращения: 11.05.2021).
7. Восколович, Н. А. Маркетинговые технологии в туризме : учебник и практикум для среднего профессионального образования / Н. А. Восколович. — 3-е изд., перераб. и доп. — Москва : Издательство Юрайт, 2021. — 191 с. — (Профессиональное образование). — ISBN 978-5-534-10544-5. — Текст : электронный // ЭБС Юрайт [сайт]. — URL: <https://urait.ru/bcode/475808> (дата обращения: 14.04.2021).
8. Игнатъева, И. Ф. Организация туристской деятельности : учебник для вузов / И. Ф. Игнатъева. — 2-е изд., перераб. и доп. — Москва : Издательство Юрайт, 2021. — 392 с. — (Высшее образование). — ISBN 978-5-534-13873-3. — Текст : электронный // ЭБС Юрайт [сайт]. — URL: <https://urait.ru/bcode/470587> (дата обращения: 16.05.2021).
9. Сущинская, М. Д. Культурный туризм : учебное пособие для вузов / М. Д. Сущинская. — 2-е изд., испр. и доп. — Москва : Издательство Юрайт, 2021. — 157 с. — (Высшее образование). — ISBN 978-5-534-07374-4. — Текст : электронный // ЭБС Юрайт [сайт]. — URL: <https://urait.ru/bcode/471470> (дата обращения: 14.04.2021).
10. О создании Экспертного совета по туризму при Министерстве культуры Российской Федерации // Министерство культуры Российской Федерации URL: <https://culture.gov.ru/documents/project-document-public-discussions-2611120/> (дата обращения: 27.03.2022).
11. Департамент развития туризма // Министерство экономического развития Российской Федерации URL: <https://www.economy.gov.ru/material/departments/d29/?ysclid=lhmbb5vqgg930494795> (дата обращения: 16.04.2023).
12. Госпрограммы // Портал госпрограмм РФ URL: <https://programs.gov.ru/Portal/home> (дата обращения: 16.04.2023).

- ¹ Манильская декларация по мировому туризму // Электронный фонд правовых и нормативно-технических документов URL: <https://docs.cntd.ru/document/901813698?ysclid=lh7696hru581321032> (дата обращения: 25.03.2023).
- ² Федеральный закон "Об основах туристской деятельности в Российской Федерации" от 24.11.1996 № 132 // Официальный интернет-портал правовой информации
- ³ О создании Экспертного совета по туризму при Министерстве культуры Российской Федерации // Министерство культуры Российской Федерации URL: <https://culture.gov.ru/documents/project-document-public-discussions-2611120/> (дата обращения: 27.03.2022).
- ⁴ Департамент развития туризма // Министерство экономического развития Российской Федерации URL: <https://www.economy.gov.ru/material/departments/d29/?ysclid=lhmbb5vqgg930494795> (дата обращения: 16.04.2023).
- ⁵ Федеральный закон "Об основах туристской деятельности в Российской Федерации" от 24.11.1996 № 132 // Официальный интернет-портал правовой информации
- ⁶ Госпрограммы // Портал госпрограмм РФ URL: <https://programs.gov.ru/Portal/home> (дата обращения: 16.04.2023).
- ⁷ Государственная программа «Экономическое развитие и инновационная экономика» // Министерство экономического развития Российской Федерации URL: https://www.economy.gov.ru/material/departments/d19/gosudarstvennaya_programma_ekonomicheskoe_razvitiye_i_innovacionnaya_ekonomika/?ysclid=lhmaxqar23823288398 (дата обращения: 16.04.2022).
- ⁸ Распоряжение Правительства "Об утверждении Концепции федеральной целевой программы "Развитие внутреннего и въездного туризма в Российской Федерации (2019-2025 годы)" от 16.04.2023 № 872 // Официальный интернет-портал правовой информации

Раздел II. Федеральные мероприятия

**Конференция по вопросу гармонизации нормативно-правовой базы
Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики,
Запорожской области, Херсонской области в соответствии
с законодательством Российской Федерации в сфере региональной
политики и организации местного самоуправления
(г. Москва, Государственная Дума, 25 мая 2023 года)**

В соответствии с Планом работы Комитета Государственной Думы по региональной политике и местному самоуправлению (далее – Комитет) на период весенней сессии 2023 года 25 мая т.г. в Государственной Думе была проведена Конференция с участием представителей Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики, Запорожской и Херсонской областей по вопросу гармонизации нормативно-правовой базы в соответствии с законодательством Российской Федерации, регулирующим вопросы организации единой системы публичной власти, построения системы региональных органов государственной власти и органов местного самоуправления, замещения государственных и муниципальных должностей и отношения к государственной и муниципальной службе, функционирования государственных и местных организаций и иные вопросы в сфере региональной политики и организации местного самоуправления в пределах территорий вновь образованных субъектов Российской Федерации.

Участие в Конференции в очном и в онлайн режиме приняли депутаты Государственной Думы и сенаторы Российской Федерации, представители Администрации Президента Российской Федерации, федеральных министерств и ведомств, города Москвы и Санкт-Петербурга, представители органов государственной власти, органов местного самоуправления и организованных сообществ Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики, Запорожской и Херсонской областей, а также приграничных к ним субъектов Российской Федерации, экспертного и научного сообществ, представители СМИ.

Основная цель Конференции – выработка рекомендаций по оказанию органам государственной власти и органам местного самоуправления вновь образуемых муниципальных образований указанных субъектов Российской Федерации консультативной, организационно-методической и правовой помощи по формированию органов публичной власти и их нормативно-правовой базы, а также по вопросам законодательного регулирования процессов развития инфраструктуры территорий и повышения их человеческого потенциала.

Модератором Конференции выступил **ДИДЕНКО Алексей Николаевич** – председатель Комитета Государственной Думы по региональной политике и местному самоуправлению.

С приветственным выступлением к участникам обратился Председатель Московской городской Думы, председатель совета законодателей Центрального федерального округа Совета при полномочном представителе Президента Российской Федерации в Центральном федеральном округе, руководитель рабочей группы «Центр оперативного правового реагирования» при совете законодателей Центрального федерального округа **ШАПОШНИКОВ Алексей Валерьевич**.

С докладами выступили:

КНЫШ Максим Геннадьевич – председатель Комитета Народного Совета Донецкой Народной Республики по конституционному законодательству и государственному строительству *«Проблемные вопросы формирования государственной и муниципальной службы Донецкой Народной Республики»*

ТРОФИМОВ Сергей Анатольевич – председатель Комитета Государственного Совета Республики Крым по законодательству, руководитель рабочей группы по координации законотворческой деятельности новых субъектов Российской Федерации при

Комиссии Совета законодателей по вопросам интеграции новых субъектов Российской Федерации в правовую систему Российской Федерации, директор Крымского филиала ФГБОУ ВО «Российский государственный университет правосудия» *«О вопросах гармонизации нормативно-правовой базы в соответствие с законодательством Российской Федерации»*

НИКОНОВА Наталья Юрьевна – сенатор Российской Федерации, представитель от исполнительного органа государственной власти Донецкой Народной Республики *«Актуальные проблемные вопросы реформирования органов государственной власти и местного самоуправления, в связи с изменением их правового регулирования в Донецкой Народной Республике в качестве субъекта Российской Федерации»*

ЛАНТРАТОВА Дарья Сергеевна – сенатор Российской Федерации, представитель от исполнительного органа государственной власти Луганской Народной Республики *«Органы местного самоуправления на территории Луганской Народной Республики: исторический аспект и проблемы переходного периода»*

ПАНИН Геннадий Олегович – первый заместитель председателя Комитета Государственной Думы по региональной политике и местному самоуправлению *«Эффективное государственное и муниципальное управление посредством цифровизации»*

МОРОЗОВ Сергей Иванович – первый заместитель председателя Комитета Государственной Думы по региональной политике и местному самоуправлению

ЛЕОНОВ Вячеслав Игоревич – директор Департамента по реализации специального инфраструктурного проекта Министерства сельского хозяйства Российской Федерации *«Сельскохозяйственное развитие новых территорий: вопросы нормативного регулирования и практики»*

ГОЛОВАШКИН Александр Николаевич – заместитель председателя Общероссийского общественного движения «СИЛЬНАЯ РОССИЯ», председатель Совета по патриотическому воспитанию Общероссийской общественной организации «ОФИЦЕРЫ РОССИИ», Герой Российской Федерации, полковник *«Значение и роль ветеранских и патриотических организаций в вопросах формирования региональных органов власти и органов местного самоуправления на территориях вновь образованных субъектов Российской Федерации»*

ЦЕЧОЕВ Магомед Якубович – директор Департамента координации социально-экономического развития регионов Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации

ВАХНИН Леонид Евгеньевич – заместитель директора Департамента реализации специального инфраструктурного проекта Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации *«Актуальные вопросы формирования государственной гражданской службы в новых субъектах Российской Федерации»*

ДИДЕНКО Елена Александровна – проректор по дополнительному профессиональному образованию Финансового университета при Правительстве Российской Федерации *«Актуальные вопросы подготовки кадров для органов государственной власти и местного самоуправления (на примере Республики Крым)»*

МОРОЗОВ Михаил Юрьевич – директор экспертно-аналитического центра государственной и муниципальной службы Высшей школы государственного управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации *«Об образовательной программе «Современное публичное управление», реализуемой Президентской Академией, для служащих регионов – Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики, Запорожской и Херсонской областей»*

КАГАНОВ Вениамин Шаевич – генеральный директор Ассоциации развития финансовой грамотности, руководитель Комиссии по развитию финансовой, управленческой и коммуникационной грамотности в бизнесе Совета Торгово-промышленной палаты Российской Федерации по финансово-промышленной и инвестиционной политике, д-р экон.

наук *«Формирование финансовой и предпринимательской культуры населения новых территорий»*

ШУГРИНА Екатерина Сергеевна – профессор кафедры конституционного права Санкт-Петербургского государственного университета, д-р юрид. наук *«Первые шаги по формированию нормативной базы в сфере местного самоуправления на территориях новых субъектов Российской Федерации»*

ЖЕСТЯННИКОВ Сергей Геннадиевич – глава Вологодского муниципального округа Вологодской области *«Регулирование нормативно-правовой базы в отношении субъектов, участвующих в реализации государственных задач»*

АЙГИСТОВ Александр Анатольевич – президент Общенационального союза некоммерческих организаций, президент Российской муниципальной академии

ТУТРИН Николай Николаевич – председатель Региональной общественной организации «Союз ветеранов боевых действий»

ЛЕВИНА Мария Владимировна – президент РОО «Женщина – достояние нации» *«Влияние женщин на духовно-нравственное развитие населения России и мира на основе традиционных ценностей»*

МАЛИЦКАЯ Татьяна Юрьевна – директор Автономной некоммерческой организации «Центр социально-правовой адаптации и духовного возрождения «Вектор», ответственный секретарь Организационного комитета Ассоциации «Семья Отечества», член Высшего Совета Общероссийской общественной организации «Сильная Россия», член Организационного комитета Федерального Народного Совета *«Формирование положительного имиджа России среди населения муниципалитетов на территориях вновь образованных субъектов Российской Федерации: проблемы и пути решения»*

ГОРОБЕЦ Александр Евгеньевич – депутат Городской Думы городского поселения «Город Таруса»

НОВАКОВСКИЙ Сергей Иванович – депутат Верховного Совета Донецкой Народной Республики 2014 года, координатор Общественного народного совета Донецкой Народной Республики *«Местный депутатский корпус как актив между властью и народом»*

ШТУРЦЕВ Юрий Юрьевич – председатель комиссии Общественной палаты Республики Крым по вопросам общественной экспертизы нормативных правовых актов *«Проблемы нормативно-правового регулирования единой системы публичной власти в новых субъектах федерации»*

АНДРЕЕВ Александр Михайлович – арт-директор композитора, джазового и классического скрипача, почётного деятеля искусств города Москвы, солиста оркестра «Виртуозы Москвы» Дениса Шульгина *«О творческой поддержке СВО и жителей новых территорий России»*.

Доработанные с учетом состоявшейся дискуссии и высказанных предложений рекомендации Конференции утверждены 15 июня 2023 года Комитетом Государственной Думы по региональной политике и местному самоуправлению, разосланы всем заинтересованным структурам и публикуются в этом номере (см. далее).

*Решение Комитета Государственной Думы
по региональной политике и местному самоуправлению
от 15 июня 2023 г. № 53/6*

**О рекомендациях Конференции по вопросу гармонизации
нормативно-правовой базы Донецкой Народной Республики,
Луганской Народной Республики, Запорожской области,
Херсонской области в соответствии с законодательством
Российской Федерации в сфере региональной политики
и организации местного самоуправления**

Рассмотрев и обсудив итоги Конференции по вопросу гармонизации нормативно-правовой базы Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики, Запорожской области, Херсонской области в соответствии с законодательством Российской Федерации в сфере региональной политики и организации местного самоуправления, проведенной Комитетом Государственной Думы по региональной политике и местному самоуправлению 25 мая 2023 года в Государственной Думе, а также проект рекомендаций Конференции, доработанный с учетом состоявшейся дискуссии и поступивших в ходе подготовки и после проведения Конференции замечаний и предложений, Комитет Государственной Думы по региональной политике и местному самоуправлению **р е ш и л**:

1. Утвердить рекомендации по итогам Конференции по вопросу гармонизации нормативно-правовой базы Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики, Запорожской области, Херсонской области в соответствии с законодательством Российской Федерации в сфере региональной политики и организации местного самоуправления согласно приложению к настоящему решению.

2. Передать копию рекомендаций, указанных в пункте 1 настоящего решения, а также отредактированный текст стенограммы заседания Конференции в Парламентскую библиотеку для обеспечения доступа читателей к материалам мероприятия в читальном зале и размещения в Фонде электронных информационных ресурсов Государственной Думы, направить их в законодательные и исполнительные органы власти Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики, Запорожской области, Херсонской области.

3. Разместить рекомендации, указанные в пункте 1 настоящего решения, и другие материалы Конференции на официальном сайте Комитета Государственной Думы по региональной политике и местному самоуправлению в информационно-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, Полномочного представителя Президента Российской Федерации в Южном федеральном округе, Правительства Российской Федерации, Министерства финансов Российской Федерации, Министерства экономического развития Российской Федерации, Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации, Министерства сельского хозяйства Российской Федерации, Министерства юстиции Российской Федерации, Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации, Министерства здравоохранения Российской Федерации, Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, Общественной палаты Российской Федерации, законодательных и исполнительных органов власти Москвы, Санкт-Петербурга и приграничных к новым территориям субъектов Российской Федерации, Всероссийской ассоциации развития местного самоуправления, Общероссийского конгресса муниципальных образований, Союза российских городов, Ассоциации малых и средних городов России, межрегиональных объединений муниципальных образований, Общенациональной ассоциации территориального общественного самоуправления, а также опубликовать их в журнале «Местное право».

Председатель Комитета

А.Н.Диденко

*Приложение
к решению Комитета Государственной Думы
по региональной политике и местному самоуправлению
от 15 июня 2023 г. № 53/6*

КОМИТЕТ ПО РЕГИОНАЛЬНОЙ ПОЛИТИКЕ И МЕСТНОМУ САМОУПРАВЛЕНИЮ

КОНФЕРЕНЦИЯ по вопросу гармонизации нормативно-правовой базы Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики, Запорожской области, Херсонской области в соответствии с законодательством Российской Федерации в сфере региональной политики и организации местного самоуправления

25 мая 2023 г.

г. Москва

РЕКОМЕНДАЦИИ

30 сентября 2022 года Президент Российской Федерации В.В.Путин подписал международные договоры о принятии в состав Российской Федерации новых территорий и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов федерации – Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики, Запорожской области, Херсонской области.

Международные договоры включают в себя положения, в соответствии с которыми новые субъекты считаются принятыми в состав Российской Федерации с даты подписания международных договоров. Вместе с тем международный договор наделяется юридической силой с момента его ратификации.

Данные договоры вступили в силу с даты ратификации (4 октября 2022 года) и временно применялись с 30 сентября 2022 года.

Новые территории были приняты в Российскую Федерацию в соответствии с Конституцией Российской Федерации, указанными выше Договорами, Федеральным конституционным законом от 17 декабря 2001 г. № 6-ФКЗ «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации» и Федеральными конституционными законами от 4 октября 2022 г. № 5-ФКЗ «О принятии в Российскую Федерацию Донецкой Народной Республики и образовании в составе Российской Федерации нового субъекта – Донецкой Народной Республики» (далее – Федеральный конституционный закон № 5-ФКЗ), от 4 октября 2022 г. № 6-ФКЗ «О принятии в Российскую Федерацию Луганской Народной Республики и образовании в составе Российской Федерации нового субъекта – Луганской Народной Республики» (далее – Федеральный конституционный закон № 6-ФКЗ), от 4 октября 2022 г. № 7-ФКЗ «О принятии в Российскую Федерацию Запорожской области и образовании в составе Российской Федерации нового субъекта – Запорожской области» (далее – Федеральный конституционный закон № 7-ФКЗ), от 4 октября 2022 г. № 8-ФКЗ «О принятии в Российскую Федерацию Херсонской области и образовании в составе Российской Федерации нового субъекта – Херсонской области» (далее – Федеральный конституционный закон № 8-ФКЗ).

С момента принятия новых субъектов в состав России и до 1 января 2026 года действует переходный период, в течение которого должны быть урегулированы вопросы интеграции новых субъектов Российской Федерации в экономическую, финансовую, кредитную и правовую системы Российской Федерации, в систему органов государственной власти Российской Федерации.

Построение системы региональных органов государственной власти и органов местного самоуправления.

В соответствии с Конституцией Российской Федерации органы государственной власти, иные государственные органы, органы местного самоуправления в их совокупности входят в единую систему публичной власти в Российской Федерации и осуществляют взаимодействие для наиболее эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории (пункт 3 статьи 132).

В настоящее время построение системы региональных органов государственной власти и органов местного самоуправления определяется Федеральным законом от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 414-ФЗ) и Федеральным законом от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ) соответственно.

Органы государственной власти субъектов Российской Федерации.

Образование, формирование, деятельность органов государственной власти субъектов Российской Федерации, их полномочия и ответственность, порядок взаимодействия между собой и с иными органами, входящими в единую систему публичной власти в субъектах Российской Федерации, основываются на Конституции Российской Федерации и регулируются федеральными конституционными законами, Федеральным законом № 414-ФЗ, другими федеральными законами, а также конституциями (уставами), законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации.

Система органов государственной власти субъектов Российской Федерации, иных государственных органов субъектов Российской Федерации устанавливается ими самостоятельно в соответствии с основами конституционного строя Российской Федерации, Федеральным законом № 414-ФЗ, другими федеральными законами.

Разграничение предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления осуществляется Конституцией Российской Федерации, федеральными законами и договорами о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

Федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации могут по взаимному соглашению передавать друг другу осуществление части своих полномочий, если это не противоречит Конституции Российской Федерации, Федеральному закону № 414-ФЗ, другим федеральным законам.

Органы государственной власти субъекта Российской Федерации участвуют в решении задач местного самоуправления, вправе наделять органы местного самоуправления отдельными государственными полномочиями.

В соответствии с частью 2 статьи 4 Федерального закона № 414-ФЗ систему органов государственной власти субъекта Российской Федерации составляют: законодательный орган субъекта Российской Федерации; высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации; высший исполнительный орган субъекта Российской Федерации; иные органы государственной власти субъекта Российской Федерации, образуемые в соответствии с конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации.

Федеральные органы исполнительной власти могут участвовать в формировании органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации, осуществляющих переданные органам исполнительной власти субъекта Российской Федерации полномочия Российской Федерации по предметам ведения Российской Федерации, а также полномочия Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, в том числе в назначении на должность и (или) освобождении от должности должностных лиц указанных органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации, в порядке и случаях, установленных федеральными законами.

Федеральные органы исполнительной власти могут участвовать в формировании органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации, осуществляющих полномочия

субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, по предметам ведения субъектов Российской Федерации в сферах образования, здравоохранения, финансов, государственного регулирования тарифов, а также осуществляющих региональный государственный жилищный контроль (надзор), региональный государственный строительный надзор, региональный государственный контроль (надзор) в области долевого строительства многоквартирных домов и (или) иных объектов недвижимости, в форме согласования назначения на должность по результатам проверки соответствия кандидата на замещение должности руководителя органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации установленным нормативными правовыми актами Российской Федерации квалификационным требованиям или иным требованиям и (или) согласования освобождения от должности должностных лиц указанных органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации в порядке и случаях, установленных специальными федеральными законами, законодательством о противодействии коррупции, законодательством о государственной службе. Данный перечень органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации является исчерпывающим и не может быть изменен иначе как путем внесения изменений в Федеральный закон № 414-ФЗ.

Органы, входящие в единую систему публичной власти в субъекте Российской Федерации, содействуют развитию местного самоуправления на территории соответствующего субъекта Российской Федерации. В указанных целях органы государственной власти субъекта Российской Федерации в пределах своих полномочий:

- 1) обеспечивают государственные гарантии прав населения на осуществление местного самоуправления;
- 2) осуществляют правовое регулирование вопросов организации местного самоуправления в субъектах Российской Федерации в случаях и порядке, установленных Федеральным законом № 414-ФЗ и федеральным законом, устанавливающим общие принципы организации местного самоуправления;
- 3) осуществляют правовое регулирование прав, обязанностей и ответственности органов государственной власти субъектов Российской Федерации и их должностных лиц в области местного самоуправления в случаях и порядке, установленных федеральными законами;
- 4) осуществляют правовое регулирование прав, обязанностей и ответственности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления в случаях и порядке, установленных федеральными законами;
- 5) участвуют в формировании органов местного самоуправления, назначении на должность и освобождении от должности должностных лиц местного самоуправления в порядке и случаях, установленных федеральным законом, устанавливающим общие принципы организации местного самоуправления;
- 6) осуществляют в соответствии с Федеральным законом № 414-ФЗ и федеральным законом, устанавливающим общие принципы организации местного самоуправления, наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями при условии передачи органам местного самоуправления необходимых для осуществления таких полномочий материальных и финансовых средств и обеспечивают контроль за осуществлением переданных полномочий;
- 7) осуществляют права и обязанности в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации, другими федеральными законами.

Органы государственной власти вновь образованных субъектов Российской Федерации.

Положениями Федеральных конституционных законов № 5-ФКЗ, № 6-ФКЗ, № 7-ФКЗ, № 8-ФКЗ обозначены органы государственной власти новых субъектов Российской Федерации, и предусмотрены особенности их работы в переходный период и последующее формирование этих органов.

До проведения выборов в законодательный (представительный) орган государственной власти новых субъектов Российской Федерации во второе воскресенье сентября 2023 года в Донецкой и Луганской Народных Республиках их полномочия осуществляет Народный Совет – Парламент соответствующей Республики (далее – Народный Совет).

Народный Совет вправе осуществлять собственное правовое регулирование, включая

принятие законов и иных нормативных правовых актов, которые не могут противоречить Конституции Российской Федерации, федеральным конституционным законам и федеральным законам. Его задача – принятие Конституции Республики.

Высшее должностное лицо Донецкой и Луганской Народных Республик – Глава Республики. В настоящее время Президентом Российской Федерации назначены временно исполняющие обязанности высшего должностного лица Республики – Главы Донецкой и Луганской Народных Республик на период до вступления в должность избранных в соответствии с законодательством Российской Федерации Глав Республик.

Исполнительные органы Республик – Правительство Республики и иные органы исполнительной власти.

Правительства Донецкой и Луганской Народных Республик продолжают исполнять полномочия вплоть до формирования Правительства соответствующей Республики временно исполняющим обязанности Главы Республики в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Наряду с Правительством в каждой из Республик в соответствии с законодательством Российской Федерации формируются органы исполнительной власти Республики. До завершения формирования таких органов их функции могут осуществляться органами Республики по решению временно исполняющего обязанности Главы Республики.

Высшее должностное лицо Херсонской и Запорожской областей – временно исполняющий обязанности высшего должностного лица – Губернатор соответствующей области. В настоящее время Президентом Российской Федерации назначены временно исполняющие обязанности высшего должностного лица области – Губернаторы Херсонской и Запорожской областей на период до вступления в должность избранных в соответствии с законодательством Российской Федерации Губернаторов указанных областей.

До избрания законодательного (представительного) органа области в случае, если законодательством Российской Федерации предусмотрено принятие закона субъекта Российской Федерации, нормативно-правовое регулирование может осуществляться в области нормативными правовыми актами временно исполняющего обязанности Губернатора области.

Такие нормативные правовые акты не могут противоречить Конституции Российской Федерации, федеральным конституционным законам, федеральным законам, а также устанавливать налоги и сборы. Такие нормативные правовые акты действуют до принятия соответствующего закона субъекта Российской Федерации законодательным (представительным) органом области, избранным в соответствии с законодательством Российской Федерации.

При этом следует учитывать, что устав области принимается законодательным (представительным) органом области незамедлительно после его избрания в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Что касается Правительства и иных исполнительных органов новых областей Российской Федерации, то временно исполняющий обязанности Губернатора области формирует Правительство области и иные исполнительные органы области в соответствии с законодательством Российской Федерации по согласованию с федеральными органами публичной власти в порядке, устанавливаемом Президентом Российской Федерации.

До завершения формирования таких органов их функции могут осуществляться органами указанных областей, сформированными до дня принятия в Российскую Федерацию этих областей и образования в составе Российской Федерации новых субъектов, по решению временно исполняющего обязанности Губернатора соответствующей области, принимаемому по согласованию с федеральными органами публичной власти в порядке, устанавливаемом Президентом Российской Федерации.

Указом Президента Российской Федерации от 14 ноября 2022 г. № 820 утвержден *Порядок согласования с федеральными органами публичной власти вопросов осуществления публичной власти в Запорожской области и Херсонской области* (далее – Порядок).

В соответствии с пунктом 2 указанного Порядка временно исполняющие обязанности губернаторов представляют в Администрацию Президента Российской Федерации проекты следующих нормативных правовых актов:

- а) о системе и структуре исполнительных органов Запорожской области и Херсонской

области;

б) о структуре Правительства Запорожской области (с проектом положения о нем), структуре Правительства Херсонской области (с проектом положения о нем);

в) перечни государственных должностей Запорожской области и Херсонской области;

г) о структуре и штатном расписании аппарата Правительства Запорожской области, аппарата Правительства Херсонской области, предельной численности и фонде оплаты труда государственных гражданских служащих и работников аппарата Правительства Запорожской области, аппарата Правительства Херсонской области;

д) о структуре и штатном расписании органов, формируемых в целях обеспечения деятельности Губернатора Запорожской области и Губернатора Херсонской области, предельной численности и фонде оплаты труда государственных гражданских служащих и работников этих органов;

е) перечни органов публичной власти Запорожской области и Херсонской области, сформированных до дня принятия в Российскую Федерацию указанных областей и продолжающих осуществлять публичные функции до завершения формирования органов публичной власти Запорожской области и Херсонской области в соответствии с законодательством Российской Федерации.

При подготовке проектов нормативных правовых актов, указанных выше, временно исполняющие обязанности губернаторов руководствуются принципами организации публичной власти в субъектах Российской Федерации, установленными законодательством Российской Федерации.

Вместе с указанными проектами нормативных правовых актов временно исполняющие обязанности губернаторов представляют в Администрацию Президента Российской Федерации финансово-экономическое обоснование к каждому такому проекту.

После получения уведомления о согласовании проектов нормативных правовых актов, временно исполняющие обязанности губернаторов издадут эти нормативные правовые акты.

Не позднее чем через 30 дней со дня издания данных нормативных правовых актов временно исполняющие обязанности губернаторов представляют в Правительство Российской Федерации проекты нормативных правовых актов об исполнительных органах Запорожской области и Херсонской области (с проектами положений о них), структуре и штатных расписаниях этих органов, предельной численности и фонде оплаты труда их государственных гражданских служащих и работников, а также финансово-экономическое обоснование к каждому такому проекту. После получения уведомления о согласовании проектов нормативных правовых актов временно исполняющие обязанности губернаторов издадут эти нормативные правовые акты.

Назначение на должности руководителей и заместителей руководителей органов, формируемых на основании указанных выше нормативных правовых актов, осуществляется временно исполняющими обязанности губернаторов по согласованию с Администрацией Президента Российской Федерации и Правительством Российской Федерации с учетом особенностей, устанавливаемых в соответствии с частью 2 статьи 6 Федерального конституционного закона № 7-ФКЗ и частью 2 статьи 6 Федерального конституционного закона № 8-ФКЗ.

Согласно пункту 16 Порядка в случае получения уведомлений о согласовании кандидатуры временно исполняющий обязанности губернатора назначает ее на соответствующую должность. В случае получения уведомления об отказе в согласовании кандидатуры временно исполняющий обязанности губернатора представляет в Администрацию Президента Российской Федерации и Правительство Российской Федерации новую кандидатуру на эту должность.

В случае двукратного отказа в согласовании кандидатур на соответствующую должность, представленных временно исполняющим обязанности губернатора, Администрация Президента Российской Федерации по согласованию с Правительством Российской Федерации вправе предложить временно исполняющему обязанности губернатора кандидатуру на эту должность. Временно исполняющий обязанности губернатора назначает предложенную кандидатуру (пункт 17 Порядка).

Нормативные правовые акты, изданные в соответствии с пунктами 8 и 13 данного Порядка,

действуют до дня вступления в силу предусмотренных законодательством Российской Федерации законов и иных нормативных правовых актов Запорожской области и Херсонской области.

Органы публичной власти Запорожской области и Херсонской области, сформированные до дня принятия в Российскую Федерацию указанных областей и продолжающие осуществлять публичные функции до завершения формирования органов публичной власти Запорожской области и Херсонской области в соответствии с законодательством Российской Федерации, исключаются из перечня таких органов на основании нормативных правовых актов временно исполняющих обязанности губернаторов (Губернатора Запорожской области и Губернатора Херсонской области) по мере формирования исполнительных и иных органов Запорожской области и Херсонской области с учетом указанного Порядка и в соответствии с законодательством Российской Федерации. Исключенные из перечня органы публичной власти Запорожской области и Херсонской области упраздняются в срок, установленный нормативными правовыми актами Запорожской области и Херсонской области, согласованными с Правительством Российской Федерации.

Структура органов местного самоуправления.

В соответствии со статьей 34 Федерального закона № 131-ФЗ структуру органов местного самоуправления составляют представительный орган муниципального образования, глава муниципального образования, местная администрация (исполнительно-распорядительный орган муниципального образования), контрольно-счетный орган муниципального образования, иные органы и выборные должностные лица местного самоуправления, предусмотренные уставом муниципального образования и обладающие собственными полномочиями по решению вопросов местного значения.

Наличие в структуре органов местного самоуправления представительного органа муниципального образования, главы муниципального образования, местной администрации (исполнительно-распорядительного органа муниципального образования) является обязательным, за исключением случаев, предусмотренных Федеральным законом № 131-ФЗ.

Порядок формирования, полномочия, срок полномочий, подотчетность, подконтрольность органов местного самоуправления, а также иные вопросы организации и деятельности указанных органов определяются уставом муниципального образования в соответствии с законом субъекта Российской Федерации.

Наименования представительного органа муниципального образования, главы муниципального образования, местной администрации (исполнительно-распорядительного органа муниципального образования) устанавливаются законом субъекта Российской Федерации с учетом исторических и иных местных традиций.

Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти, но входят в единую систему публичной власти в Российской Федерации.

Органы местного самоуправления новых субъектов Российской Федерации.

Местное самоуправление на территориях новых субъектов Российской Федерации осуществляется в соответствии с законодательством Российской Федерации о местном самоуправлении с учетом особенностей, установленных Федеральными конституционными законами № 5-ФКЗ, № 6-ФКЗ, № 7-ФКЗ, № 8-ФКЗ, а также в соответствии с нормативными правовыми актами новых субъектов Российской Федерации.

В целях организации местного самоуправления на территории новых субъектов Российской Федерации в соответствии с законодательством Российской Федерации о местном самоуправлении законодательные органы Донецкой Народной Республики и Луганской Народной Республики должны были не позднее чем через шесть месяцев со дня вступления в силу Федеральных конституционных законов № 5-ФКЗ, № 6-ФКЗ (вступили в силу 5 октября 2022 года) принять законы, предусматривающие:

- установление численности депутатов представительных органов вновь образованных муниципальных образований. При этом к вновь образованным муниципальным образованиям применяются требования к численности депутатов представительных органов муниципальных образований, предусмотренные законодательством Российской Федерации о местном самоуправлении, если иное не определено законом указанных Республик;

- установление сроков полномочий органов местного самоуправления. При этом такой срок не может быть менее двух лет.

В Запорожской и Херсонской областях временно исполняющие обязанности Губернатора Запорожской области и Губернатора Херсонской области должны были принять аналогичные нормативные правовые акты, действующие до принятия соответствующих законов Запорожской и Херсонской областей.

Представительные органы вновь образованных муниципальных образований избираются во второе воскресенье сентября 2023 года.

Главы вновь образованных муниципальных образований новых субъектов Российской Федерации избираются представительными органами таких муниципальных образований из числа кандидатов, представленных Главой Республики (Губернатором области), и возглавляют местную администрацию.

На территориях вновь образованных муниципальных образований до завершения формирования органов местного самоуправления полномочия органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления исполняют органы и должностные лица, осуществлявшие на этих территориях на день принятия в Российскую Федерацию Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики, Запорожской и Херсонской областей и образования в составе Российской Федерации новых субъектов полномочия, отнесенные законодательством Российской Федерации к полномочиям органов местного самоуправления.

Органы и должностные лица, которые осуществляли на территориях вновь образованных муниципальных образований на день принятия в Российскую Федерацию Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики, Запорожской и Херсонской областей и образования в составе Российской Федерации новых субъектов полномочия, отнесенные законодательством Российской Федерации к полномочиям органов местного самоуправления, и не были наделены иными полномочиями упраздняются после завершения формирования органов местного самоуправления в соответствии с законодательством Российской Федерации о местном самоуправлении и соответствующими нормами Федеральных конституционных законов № 5-ФКЗ, № 6-ФКЗ, № 7-ФКЗ, № 8-ФКЗ.

Выборы.

Федеральными конституционными законами № 5-ФКЗ, № 6-ФКЗ, № 7-ФКЗ, № 8-ФКЗ установлено, что выборы в законодательные (представительные) органы государственной власти новых субъектов Российской Федерации проводятся во второе воскресенье сентября 2023 года. В этот же день в соответствии с указанными Федеральными конституционными законами предусмотрено избрание представительных органов вновь образованных муниципальных образований.

Вместе с тем, пунктом 4 статьи 7 Федерального конституционного закона от 30 января 2002 г. № 1-ФКЗ «О военном положении» (далее – Федеральный конституционный закон № 1-ФКЗ) предусмотрено, что на территории, на которой введено военное положение, референдумы и выборы в органы государственной власти и органы местного самоуправления не проводятся.

Военное положение во всех четырех новых российских регионах, введенное Указом Президента Российской Федерации от 19 октября 2022 г. № 756, действует с 20 октября 2022 года по настоящее время.

В связи с юридической коллизией между двумя федеральными конституционными законами – о принятии в состав Российской Федерации четырех новых субъектов и о военном положении, возник вопрос о дополнительном законодательном регулировании выборов в особых условиях.

Для устранения указанной коллизии в Государственную Думу были внесены поправки о порядке проведения выборов в регионах, где введено военное положение. В целях ускоренного рассмотрения предложенных новаций изменения были внесены в два готовившихся к рассмотрению во втором чтении законопроекта, а именно в проект федерального конституционного закона № 168783-8 «О внесении изменений в отдельные федеральные конституционные законы» и проект федерального закона № 324172-8 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (приняты Государственной Думой в

третьем чтении 18 мая 2023 года).

Согласно предложенным поправкам, пункт 4 статьи 7 Федерального конституционного закона № 1-ФКЗ был дополнен нормой, предусматривающей, что на территории, на которой введено военное положение, референдумы и выборы в органы государственной власти и органы местного самоуправления не проводятся, за исключением случаев, если решение об их назначении принимается Центральной избирательной комиссией Российской Федерации (далее – ЦИК) по результатам консультаций с федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики, нормативно-правовому регулированию в области обороны, и федеральным органом исполнительной власти в области обеспечения безопасности в порядке, определяемом федеральным законом. В этих случаях референдумы и выборы в органы государственной власти и органы местного самоуправления могут проводиться как на всей территории, на которой введено военное положение, так и на части такой территории.

Таким образом, указанными законопроектами были урегулированы особенности проведения избирательной кампании на новых территориях. Изменения позволяют новым субъектам Российской Федерации при проведении первых выборов в органы государственной власти и органы местного самоуправления устанавливать своими нормативными актами особенности реализации Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 67-ФЗ). Кроме того, жители этих регионов смогут голосовать не только по паспорту, но и по «иному документу», время голосования может быть сокращено, а избирательные участки могут появиться даже за пределами этих субъектов федерации.

Также была подробно прописана процедура назначения и проведения выборов, референдума при введении режима повышенной готовности или чрезвычайной ситуации, военного положения. Так, статья 10¹ Федерального закона № 67-ФЗ была дополнена новыми пунктами 5 – 12, предусматривающими, что при введении военного положения в соответствии с Федеральным конституционным законом № 1-ФКЗ высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации, на территории которого действует военное положение, вправе не ранее чем за 130 дней и не позднее чем за 90 дней до дня голосования направить в ЦИК предложение о проведении выборов, референдума на территории соответствующего субъекта Российской Федерации.

ЦИК не позднее чем через пять дней со дня поступления указанного предложения проводит соответствующие консультации с федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики, нормативно-правовому регулированию в области обороны, и федеральным органом исполнительной власти в области обеспечения безопасности.

По итогам консультаций ЦИК принимает решение о назначении (проведении) соответствующих выборов (в том числе с возможностью сокращения сроков избирательных действий), референдума или об отклонении предложения высшего должностного лица субъекта Российской Федерации об их проведении.

ЦИК принимает решение о назначении (проведении) выборов, референдума на территории соответствующего субъекта Российской Федерации, о чем незамедлительно информирует Президента Российской Федерации. При этом выборы, референдум организуются и проводятся комиссией соответствующего уровня.

В случае, если по итогам консультаций ЦИК отклонит предложение высшего должностного лица субъекта Российской Федерации о проведении выборов, референдума, ЦИК незамедлительно информирует об этом высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации.

В случае, если подготовка и проведение выборов, референдума на территории субъекта Российской Федерации после их назначения могут представлять угрозу жизни и здоровью граждан Российской Федерации, выборы, референдум откладываются по решению ЦИК, о чем незамедлительно информируется Президент Российской Федерации.

В случае устранения обстоятельств, послуживших основанием для отложения выборов,

референдума, избирательная кампания или кампания референдума может быть возобновлена по решению ЦИК.

При этом поправками также предусмотрено, что законодательством Российской Федерации о выборах и референдумах могут быть установлены иные особенности подготовки и проведения выборов, референдума в период действия военного положения.

Как было отмечено, федеральные законы, содержащие данные положения, уже приняты в третьем чтении и направлены в Совет Федерации. Планируется, что указанные федеральные законы вступят в силу до официального старта избирательных кампаний в регионах (соответствующие решения должны быть приняты региональными властями в первой половине июня).

Задачи региональных властей новых субъектов Российской Федерации – провести все необходимые мероприятия по подготовке и проведению первых выборов в сентябре 2023 года с учетом указанных выше новелл избирательного законодательства, касающихся особенностей проведения выборов при введении военного положения.

Замещение государственных и муниципальных должностей и отношение к государственной и муниципальной службе.

Жители новых субъектов Российской Федерации должны чувствовать принадлежность к единому экономическому, образовательному и культурному пространству нашей страны. В связи с этим в сфере государственного и муниципального управления на первый план выходит задача подготовки кадров для органов государственной власти и органов местного самоуправления новых субъектов Российской Федерации в целях формирования профессиональных и слаженных управленческих команд.

Вопросы, связанные с государственной и муниципальной службой, с замещением государственных и муниципальных должностей регулируются Федеральным законом от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации», Федеральным законом от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации», Федеральным законом от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации», Федеральными законами № 131-ФЗ, № 67-ФЗ, № 414-ФЗ и др.

Федеральными конституционными законами № 5-ФКЗ, № 6-ФКЗ, № 7-ФКЗ и № 8-ФКЗ установлено, что ограничения, запреты и требования, связанные с замещением государственных и муниципальных должностей, должностей государственной и муниципальной службы, предусмотренные законодательством Российской Федерации, не действуют на территории новых субъектов Российской Федерации в течение переходного периода, за исключением случаев, установленных данными Федеральными конституционными законами.

Так, лица, замещавшие должности в органах публичной власти Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики, Запорожской и Херсонской областей на день их принятия в Российскую Федерацию и образования в составе Российской Федерации новых субъектов, имеют преимущественное право на поступление на службу в органы публичной власти этих субъектов, в органы, создаваемые в соответствии с законодательством Российской Федерации на территории Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики, Запорожской и Херсонской областей при наличии гражданства Российской Федерации.

Лица, замещавшие должности в органах публичной власти Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики, Запорожской и Херсонской областей на день их принятия в Российскую Федерацию и образования в составе Российской Федерации новых субъектов, продолжают замещать свои должности при наличии гражданства Российской Федерации, если Федеральными конституционными законами № 5-ФКЗ, № 6-ФКЗ, № 7-ФКЗ и № 8-ФКЗ соответственно предусматривается возможность продолжения осуществления органами публичной власти этих новых субъектов, сформированными до дня принятия их в Российскую Федерацию, публичных функций до завершения формирования органов публичной власти Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики, Запорожской и Херсонской областей в соответствии с законодательством Российской Федерации.

В течение переходного периода по достижении гражданином предельного возраста

пребывания на государственной гражданской или муниципальной службе по решению представителя нанимателя и с согласия данного гражданина он вправе замещать должность государственной гражданской или муниципальной службы, связанную с осуществлением полномочий на территории нового субъекта Российской Федерации, до достижения им возраста семидесяти лет.

Замещение государственных должностей, должностей государственной службы, муниципальных должностей, должностей муниципальной службы, в том числе при замещении которых предусматривается допуск к государственной тайне, на территории новых субъектов Российской Федерации осуществляется с учетом особенностей, устанавливаемых Президентом Российской Федерации.

Данные особенности установлены утвержденным Указом Президента Российской Федерации от 6 декабря 2022 г. № 886 Положением «Об особенностях замещения государственных и муниципальных должностей, должностей государственной и муниципальной службы на территориях Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики, Запорожской области и Херсонской области».

По представленной Донецкой Народной Республикой информации в рассматриваемой сфере правоотношений в настоящий момент имеют место следующие проблемные вопросы, требующие своего разрешения:

1. Определение механизма учета стажа государственной службы в Донецкой Народной Республике в стаж государственной службы Донецкой Народной Республики как субъекта Российской Федерации и муниципальной службы соответственно;

2. Определение механизма учета стажа государственной и муниципальной службы Украины для тех, кто продолжал работать в Донецкой Народной Республике все время и урегулирование вопроса учета стажа тех лиц, кто вынужден был покинуть территорию Донецкой Народной Республики.

В этой связи предлагается рассмотреть возможность урегулирования данных проблемных вопросов путем закрепления соответствующих норм в Указе Президента Российской Федерации от 6 декабря 2022 г. № 886 «Об особенностях замещения государственных и муниципальных должностей, должностей государственной и муниципальной службы на территориях Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики, Запорожской области и Херсонской области».

Вместе с тем следует отметить, что приказом Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации от 8 февраля 2023 г. № 77 утверждены методические рекомендации по вопросам формирования и деятельности кадровых комиссий на территориях Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики, Запорожской области и Херсонской области.

Целью формирования и деятельности кадровых комиссий является предоставление представителю нанимателя (работодателю) рекомендаций для рассмотрения вопросов о назначении граждан Российской Федерации на должности государственной и муниципальной службы на территориях новых субъектов Российской Федерации без проведения конкурса.

Кадровые комиссии формируются в первую очередь для замещения должностей в территориальных органах федеральных органов исполнительной власти, так как они должны были быть сформированы уже к 1 июня 2023 года. Более 4 тысяч человек уже прошли проверку через указанные комиссии.

Однако для органов государственной власти новых субъектов Российской Федерации данный процесс только начинает осуществляться, в силу того, что соответствующая нормативная база была принята совсем недавно. Так, в Луганской Народной Республике создали только одну кадровую комиссию, в остальных новых регионах они пока еще только формируются.

В Высшей школе государственного управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации стартовала комплексная программа обучения для сотрудников органов публичной власти Донецкой и Луганской Народных Республик, Запорожской и Херсонской областей. Цель обучения – ускоренная интеграция новых регионов в российскую систему государственного управления.

Высшей школой государственного управления Президентской академии сформированы единые подходы к организации обучения, определены необходимые ресурсы и архитектура

программ. Дан старт реализации образовательной программы: к обучению в Московском кампусе Президентской академии приступил пилотный поток управленцев базового уровня. Расширение масштаба реализации заключается в том, что на площадках ВУЗов-партнеров началось обучение управленцев линейного уровня.

Обучение даст управленцам возможность реализовывать проекты в различных сферах государственного и муниципального управления, профессионально ориентироваться в правовой системе Российской Федерации, анализировать состояние экономической, социальной, политической среды, что необходимо для принятия эффективных управленческих решений.

Цифровизация экономики и социальной сферы новых субъектов Российской Федерации.

В настоящее время применение цифровых технологий осуществляется во всех областях, на всех уровнях и видах публичной власти в Российской Федерации, является важным фактором повышения и сохранения конкурентоспособности российской экономики.

Указ Президента Российской Федерации от 21 июля 2020 г. № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года» (далее – Указ Президента № 474) для прорывного развития нашего государства определяет одной из целей цифровую трансформацию, что предполагает обеспечение ускоренного внедрения цифровых технологий в экономике, социальной сфере, государственном управлении и т.д.

Способ достижения такой цели – цифровизация через такие инструменты, как: Многофункциональные центры оказания государственных и муниципальных услуг (МФЦ), Портал ГОСУСЛУГ, Центры управления регионами, Портал обратной связи и т.п.

Ожидаемый результат реализации указанной цели – прямая связь органов публичной власти с жителями, их равный доступ к получению государственных и муниципальных услуг, ориентиры на стандарты качества в работе органов власти, оптимизация государственного и муниципального управления.

МФЦ называют службой «одного окна» – это один из ключевых принципов их работы. Гражданину не нужно самостоятельно идентифицировать отдел администрации, должностного лица, компетентного выполнить конкретный запрос: необходимо подать документы в МФЦ, а МФЦ отработает их с администрациями муниципалитетов и профильными учреждениями.

Портал (или платформа) обратной связи позволяет гражданам через форму на Госуслугах, а также виджеты на сайтах органов власти субъектов Российской Федерации направлять обращения в органы государственной власти и органы местного самоуправления по широкому спектру вопросов, а также участвовать в опросах, голосованиях и общественных обсуждениях.

Платформа обратной связи создается в рамках федерального проекта «Цифровое государственное управление».

Субъекты Российской Федерации по своему усмотрению создают дополнительные ресурсы, цель которых – оперативная связь с жителями, устранение проблем, голосования. Например, в Московской области действует портал «Добродел», в Москве – «Активный гражданин», есть ещё приложение «Помощник Москвы», где делается акцент на фиксации нарушений на дорогах, правил парковки и т.д., «Наш город» – портал отдельно по вопросам ЖКХ.

Среди успешных примеров цифровизации управления – практика создания Центров управления регионами (ЦУРов). Они получили распространение во многих регионах России.

Так, например, ЦУР Московской области создан в 2018 году с сетью муниципальных сегментов: головной центр в регионе и в каждом муниципалитете.

Аккумуляция информации в ЦУР происходит автоматически круглосуточно. Система обрабатывает масштабные данные из разных сфер деятельности: медицина, образование, контракты, строительство, ЖКХ, лесные пожары, обращения граждан и т.д., что даёт обширную информацию для принятия решений в городском хозяйстве.

Таким образом процесс цифровизации подлежит внедрению в Донецкой и Луганской Народных Республиках, Запорожской и Херсонской областях, но должен он проходить в четком соответствии с законодательством Российской Федерации с учетом опыта его применения в разных субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях.

В целях реализации положений Указа Президента № 474, затрагивающих интересы не

только органов публичной власти всех уровней, но и всех категорий граждан, структур солидарного гражданского общества и субъектов экономики, в новых субъектах Российской Федерации необходимо обеспечить совместную системную работу федерального, регионального и муниципального уровней власти, участие заинтересованных общественных организаций, всех видов и уровней СМИ, включая информационно-телекоммуникационную сеть «Интернет», а также социальные сети.

Функционирование региональных и местных сообществ.

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.

В связи с этим одной из современных и актуальных задач, которая должна быть решена для дальнейшего развития местного самоуправления, в том числе на территориях вновь образованных субъектов Российской Федерации, 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.

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.

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, организаций автолюбителей, благотворительных и правозащитных организаций, молодежных объединений, обществ

инвалидов, женских организаций, профессиональных организаций и творческих союзов, этнических общин и национальных диаспор и т.п. Наиболее заметными местными функциональными сообществами являются действующие на территории муниципального образования социально ориентированные некоммерческие организации (СО НКО). 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 высокого уровня качества жизни невозможно, опираясь только на социальные обязательства государства – необходимы социальные обязательства граждан, их активное и деятельное участие в жизни местных сообществ.

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 самостоятельного публичного обустройства общественной жизни, на котором каждый шаг вперед запускает усиливающиеся и убыстряющие механизмы развития.

Местное сообщество является 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 отношении региональных и местных сообществ, обладающих правами юридического лица, можно отметить и тот факт, что Федеральными конституционными законами № 5-ФКЗ, № 6-ФКЗ, № 7-ФКЗ и № 8-ФКЗ предусмотрено, что государственные и местные организации, функционировавшие на территории Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики, Запорожской области и Херсонской области на день их принятия в Российскую Федерацию, осуществляют свою деятельность с сохранением прежней организационно-правовой формы до урегулирования их правового статуса в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Юридическое лицо, имущество которого находится в собственности публично-правового образования или участником которого является публично-правовое образование и которое имело в соответствии с учредительными документами место нахождения постоянно действующего исполнительного органа либо в случае его отсутствия иного органа или лица, имеющих право действовать от имени юридического лица без доверенности, на территории Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики, Запорожской области и Херсонской области на день принятия их в Российскую Федерацию, в течение переходного периода может привести свои учредительные документы в соответствие

с законодательством Российской Федерации и обратиться с заявлением о внесении сведений о нем в единый государственный реестр юридических лиц.

Развитие региональных и местных сообществ и представительной демократии поможет солидаризировать общество на территориях новых субъектов Российской Федерации. Ведь энтузиазм народного участия в жизни своего муниципалитета, региона, страны является значимым, необходимым фактором экономического и общественного развития.

В связи с этими задачами региональных и местных властей в новых субъектах Российской Федерации видятся:

- организация информационной, методической и организационной 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.);

- создание необходимых условий для взаимодействия актива населения, актива территории с органами местного самоуправления и бизнес-структурами, как основы развития гражданских инициатив по вопросам местного значения;

- проведение постоянной работы, направленной на повышение интереса населения к жизнедеятельности территории, включения его в процессы развития муниципального образования;

- проведение регулярного мониторинга развития гражданского общества в муниципальных образованиях через формирование современных тематических информационных ресурсов.

Территориальная организация местного самоуправления и административно-территориальное устройство.

Введение в 2022 году в отношении Российской Федерации экономических санкций оказало и оказывает в настоящее время непосредственное влияние на социально-экономическое положение Российской Федерации, ее субъектов и муниципальных образований, а также на состояние и развитие различных отраслей экономики и социальной сферы. В данных условиях стоит задача обеспечить сбалансированное и устойчивое социально-экономическое развитие нашего государства, его субъектов и муниципальных образований, в том числе, а зачастую и особенно, – развитие геостратегических территорий, как субъектов стратегически важных отраслей экономики и социальной сферы.

В стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 13 февраля 2019 г. № 207-р, указывается, что обеспечение национальной безопасности Российской Федерации должно осуществляться, среди прочего, за счет социально-экономического развития геостратегических территорий Российской Федерации, а также приграничных муниципальных образований. Стратегия предусматривает разработку (корректировку) механизмов социально-экономического развития геостратегических территорий Российской Федерации.

При этом к геостратегическим территориям Российской Федерации относятся, в частности:

- регионы, характеризующиеся эксклавым положением, – Республика Крым, город федерального значения Севастополь, Калининградская область;

- регионы, расположенные на Дальнем Востоке, – Забайкальский, Камчатский и Приморский края, Чукотский автономный округ, Магаданская и Сахалинская области и ряд других;

- субъекты и части регионов Российской Федерации, входящие в Арктическую зону России;

- а теперь и новые субъекты Российской Федерации – Донецкая Народная Республика, Луганская Народная Республика, Запорожская область и Херсонская область, в том числе в связи с принятием их в состав Российской Федерации.

В этой связи представляется, что в стратегию пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года, национальные проекты и другие документы стратегического

планирования Российской Федерации следует внести специальные положения, предусматривающие особые механизмы социально-экономического развития Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики, Запорожской области и Херсонской области с учетом проведения на их территориях специальной военной операции (далее также – СВО), необходимости восстановления инфраструктуры, экономики и социальной сферы указанных субъектов Российской Федерации после завершения СВО и необходимости дальнейшего устойчивого и комплексного развития данных территорий.

Согласно положениям Федеральных конституционных законов № 5-ФКЗ, № 6-ФКЗ, № 7-ФКЗ и № 8-ФКЗ пределы территории новых субъектов Российской Федерации определяются границами территорий соответственно Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики, Запорожской области и Херсонской области, существовавшими на день их принятия в Российскую Федерацию и образования в составе Российской Федерации соответствующих новых субъектов Российской Федерации. Нормы данных Федеральных конституционных законов также предусматривают, что в целях организации местного самоуправления на территории новых субъектов Российской Федерации в соответствии с законодательством Российской Федерации о местном самоуправлении законодательные органы Донецкой Народной Республики и Луганской Народной Республики, временно исполняющие обязанности Губернатора Запорожской области и Херсонской области должны не позднее чем через шесть месяцев со дня вступления в силу указанных Федеральных конституционных законов принять нормативные правовые акты, действующие до принятия законов указанных субъектов Федерации о местном самоуправлении и предусматривающие, в частности, образование городских округов и (или) муниципальных округов и установление границ вновь образованных муниципальных образований.

Представляется, что в отношении территориальной организации Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики, Запорожской области и Херсонской области в соответствии с законодательством Российской Федерации необходимо решить три основные задачи.

Первая задача – определение административных границ указанных субъектов Российской Федерации на основе их картографического описания по состоянию на день их принятия в состав Российской Федерации.

Данные административные границы могут определяться, в первую очередь, на основании действующих и архивных документов, в том числе в сфере территориального планирования и градостроительной деятельности, определяющих границы данных субъектов Российской Федерации (совокупности имеющихся карт, схем, планов, содержащих описание и расположение данных границ).

Кроме того, после завершения СВО необходимо будет осуществить реализацию мероприятий по демаркации и редемаркации государственной границы Российской Федерации на участке административных границ новых субъектов Российской Федерации, граничащих с территорией Украины и, возможно, другими государствами.

Вторая задача состоит в создании муниципальных образований на территориях упомянутых субъектов Российской Федерации и установление (описание) их границ на местности.

В настоящее время муниципальное территориальное деление и виды муниципальных образований определяются в Федеральном законе № 131-ФЗ. Согласно положениям статьи 10 данного Федерального закона местное самоуправление осуществляется на всей территории Российской Федерации в городских, сельских поселениях, муниципальных районах, муниципальных и городских округах и на внутригородских территориях городов федерального значения. При этом наделение муниципальных образований статусом городского, сельского поселения, муниципального района, муниципального округа, городского округа, городского округа с внутригородским делением, внутригородского района, внутригородской территории городов федерального значения осуществляется законами субъектов Российской Федерации.

Вместе с тем необходимо учитывать, что согласно положениям Федеральных конституционных законов № 5-ФКЗ, № 6-ФКЗ, № 7-ФКЗ и № 8-ФКЗ предусматривается возможность образования на территориях новых субъектов Российской Федерации только

городских округов и (или) муниципальных округов и, соответственно, установление границ именно этого вида муниципальных образований, то есть создание иных видов муниципальных образований, предусмотренных положениями Федерального закона № 131-ФЗ (кроме указанных), не предусмотрено, что является особенностью территориальной организации местного самоуправления в новых субъектах Российской Федерации.

Третья задача представляется в установлении административно-территориального устройства в данных субъектах Российской Федерации, в том числе в определении видов населенных пунктов (городских и сельских) и установлении их границ.

Территориальное деление местного самоуправления следует отличать от административно-территориального устройства в субъектах Российской Федерации. При этом необходимо учитывать, что территориальное деление местного самоуправления и административно-территориальное устройство в субъектах Российской Федерации взаимосвязаны, поскольку административно-территориальные единицы (в первую очередь населенные пункты) являются структурными (территориальными) элементами территориальной организации местного самоуправления.

Согласно пункту 4 раздела II Положения о порядке решения вопросов административно-территориального устройства РСФСР, утвержденного Указом Президиума Верховного Совета РСФСР от 17 августа 1982 г. «О порядке решения вопросов административно-территориального устройства РСФСР» к городским населенным пунктам относятся города республиканского (РСФСР и АССР), краевого, областного, окружного и районного подчинения, рабочие, курортные и дачные поселки, к сельским – все остальные населенные пункты.

Вместе с тем необходимо учитывать, что юридическое действие указанного нормативного правового акта вызывает сомнение, поскольку в соответствии с пунктом 10 части 2 статьи 8 Федерального закона № 414-ФЗ установление законом субъекта Российской Федерации административно-территориального устройства субъекта Российской Федерации и порядка его изменения относится к основным полномочиям законодательного органа субъекта Российской Федерации.

Следует отметить, что в настоящее время отсутствует федеральный закон, устанавливающий принципы административно-территориального устройства в субъектах Российской Федерации, понятие «населенный пункт» и его виды (городские и сельские), понятия «город» и «поселок» как видов городских населенных пунктов, компетенцию субъектов Российской Федерации в определении конкретного административно-территориального устройства на своей территории на основе общих принципов, установленных федеральным законом.

Согласно пункту 1 статьи 7 Земельного кодекса Российской Федерации (далее – ЗК РФ) земли в Российской Федерации по целевому назначению подразделяются на следующие категории: земли сельскохозяйственного назначения; земли населенных пунктов; земли промышленности, энергетики, транспорта, связи, радиовещания, телевидения, информатики, земли для обеспечения космической деятельности, земли обороны, безопасности и земли иного специального назначения; земли особо охраняемых территорий и объектов; земли лесного фонда; земли водного фонда; земли запаса. В силу пункта 2 этой же статьи ЗК РФ указанные земли используются в соответствии с установленным для них целевым назначением; правовой режим земель и земельных участков определяется в соответствии с федеральными законами исходя из их принадлежности к той или иной категории земель и разрешенного использования.

В силу положений пункта 1 статьи 8 Федерального закона от 21 декабря 2004 г. № 172-ФЗ «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую» установление или изменение границ населенных пунктов, а также включение земельных участков в границы населенных пунктов либо исключение земельных участков из границ населенных пунктов является переводом земель населенных пунктов или земельных участков в составе таких земель в другую категорию либо переводом земель или земельных участков в составе таких земель из других категорий в земли населенных пунктов.

Нормы статьи 83 ЗК РФ устанавливают два признака земель населенного пункта: содержательный – земли, используемые и предназначенные для застройки и развития населенных пунктов; территориальный – границы городских, сельских населенных пунктов отделяют земли

населенных пунктов от земель иных категорий. Второй признак в силу своей императивности абсолютно исключает возможность нахождения в пределах границ населенных пунктов земель иных шести категорий (равно как и нахождение земель населенных пунктов за пределами утвержденных границ населенных пунктов).

Таким образом, одним из основных признаков, отличающих земельные участки из состава земель населенных пунктов от земельных участков из состава иных категорий земель, является включение соответствующих земельных участков в границы населенного пункта. При этом в силу пункта 1 статьи 85 ЗК РФ в состав земель населенных пунктов могут входить земельные участки, отнесенные в соответствии с градостроительными регламентами к следующим территориальным зонам: жилым, общественно-деловым, производственным, инженерных и транспортных инфраструктур, рекреационным, сельскохозяйственного использования, специального назначения, военных объектов, иным территориальным зонам.

В связи с изложенным, согласно законодательству Российской Федерации административно-территориальное устройство Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики, Запорожской области и Херсонской области должно осуществляться в соответствии с законами данных субъектов Российской Федерации. При этом в силу положений пункта 1 статьи 84 ЗК РФ установление, изменение границ населенных пунктов должно осуществляться в соответствии с законодательством Российской Федерации о градостроительной деятельности.

Бюджетно-налоговые отношения.

Согласно Федеральным конституционным законам № 5-ФКЗ, № 6-ФКЗ, № 7-ФКЗ, № 8-ФКЗ законодательство Российской Федерации о налогах и сборах применяется на территориях новых субъектов Российской Федерации с 1 января 2023 года, если иное не предусмотрено данными Федеральными конституционными законами. При этом бюджетное законодательство Российской Федерации применяется на территориях упомянутых субъектов Российской Федерации с 1 января 2023 года с учетом особенностей, установленных законодательством Российской Федерации.

В соответствии с частью 14 статьи 31 Федерального конституционного закона № 5-ФКЗ, частью 14 статьи 31 Федерального конституционного закона № 6-ФКЗ, частью 14 статьи 31 Федерального конституционного закона № 7-ФКЗ и частью 11 статьи 31 Федерального конституционного закона № 8-ФКЗ до окончания переходного периода Правительство Российской Федерации устанавливает особенности составления, утверждения проектов бюджетов Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики, Запорожской области и Херсонской области, местных бюджетов, а также исполнения указанных бюджетов и формирования бюджетной отчетности.

В настоящее время особенности составления, рассмотрения и утверждения проектов бюджетов новых субъектов Российской Федерации, проектов бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов и местных бюджетов, а также исполнения указанных бюджетов и формирования бюджетной отчетности на 2023 – 2025 годы утверждены постановлением Правительства Российской Федерации от 22 декабря 2022 г. № 2377.

Вместе с тем необходимо учитывать, что в переходный период, в соответствии с бюджетным и налоговым законодательством Российской Федерации, органы государственной власти Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики, Запорожской и Херсонской областей в соответствии с федеральными законами и законами данных субъектов Российской Федерации должны поэтапно интегрироваться в бюджетную и налоговую системы, в том числе систему бюджетного устройства и межбюджетных отношений, сложившиеся и действующие в настоящее время в Российской Федерации, а также обеспечить функционирование данных систем на территориях соответствующих субъектов Российской Федерации.

В этой связи следует учитывать, что налоговая система Российской Федерации, в том числе виды налогов, а также порядок их установления и взимания, определяется Налоговым кодексом Российской Федерации (далее – НК РФ). Согласно статье 12 НК РФ в Российской Федерации устанавливаются следующие виды налогов и сборов: федеральные, региональные и местные.

В силу положений статьи 14 НК РФ к региональным налогам относятся: налог на имущество организаций, налог на игорный бизнес, транспортный налог. К местным налогам и сборам статья 15 НК РФ относит: земельный налог, налог на имущество физических лиц, торговый сбор.

При этом согласно пункту 4 статьи 4 Федерального закона от 29 ноября 2014 г. № 382-ФЗ «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации» торговый сбор в соответствии с главой 33 части второй НК РФ (в редакции данного Федерального закона) может быть введен в городах федерального значения Москве, Санкт-Петербурге и Севастополе не ранее 1 июля 2015 года. Вместе с тем в муниципальных образованиях, не входящих в состав городов федерального значения Москвы, Санкт-Петербурга и Севастополя, торговый сбор может быть введен только после принятия соответствующего федерального закона.

Таким образом, органы государственной власти Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики, Запорожской области и Херсонской области и органы местного самоуправления муниципальных образований данных субъектов Российской Федерации должны ввести все указанные налоги, определить порядок их взимания и обеспечить формирование налоговой базы для их взимания на территориях соответствующих субъектов Российской Федерации.

Формирование бюджетного устройства и системы межбюджетных отношений Российской Федерации, в том числе распределение доходов между уровнями бюджетной системы Российской Федерации, также регулируются нормами БК РФ.

Согласно статье 10 БК РФ к бюджетам бюджетной системы Российской Федерации относятся:

- федеральный бюджет и бюджеты государственных внебюджетных фондов Российской Федерации;

- бюджеты субъектов Российской Федерации и бюджеты территориальных государственных внебюджетных фондов;

- местные бюджеты, в том числе:

- бюджеты муниципальных районов, бюджеты муниципальных округов, бюджеты городских округов, бюджеты городских округов с внутригородским делением, бюджеты внутригородских муниципальных образований городов федерального значения Москвы, Санкт-Петербурга и Севастополя;

- бюджеты городских и сельских поселений, бюджеты внутригородских районов.

Бюджетная система Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики, Запорожской и Херсонской областей, с учетом особенностей территориальной организации местного самоуправления данных субъектов Федерации, установленных вышеупомянутыми Федеральными конституционными законами, должна состоять из бюджетов указанных субъектов Российской Федерации и бюджетов городских округов и (или) муниципальных округов, созданных на их территориях.

Важно, что положения части 1 статьи 52 Федерального закона № 131-ФЗ и статьи 15 БК РФ содержат основополагающий принцип, обеспечивающий финансовую самостоятельность муниципальных образований: каждое муниципальное образование должно иметь собственный бюджет. Указанное правило распространяется на все муниципальные образования, независимо от их территориального уровня, численности населения, уровня социально-экономического развития и иных факторов. Данные положения исключают возможность осуществления органами местного самоуправления муниципальных образований своих полномочий на основе сметы доходов и расходов, формируемой в составе бюджетов других уровней бюджетной системы Российской Федерации.

Согласно статье 41 БК РФ к доходам бюджетов относятся налоговые доходы, неналоговые доходы и безвозмездные поступления.

К неналоговым доходам бюджетов относятся:

- доходы от использования и продажи имущества, находящегося в государственной или муниципальной собственности;

- доходы от платных услуг, оказываемых казенными учреждениями;

- средства самообложения граждан, инициативные платежи и ряд других неналоговых доходов.

К безвозмездным поступлениям относятся:

- дотации из других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации;
- субсидии из других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации (межбюджетные субсидии);
- субвенции из федерального бюджета и (или) из бюджетов субъектов Российской Федерации;
- иные межбюджетные трансферты из других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации;
- безвозмездные поступления от физических и юридических лиц, международных организаций и правительств иностранных государств, в том числе добровольные пожертвования.

Согласно положениям пункта 1 статьи 56 и пункта 1 статьи 61 БК РФ в бюджеты субъектов Российской Федерации и местные бюджеты подлежат зачислению налоговые доходы соответственно от региональных налогов и местных налогов.

Кроме того, в силу положений пункта 2 статьи 56 БК РФ в бюджеты субъектов Российской Федерации подлежат зачислению налоговые доходы от федеральных налогов и сборов, в том числе предусмотренных специальными налоговыми режимами налогов, в том числе поступления от налога на прибыль организаций, налога на доходы физических лиц, от ряда акцизов, налога на добычу общераспространенных полезных ископаемых.

В соответствии с положениями пункта 2 статьи 61.2 БК РФ в бюджеты городских округов зачисляются налоговые доходы от следующих федеральных налогов и сборов, в том числе налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами:

- налога на доходы физических лиц;
- единого налога на вмененный доход для отдельных видов деятельности;
- единого сельскохозяйственного налога;
- государственной пошлины;
- налога, взимаемого в связи с применением патентной системы налогообложения.

Нормы статьи 129 БК РФ предусматривают, что межбюджетные трансферты из федерального бюджета бюджетам бюджетной системы Российской Федерации предоставляются в форме:

- дотаций бюджетам субъектов Российской Федерации;
- субсидий бюджетам субъектов Российской Федерации;
- субвенций бюджетам субъектов Российской Федерации;
- иных межбюджетных трансфертов бюджетам субъектов Российской Федерации.

Согласно статье 135 БК РФ межбюджетные трансферты из бюджетов субъектов Российской Федерации бюджетам бюджетной системы Российской Федерации предоставляются в форме:

- дотаций местным бюджетам;
- субсидий местным бюджетам;
- субвенций местным бюджетам;
- иных межбюджетных трансфертов местным бюджетам.

Особенности статуса новых территорий в связи с применением особых правовых режимов – свободных экономических зон.

Основная задача обеспечения социально-экономического развития субъектов Российской Федерации и муниципальных образований заключается в создании необходимых условий для достойной жизни населения независимо от места их проживания на территории Российской Федерации, для чего необходимо решить проблему неравномерности развития регионов России.

В связи с этим особое значение проблематика социально-экономического развития территорий Российской Федерации обретает с принятием в ее состав новых субъектов. Необходимость восстановления инфраструктуры этих территорий, их интеграция в социально-экономическое, правовое и политическое пространство России, народосбережение и умножение человеческого потенциала, безусловно, требуют ревизии подходов и нового взгляда на организационно-правовой инструментарий регионального развития, мобилизации

материальных и интеллектуальных ресурсов для выработки конкретных мер их экономической и социальной поддержки.

Ввиду давних и новых задач и вызовов, которые стоят перед государством и обществом, крайне важным шагом видится систематизация и осмысление существующих механизмов и способов территориального развития и укрепления государственного единства России.

Одной из наиболее востребованных организационно-правовых мер, направленных на развитие отдельных территорий, является установление особых правовых режимов ведения хозяйственной деятельности, стимулирующих предпринимателей получать статус резидентов таких территорий.

Первым знаковым мероприятием в данной области стало принятие Федерального закона от 22 июля 2005 г. № 116 «Об особых экономических зонах в Российской Федерации». К настоящему времени, по данным Министерства экономического развития Российской Федерации, в России функционирует 45 особых экономических зон (26 промышленно-производственных, 7 технико-внедренческих, 10 туристско-рекреационных и 2 портовые). За 17 лет существования в особых экономических зонах было зарегистрировано 993 резидента. За эти годы общий объем заявленных инвестиций составил более 1,64 трлн рублей, вложенных инвестиций – более 738 млрд рублей, было создано более 57,8 тыс. рабочих мест, уплачено около 295 млрд рублей налоговых платежей, таможенных отчислений и страховых взносов.

Важным шагом на пути внедрения особых правовых режимов в России стало принятие 29 декабря 2014 года Федерального закона № 473-ФЗ «О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 473-ФЗ). Создание территорий опережающего социально-экономического развития стало мерой, направленной в первую очередь на развитие территорий Дальнего Востока, в том числе за счет сотрудничества и привлечения инвестиций из Китайской Народной Республики. Данное решение было продиктовано снижением объема инвестиций стран из Западной Европы в рамках санкционного давления на Россию в связи с воссоединением Республики Крым с Российской Федерацией 18 марта 2014 года.

После Федерального закона № 473-ФЗ был принят целый ряд законодательных актов схожей направленности: Федеральный закон от 13 июля 2015 г. № 212-ФЗ «О свободном порте Владивосток», Федеральный закон от 29 июля 2017 г. № 216-ФЗ «Об инновационных научно-технологических центрах и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», Федеральный закон от 13 июля 2020 г. № 193-ФЗ «О государственной поддержке предпринимательской деятельности в Арктической зоне Российской Федерации» и др.

Несмотря на то, что каждый из перечисленных законодательных актов устанавливает особый механизм создания и управления такими территориями (на основании федерального закона, по решению правительства или на основании соглашения между органами публичной власти; создание управляющей компании или наблюдательного совета и прочие особенности), представляется возможным выделить ключевые меры, составляющие суть специальных правовых режимов, направленных на стимулирование развития территорий, в том числе за счет привлечения бизнеса:

- снижение административных барьеров для ведения предпринимательской деятельности;
- возмещение затрат на уплату таможенных платежей субъектам экономической деятельности;
- упрощенный режим привлечения иностранной рабочей силы (без оформления разрешения на привлечение иностранной рабочей силы, без выполнения требований о получении разрешения на работу или патента);
- упрощенные и ускоренные процедуры в области градостроительной деятельности (например, утверждение документации по планировке территории административных единиц, без обязательного проведения общественных обсуждений и публичных слушаний; установление возможности выполнения отдельных видов работ на основании проектной документации до получения разрешения на строительство);
- установление возможности проводить закупки для нужд инфраструктуры территории без соблюдения жестких требований законодательства о контрактной системе;

- установление льготных ставок по налогам, подлежащим зачислению в федеральный бюджет на определенный период времени (к примеру, 0% по налогу на прибыль, на имущество организаций на 5 лет), установление пониженных тарифов страховых взносов, подлежащих зачислению в Пенсионный фонд, Фонд социального страхования, Фонд обязательного медицинского страхования;

- создание необходимой для ведения предпринимательской деятельности инфраструктуры государством, в том числе софинансирование расходов бюджетов субъектов Российской Федерации и бюджетов муниципальных образований в целях реализации мероприятий по строительству и (или) реконструкции объектов инфраструктуры;

- специализация территорий на определенных отраслях экономики и, как правило, тесная связь науки и бизнеса, выражающаяся в концентрации участников предпринимательской деятельности вокруг научного центра.

В этой связи необходимо отметить, что в настоящее время на рассмотрении Государственной Думы находится проект федерального закона № 326717-8 «О свободной экономической зоне на территориях Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики, Запорожской области и Херсонской области» (далее – законопроект), внесенный Правительством Российской Федерации.

Согласно статье 1 законопроекта его положения регулируют отношения, возникающие в связи с созданием, функционированием и прекращением функционирования свободной экономической зоны на территориях Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики, Запорожской области и Херсонской области, во внутренних морских водах и в территориальном море Российской Федерации, примыкающих к территориям Донецкой Народной Республики, Запорожской области и Херсонской области, в целях обеспечения устойчивого социально-экономического развития, привлечения инвестиций в развитие действующих и создание новых производств, развития транспортной и иных инфраструктур, строительной отрасли, туризма, здравоохранения, сельского хозяйства и санаторно-курортной сферы, а также повышения уровня и качества жизни граждан.

При этом в силу положений пункта 1 части 1 статьи 2 законопроекта под свободной экономической зоной понимаются территории Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики, Запорожской области и Херсонской области и примыкающие к территориям Донецкой Народной Республики, Запорожской области и Херсонской области внутренние морские воды и территориальное море Российской Федерации, в пределах границ которых действует особый режим осуществления предпринимательской и иной деятельности, а также применяется таможенная процедура свободной таможенной зоны.

Нормы части 1 статьи 4 законопроекта предусматривают, что указанная свободная экономическая зона создается на срок до 31 декабря 2050 года.

Согласно части 2 статьи 8 законопроекта обязательства Российской Федерации по финансированию мероприятий, необходимых для функционирования свободной экономической зоны, могут исполняться посредством:

- внесения взноса в уставный капитал управляющей компании, которая осуществляет финансирование мероприятий, необходимых для функционирования свободной экономической зоны;

- предоставления субсидий на возмещение процентной ставки по кредитам, предоставленным участникам для реализации инвестиционных проектов, в порядке, установленном Правительством Российской Федерации;

- использования иных способов, предусмотренных законодательством Российской Федерации и актами Правительства Российской Федерации.

Нормы части 4 статьи 10 законопроекта предусматривают, что участник свободной экономической зоны вправе реализовывать инвестиционный проект в свободной экономической зоне с применением особого режима осуществления предпринимательской и иной деятельности в свободной экономической зоне, а также таможенной процедуры свободной таможенной зоны. При этом в силу части 1 статьи 11 законопроекта лицо, намеревающееся получить статус участника, должно быть зарегистрировано на территории Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики, Запорожской области или Херсонской области либо иметь

филиал на указанных территориях.

Согласно части 1 статьи 18 законопроекта особый режим осуществления предпринимательской и иной деятельности в свободной экономической зоне, применяемый участниками, включает в себя:

- особенности осуществления градостроительной деятельности и землепользования при размещении объектов, необходимых для реализации участниками инвестиционных проектов;
- особый режим налогообложения и обложения страховыми взносами в соответствии с законодательством о налогах и сборах;
- возможность предоставления субсидий на возмещение процентной ставки по кредитам, привлеченным участниками в целях реализации инвестиционных проектов, в размере до ста процентов от ставки рефинансирования.

Нормы части 1 статьи 23 законопроекта предусматривают, что его положения, практически в полном объеме, за отдельными исключениями, вступают в силу с 1 января 2024 года.

Вместе с тем, в рамках данного законопроекта представляется целесообразным дополнительно проработать следующие вопросы.

Согласно части 1 статьи 8 законопроекта финансовое обеспечение мероприятий, необходимых для функционирования свободной экономической зоны, осуществляется за счет средств федерального бюджета, доведенных до управляющей компании, а также внебюджетных источников финансирования. При этом в финансово-экономическом обосновании к законопроекту указывается, что его реализация повлечет дополнительные расходы, покрываемые за счет средств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, а также установление налоговых и неналоговых льгот, пониженных тарифов страховых взносов в отношении участников свободной экономической зоны, оценить степень влияния которых на бюджетную систему Российской Федерации не представляется возможным.

Однако в финансово-экономическом обосновании к законопроекту было бы целесообразно указать ориентировочный размер средств, который может быть выделен из федерального бюджета в течение 2024 – 2026 годов на финансовое обеспечение мероприятий, необходимых для функционирования свободной экономической зоны, а также рамочную оценку оказания влияния на бюджетную систему Российской Федерации установления налоговых и неналоговых льгот, пониженных тарифов страховых взносов в отношении участников свободной экономической зоны.

Согласно статье 5 законопроекта органами управления свободной экономической зоной являются уполномоченный Правительством Российской Федерации федеральный орган исполнительной власти и управляющая компания. Полномочия уполномоченного Правительством Российской Федерации федерального органа исполнительной власти и управляющей компании определены соответственно в статьях 6 и 7 законопроекта.

Вместе с тем, обращает на себя внимание тот факт, что согласно части 1 статьи 10 Федерального закона от 29 ноября 2014 г. № 377-ФЗ «О развитии Республики Крым и города федерального значения Севастополя и свободной экономической зоне на территориях Республики Крым и города федерального значения Севастополя» (далее – Федеральный закон № 377-ФЗ) органами управления данной свободной экономической зоны являются уполномоченный Правительством Российской Федерации федеральный орган исполнительной власти, экспертный совет по вопросам свободной экономической зоны на территории Республики Крым, экспертный совет по вопросам свободной экономической зоны на территории города федерального значения Севастополя, высший исполнительный орган государственной власти Республики Крым и высший исполнительный орган государственной власти города федерального значения Севастополя.

Согласно части 2 статьи 10 Федерального закона № 377-ФЗ по решению высшего исполнительного органа государственной власти Республики Крым или высшего исполнительного органа государственной власти города федерального значения Севастополя отдельные полномочия, отнесенные к их компетенции настоящим Федеральным законом, в том числе по определению видов деятельности, осуществление которых в свободной экономической зоне участниками свободной экономической зоны не допускается, могут быть

переданы органам исполнительной власти Республики Крым и органам исполнительной власти города федерального значения Севастополя соответственно.

В силу части 3 статьи 11 этого же Федерального закона высший исполнительный орган государственной власти Республики Крым и высший исполнительный орган государственной власти города федерального значения Севастополя осуществляют следующие полномочия: заключение договоров об условиях деятельности в свободной экономической зоне или отказ в заключении таких договоров; мониторинг выполнения участником свободной экономической зоны условий договора об условиях деятельности в свободной экономической зоне; контроль за реализацией участником свободной экономической зоны инвестиционного проекта; представление в уполномоченный Правительством Российской Федерации федеральный орган исполнительной власти ежегодного отчета о результатах функционирования свободной экономической зоны.

В настоящее время на территории Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики, Запорожской области и Херсонской области формируется система органов исполнительной власти соответствующих субъектов Российской Федерации. В связи с этим целесообразно проработать вопрос о возможности наделения высших исполнительных органов государственной власти данных субъектов Российской Федерации определенными полномочиями по управлению свободной экономической зоной, создаваемой на их территориях, может быть, по аналогии с полномочиями, закрепленными в Федеральном законе № 377-ФЗ за высшими исполнительными органами государственной власти Республики Крым и города федерального значения Севастополя.

Схожую позицию высказали и представители государственной власти Запорожской области по итогам принятия 19 апреля 2023 года Государственной Думой в первом чтении законопроекта №326717-8 (*письмо от 28 апреля 2023 г. № 288-п*).

Вместе с тем, в целом представляется, что принятие законопроекта направлено на обеспечение устойчивого социально-экономического развития Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики, Запорожской области и Херсонской области, что должно повысить уровень и качество жизни граждан, проживающих в соответствующих субъектах Российской Федерации, а также ускорению полноценной интеграции данных субъектов в социально-экономическую систему Российской Федерации.

Поддержка развития сельского хозяйства на территориях Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики, Запорожской области и Херсонской области.

Согласно статье 5 Федерального закона от 29 декабря 2006 г. № 264-ФЗ «О развитии сельского хозяйства» (далее – Федеральный закон № 264-ФЗ) государственная аграрная политика представляет собой составную часть государственной социально-экономической политики, направленной на устойчивое развитие сельского хозяйства и сельских территорий. При этом под устойчивым развитием сельских территорий понимается их стабильное социально-экономическое развитие, увеличение объема производства сельскохозяйственной продукции, повышение эффективности сельского хозяйства, достижение полной занятости сельского населения и повышение уровня его жизни, рациональное использование земель.

В силу части 1 статьи 3 Федерального закона № 264-ФЗ сельскохозяйственными товаропроизводителями признаются организация, индивидуальный предприниматель (далее – сельскохозяйственный товаропроизводитель), осуществляющие производство сельскохозяйственной продукции (в том числе органической продукции, сельскохозяйственной продукции и продовольствия с улучшенными характеристиками), ее первичную и последующую (промышленную) переработку (в том числе на арендованных основных средствах) в соответствии с перечнем, утверждаемым Правительством Российской Федерации, и реализацию этой продукции при условии, что в доходе сельскохозяйственных товаропроизводителей от реализации товаров (работ, услуг) доля дохода от реализации этой продукции составляет не менее чем семьдесят процентов за календарный год.

Одной из основных проблем развития сельского хозяйства на территориях новых субъектов Российской Федерации является то, что сельскохозяйственные товаропроизводители на территориях данных субъектов не соответствуют в полной мере критериям, установленным в Федеральном законе № 264-ФЗ для наделения их соответствующим статусом.

Тем не менее, уже с прошлого года акционерное общество «Росагролизинг» начало поддержку сельскохозяйственных товаропроизводителей новых регионов. В 2022 году данное акционерное общество предоставило бесплатно 264 единицы техники общей стоимостью 1,7 млрд рублей.

В текущем году ускоренными темпами реализуется новая отдельная льготная программа для поддержки сельскохозяйственных товаропроизводителей новых регионов. Ставка лизинга сельскохозяйственной техники составляет 6% для указанных товаропроизводителей, но предприятия начнут выплачивать лизинговые платежи только через год после того, как техника окажется в сельскохозяйственном производстве.

Таким образом, основные мероприятия по поддержке сельскохозяйственных товаропроизводителей новых регионов направлены на увеличение объемов производства сельскохозяйственной продукции птицеводства, свиноводства, молочного и мясного скотоводства, овощеводства и садоводства; ускорение технической модернизации агропромышленного производства; увеличение доходов работников сельского хозяйства посредством роста заработной платы; обеспечение финансовой устойчивости сельскохозяйственных товаропроизводителей за счет повышения рентабельности производства. При этом реализация этих мероприятий будет осуществляться путем федеральной государственной поддержки по основным приоритетным направлениям развития сельскохозяйственного производства новых регионов.

Регулирование имущественных отношений вновь образуемых муниципальных образований.

В соответствии с Федеральными конституционными законами № 5-ФКЗ, № 6-ФКЗ, № 7-ФКЗ, № 8-ФКЗ устанавливаются правовые особенности и в части регулирования имущественных отношений в рассматриваемых субъектах Федерации.

Как указывалось ранее, местное самоуправление на территориях Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики, Запорожской области, Херсонской области осуществляется в городских округах и (или) муниципальных округах.

К вопросам местного значения муниципальных и городских округов частью 1 статьи 16 Федерального закона № 131-ФЗ отнесено, среди прочего, владение, пользование и распоряжение имуществом, находящимся в муниципальной собственности муниципального, городского округа, осуществление в пределах, установленных водным законодательством Российской Федерации, полномочий собственника водных объектов, установление правил использования водных объектов общего пользования для личных и бытовых нужд и информирование населения об ограничениях использования таких водных объектов, включая обеспечение свободного доступа граждан к водным объектам общего пользования и их береговым полосам, принятие решений и проведение на территории муниципального, городского округа мероприятий по выявлению правообладателей ранее учтенных объектов недвижимости, направление сведений о правообладателях данных объектов недвижимости для внесения в Единый государственный реестр недвижимости.

Положениями Федеральных конституционных законов № 5-ФКЗ, № 6-ФКЗ, № 7-ФКЗ, № 8-ФКЗ предусматривается, что на территории Российской Федерации признаются и действуют без ограничения срока действия и какого-либо подтверждения со стороны государственных органов Российской Федерации, органов публичной власти новых субъектов федерации документы, которые являются основанием для государственной регистрации прав на недвижимое имущество, расположенное на территориях Донецкой и Луганской Народных Республик, Запорожской и Херсонской областей, подтверждающие возникновение, изменение, ограничение, переход или прекращение прав на такое имущество, обременение такого имущества, выданные органами публичной власти данных субъектов, органами государственной власти и органами местного самоуправления Украины и (или) удостоверенные нотариусами Украины.

При этом если иное не предусмотрено данными Законами либо не вытекает из содержания или существа самих документов, к указанным документам относятся документы, действовавшие на территории новых субъектов на день принятия их в состав Российской Федерации.

В целях стабильности уже имеющихся правовых отношений между субъектами

гражданского оборота устанавливается, что в рассматриваемых субъектах Российской Федерации, продолжают действовать правовые акты, договоры концессии, договоры и соглашения, предусматривающие передачу в безвозмездное пользование, аренду, доверительное или иное управление, хозяйственное ведение государственного, муниципального или другого имущества, распоряжение которым осуществлялось органами публичной власти соответствующего нового субъекта Российской Федерации на день его принятия в Российскую Федерацию и образования в составе Российской Федерации нового субъекта, если иное не вытекает из таких правовых актов, договоров, соглашений или существа отношений. Случаи, при которых требуется согласование федеральными органами исполнительной власти применения таких правовых актов, договоров и соглашений, а также порядок такого согласования устанавливается Правительством Российской Федерации.

К настоящему моменту данный порядок, а также правила установлены постановлением Правительства Российской Федерации от 27 декабря 2022 г. № 2452 «О согласовании применения правовых актов, договоров концессии, договоров и соглашений, предусматривающих передачу в безвозмездное пользование, аренду, доверительное или иное управление, хозяйственное ведение государственного, муниципального или другого имущества, распоряжение которым осуществлялось государственными и иными официальными органами Донецкой Народной Республики и Луганской Народной Республики, органами публичной власти Запорожской области и Херсонской области на день принятия в Российскую Федерацию Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики, Запорожской области и Херсонской области и образования в составе Российской Федерации новых субъектов».

В соответствии с пунктом 2 данного постановления, согласование Министерством строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации применения правовых актов, договоров концессии, договоров и соглашений, предусматривающих передачу в безвозмездное пользование, аренду, доверительное или иное управление, хозяйственное ведение государственного, муниципального или другого имущества, распоряжение которым осуществлялось государственными и иными официальными органами Донецкой Народной Республики и Луганской Народной Республики, органами публичной власти Запорожской области и Херсонской области на день принятия в Российскую Федерацию Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики, Запорожской области и Херсонской области и образования в составе Российской Федерации новых субъектов, требуется в случаях, не связанных с применением таких правовых актов, договоров концессии, договоров и соглашений в отношении следующих объектов:

- объекты, находящиеся в федеральной собственности, и (или) объекты, управление и распоряжение которыми осуществляется Федеральным агентством по управлению государственным имуществом (его территориальными органами);
- объекты, необходимые для электро-, тепло-, газо- и водоснабжения, водоотведения, объекты железнодорожного транспорта, которые закреплены на праве хозяйственного ведения за государственными и муниципальными унитарными предприятиями;
- объекты, которые закреплены на праве оперативного управления за государственными и муниципальными учреждениями;
- торговые объекты с площадью торгового зала не более 250 кв. метров (за исключением торговых объектов, входящих в торговую сеть);
- объекты для оказания бытовых услуг с площадью зала для обслуживания посетителей не более 250 кв. метров или без него, авторемонтные мастерские общей площадью не более 250 кв. метров и объекты стоянки для транспортных средств;
- объекты организации общественного питания с площадью зала для обслуживания посетителей не более 250 кв. метров;
- объекты, используемые для осуществления медицинской и фармацевтической деятельности организациями, входящими в частную систему здравоохранения, ветеринарной деятельности (за исключением объектов, которые принадлежат одному хозяйствующему субъекту или нескольким хозяйствующим субъектам, входящим в одну группу лиц, определяемую в соответствии с Федеральным законом «О защите конкуренции»), общей площадью не более 250 кв. метров;

- автозаправочные станции, автогазозаправочные станции (за исключением объектов, которые принадлежат одному хозяйствующему субъекту или нескольким хозяйствующим субъектам, входящим в одну группу лиц, определяемую в соответствии с Федеральным законом «О защите конкуренции»), а также не связанные с ними станции для заправки бытовых газовых баллонов;

- иные объекты государственного, муниципального или другого имущества, в отношении которых передача в безвозмездное пользование, аренду, доверительное или иное управление, хозяйственное ведение согласована коллегиальным органом, образованным распоряжением Правительства Российской Федерации от 18 марта 2022 г. № 542-р, или балансовая стоимость которых менее величины, определенной указанным коллегиальным органом, до вступления в силу настоящего постановления.

Относительно бесхозяйного имущества часть 7 статьи 12 указанных Федеральных конституционных законов устанавливает, что управление имуществом, расположенным на территориях Донецкой Народной Республики и Луганской Народной Республики, Запорожской и Херсонской областей, имеющего признаки бесхозяйного и не отнесенным к федеральной собственности, собственности субъекта Российской Федерации или муниципальной собственности, осуществляется органами соответствующего субъектом в порядке, установленном Правительством Российской Федерации, если иное не предусмотрено указанными Федеральными конституционными законами. Порядок признания такого имущества бесхозяйным, установленный нормативными правовыми актами соответствующего субъекта Российской Федерации, применяется до 1 января 2028 года по согласованию с федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по управлению государственным имуществом. Данный порядок определен постановлением Правительства Российской Федерации от 28 декабря 2022 г. № 2474 «Об утверждении Правил управления органами Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики, Запорожской области и Херсонской области имеющим признаки бесхозяйного и не отнесенным к федеральной собственности, собственности субъекта Российской Федерации или муниципальной собственности имуществом, расположенным на территориях указанных субъектов Российской Федерации». При этом часть 4 данного постановления устанавливает, что уполномоченный орган обеспечивает эксплуатацию и содержание, включая поддержание эксплуатационных свойств, следующих объектов имущества, имеющего признаки бесхозяйного:

- объекты, необходимые для электро-, тепло-, газо- и водоснабжения, водоотведения в целях обеспечения жизнедеятельности населения и удовлетворения нужд иных потребителей в соответствии с законодательством Российской Федерации в сферах электроэнергетики, теплоснабжения, газоснабжения, водоснабжения и водоотведения;

- иные объекты, необходимые для обеспечения жизнедеятельности населения.

Отдельные особенности указанных Федеральных конституционных законов предусматриваются и в области регулирования отношений в сфере оборота недвижимости на территориях новых субъектов.

Так, до 1 января 2028 года на территориях новых субъектов Российской Федерации нормативными правовыми актами соответствующих субъектов могут быть установлены особенности регулирования земельных отношений, отношений в сфере кадастрового учета недвижимости и государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним, кадастровой деятельности и кадастровых отношений, государственной кадастровой оценки, землеустройства (за исключением охраны, использования и оборота земель, право федеральной собственности на которые возникает в силу федерального закона) по согласованию с федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным на осуществление нормативно-правового регулирования в соответствующей сфере и имущественных отношений, включая оборот земель, по согласованию с федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по управлению государственным имуществом.

Данные особенности могут быть предусмотрены, в том числе при регулировании порядка предоставления земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, предусмотренного ЗК РФ, в том числе и порядок предоставления земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, без проведения

торгов, изъятия земельных участков для государственных или муниципальных нужд, а также определения размера возмещения в связи с изъятием земельных участков для государственных или муниципальных нужд.

Кроме того, в настоящий момент Правительством Российской Федерации на территориях Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики, Запорожской области, Херсонской области установлены до 1 января 2026 года особенности разграничения имущества между Российской Федерацией, вышеуказанными субъектами Российской Федерации и ее муниципальными образованиями, порядок и случаи согласования правовых актов и других решений органов государственной власти данных субъектов федерации в отношении управления и распоряжения отдельными объектами имущества, особенности управления и распоряжения отдельными объектами имущества, расположенными на их территориях, находящимися в государственной или муниципальной собственности.

В частности, постановлением Правительства Российской Федерации от 29 декабря 2022 г. № 2501 «Об утверждении особенностей управления и распоряжения отдельными объектами имущества, расположенными на территориях Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики, Запорожской области и Херсонской области, находящимися в государственной или муниципальной собственности, а также разграничения имущества между Российской Федерацией, каждым из указанных субъектов Российской Федерации и его муниципальными образованиями» установлено, что до 1 января 2026 года, с учетом особенностей, установленных настоящим документом, применяются:

- положения части 11 статьи 154 Федерального закона «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»;

- положения статьи 50 Федерального закона № 131-ФЗ;

- положения статьи 55 Федерального закона № 414-ФЗ;

- положения иных нормативных правовых актов Российской Федерации, регулирующих отношения по отнесению отдельных объектов имущества к федеральной собственности, государственной собственности субъектов Российской Федерации, муниципальной собственности, их передаче в федеральную собственность, государственную собственность субъектов Российской Федерации, муниципальную собственность, а также по управлению и распоряжению государственным и муниципальным имуществом.

Также устанавливаются особенности при разграничении имущества отнесенного к федеральной собственности. Так, исключительно к федеральной собственности отнесено:

- имущество, которое в соответствии с законодательством Российской Федерации может находиться исключительно в федеральной собственности;

- объекты, необходимые для обеспечения обороны страны и безопасности государства, включая:

- а) имущество, необходимое для обеспечения деятельности войск, других воинских формирований, органов безопасности и правоохранительных органов;

- б) запасные пункты управления органов государственной власти, объекты связи и инженерной инфраструктуры, предназначенные для использования в особый период;

- в) государственные запасы и мобилизационные резервы;

- г) имущество предприятий, имеющих стратегическое значение для обеспечения обороны страны и безопасности государства;

- д) имущество предприятий, производящих системы и элементы вооружения, взрывчатые и отравляющие вещества, расщепляющиеся и радиоактивные материалы, летательные аппараты, военное снаряжение;

- е) имущество предприятий, производящих лекарственные средства и медицинские изделия;

- имущество предприятий, обеспечивающих стабильное бесперебойное

функционирование отраслей экономики и поддержание занятости, по перечню, определяемому коллегиальным органом, образованным распоряжением Правительства Российской Федерации от 18 марта 2022 г. № 542-р;

- особо опасные и потенциально опасные объекты, за исключением опасных производственных объектов, на которых ведутся горные работы, работы по обогащению полезных ископаемых, потенциально опасные биологические и химические объекты;

- инфраструктура и иные объекты производственно-технологического комплекса железнодорожного транспорта;

- имущество, необходимое для обеспечения осуществления полномочий федеральных органов государственной власти, деятельности подведомственных им организаций, в том числе деятельности в области промышленной безопасности, геологического изучения, геодезической и картографической деятельности, аэронавигационной деятельности, деятельности в области гидрометеорологии и смежных с ней областях, деятельности по осуществлению навигационно-гидрографического обеспечения условий плавания судов, деятельности в сфере правовой охраны и использования результатов интеллектуальной деятельности гражданского, военного, специального и двойного назначения, а также деятельности в сфере стандартизации и деятельности по обеспечению единства измерений;

- иное имущество, необходимое для осуществления деятельности федеральных органов государственной власти, подведомственных им организаций, а также организаций, осуществляющих публично значимые функции, по перечню, определяемому коллегиальным органом, образованным распоряжением Правительства Российской Федерации от 18 марта 2022 г. № 542-р.

Управление и распоряжение имуществом, находящимся в федеральной собственности (за исключением автомобильных дорог общего пользования и земельных участков для их размещения, имущества, используемого Вооруженными Силами Российской Федерации, в том числе включаемыми в их состав воинскими формированиями Донецкой Народной Республики, воинскими формированиями Луганской Народной Республики, организациями, подведомственными Министерству обороны Российской Федерации, управлением и распоряжение которым осуществляется Министерством обороны Российской Федерации), осуществляется Федеральным агентством по управлению государственным имуществом (его территориальными органами).

Данным постановлением также устанавливается перечень имущества, который может относиться к федеральной собственности, государственной собственности субъектов Российской Федерации, муниципальной собственности их муниципальных образований, а именно:

- опасные производственные объекты, на которых ведутся горные работы, работы по обогащению полезных ископаемых;

- объекты гражданской обороны;

- имущество, используемое для предупреждения и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера;

- автомобильные дороги общего пользования, объекты трубопроводного транспорта, речные и морские суда с обслуживающей инфраструктурой;

- аэропорты и входящие в их имущественный комплекс машины и оборудование для обслуживания и ремонта воздушных судов, другие критически важные объекты транспортной инфраструктуры, за исключением объектов железнодорожного транспорта общего пользования;

- объекты, необходимые для электро-, тепло-, газо- и водоснабжения, водоотведения, объекты связи, включая радиовещание и телевизионное вещание, необходимые для обеспечения жизнедеятельности населения, стабильного и безаварийного функционирования предприятий;

- гидротехнические сооружения (за исключением судоходных гидротехнических сооружений);

- объекты обработки, утилизации, обезвреживания, размещения и захоронения твердых коммунальных отходов;

- жилищный фонд, имущество жилищно-эксплуатационных и ремонтно-строительных предприятий;

- объекты социально-культурного и бытового назначения;

- объекты здравоохранения, образования, культуры и спорта;
- земельные участки, расположенные в границах особо охраняемых природных территорий, и иные объекты, необходимые для осуществления деятельности на особо охраняемых природных территориях, в том числе объекты природного наследия, имущество, необходимое для осуществления контроля за состоянием и охраны окружающей среды и природных ресурсов, деятельности по обеспечению санитарно-эпидемиологического благополучия населения, ветеринарной деятельности и защиты растений;

- иное имущество, необходимое для обеспечения осуществления полномочий или осуществления деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления, подведомственных им организаций, а также организаций, осуществляющих публично значимые функции, по перечню, определяемому коллегиальным органом, образованным распоряжением Правительства Российской Федерации от 18 марта 2022 г. № 542р.

Ответственным органом за принятия решения об отнесении имущества к собственности Российской Федерации, субъектов Российской Федерации или муниципальных образований определено Федеральное агентство по управлению государственным имуществом (его территориальные органы).

Кроме того, постановлением Правительства Российской Федерации от 29 декабря 2022 г. № 2502 «О порядке и случаях согласования правовых актов и других решений органов государственной власти Донецкой Народной Республики и Луганской Народной Республики, органов публичной власти Запорожской области и Херсонской области в отношении управления и распоряжения отдельными объектами имущества» определяется порядок согласования правовых актов и других решений органов государственной власти указанных субъектов в отношении управления и распоряжения отдельными объектами имущества. Данным документом устанавливается, что органы государственной власти Донецкой Народной Республики и Луганской Народной Республики, органы публичной власти Запорожской области и Херсонской области направляют акты и другие решения для согласования в Федеральное агентство по управлению государственным имуществом, которое рассматривает их в течение 10 рабочих дней со дня получения актов и других решений.

Следует учитывать, что вышеуказанные особенности регулирования имущественных отношений для Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики, Запорожской и Херсонской областей устанавливаются до 1 января 2026 года, а по ряду вопросов до 1 января 2028 года. После завершения данного переходного периода в вышеуказанных субъектах Федерации должны действовать нормативно-правые акты, регулирующие вопросы имущества и собственности муниципальных образований, без указанных ранее особенностей.

В этой связи следует отметить общий порядок регулирования рассматриваемых правоотношений в законодательстве Российской Федерации.

Так, в соответствии с частью 3 статьей 215 ГК РФ имущество, являющееся объектом права муниципальной собственности, подразделяется на группы по аналогии с государственным имуществом. К этим группам относятся:

- имущество, закрепленное за муниципальными предприятиями и учреждениями на режиме права хозяйственного ведения и права оперативного управления;

- средства местного бюджета и иное имущество, не закрепленное за муниципальными предприятиями и учреждениями. Данное имущество составляет муниципальную казну соответствующего муниципального образования. При этом под казной ГК РФ подразумевает именно нераспределенное имущество, а не государственный или муниципальный орган (казначейство). Такое имущество может быть объектом взыскания кредиторов публичного собственника по его самостоятельным обязательствам (пункт 1 статьи 126 ГК РФ). Согласно части 3 статьи 212 ГК РФ законом могут определяться виды имущества, которые находятся только в государственной или муниципальной собственности.

Статьей 50 Федерального закона № 131-ФЗ определено пять групп (категорий) имущества, которое может находиться в муниципальной собственности:

- 1) имущество, предназначенное для решения установленных Федеральным законом № 131-ФЗ вопросов местного значения;

- 2) имущество, предназначенное для осуществления отдельных государственных

полномочий, переданных органам местного самоуправления, в случаях, установленных федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, а также имущество, предназначенное для осуществления отдельных полномочий органов местного самоуправления, переданных им в порядке, предусмотренном частью 4 статьи 15 Федерального закона № 131-ФЗ;

3) имущество, предназначенное для обеспечения деятельности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, муниципальных служащих, работников муниципальных предприятий и учреждений в соответствии с нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования;

4) имущество, необходимое для решения вопросов, право решения которых предоставлено органам местного самоуправления федеральными законами и которые не отнесены к вопросам местного значения;

5) имущество, предназначенное для решения отдельных вопросов местного значения, определенных Федеральным законом № 131-ФЗ, а также имущество, предназначенное для осуществления полномочий по решению вопросов местного значения в соответствии с частями 1 и 1.1 статьи 17 Федерального закона № 131-ФЗ.

В соответствии с правовой позицией Конституционного Суда Российской Федерации, выраженной в Постановлении от 20 декабря 2010 г. № 22-П, в силу части 2 статьи 8 и части 1 статьи 130 Конституции Российской Федерации во взаимосвязи с ее пунктами «в», «о» статьи 71, частями 1 и 2 статьи 71 федеральный законодатель, осуществляя применительно к гражданским отношениям регулирование муниципальной собственности, в том числе определяя статус и состав ее объектов, особенности отдельных категорий имущества, находящегося в муниципальной собственности, должен учитывать публично-правовую природу этой формы собственности, в силу которой она в отличие от частной собственности следует общим интересам и связана с осуществлением задач и функций публичной власти, что предполагает нахождение в собственности публично-правовых образований только имущества, необходимого для реализации их публичных функций и полномочий по предметам их ведения и составляющего экономическую основу деятельности органов публичной власти.

Таким образом, в отличие от частной собственности возможность нахождения в муниципальной собственности имущества ограничивается его целями, которые должны соответствовать предметам ведения муниципальных образований. Поэтому, имущество, не относящееся к вышеуказанным пяти группам, не может находиться в муниципальной собственности.

В первую группу включено имущество, предназначенное для решения вопросов местного значения, которые установлены непосредственно нормами статей 14, 15, 16, 16.2 Федерального закона № 131-ФЗ.

Согласно правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации органы местного самоуправления в порядке реализации указанных предписаний, самостоятельно управляя муниципальной собственностью от имени местного сообщества, определяют в своих правовых актах, являющихся официальной формой осуществления муниципальной власти, настоящее и будущее предназначение объектов муниципальной собственности (Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 20 декабря 2010 г. № 22-П).

В связи с этим, в пределах указанной группы имущества, органы местного самоуправления вправе самостоятельно формировать пообъектный состав муниципальной собственности и определять его целевое предназначение. Муниципальные образования могут не иметь тех или иных объектов муниципального имущества для решения отдельных вопросов местного значения. В этом случае решение соответствующих вопросов местного значения может осуществляться органами местного самоуправления путем создания условий для развития частного сектора экономики и привлечения коммерческих организаций для предоставления населению жизненно необходимых товаров, работ и услуг через формируемые таким образом механизмы муниципально-частного партнерства.

Вторую группу составляет имущество, предназначенное для реализации отдельных государственных полномочий, переданных для осуществления органам местного самоуправления, но только в случаях, установленных федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

Согласно пункту 4 части 6 статьи 19 Федерального закона № 131-ФЗ формирование указанного имущества выполняется в соответствии с федеральным законом, законом субъекта Российской Федерации, предусматривающими наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями. Данные законы должны содержать перечень материальных средств, подлежащих передаче в пользование и (или) управление либо в муниципальную собственность, необходимых для осуществления отдельных государственных полномочий, передаваемых органам местного самоуправления, или порядок определения данного перечня. При этом органам местного самоуправления предоставлено право дополнительно использовать собственные материальные ресурсы и финансовые средства для осуществления переданных им отдельных государственных полномочий в случаях и порядке, предусмотренных уставом муниципального образования.

К третьей группе относится имущество, предназначенное для обеспечения деятельности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, муниципальных служащих, работников муниципальных предприятий и учреждений. Положениями статьи 50 Федерального закона № 131-ФЗ не устанавливаются критерии определения принадлежности имущества к указанной категории муниципальной собственности. Из положений указанной статьи следует, что данные вопросы должны быть урегулированы нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования. При этом в гражданском законодательстве Российской Федерации данное имущество не выделяется в качестве самостоятельной группы из состава собственности муниципальных образований, а также имущества муниципальных предприятий и учреждений.

Необходимость введения четвертой группы имущества, которое может находиться в муниципальной собственности, обусловлена тем, что согласно положениям статей 14.1, 15.1 и 16.1 Федерального закона № 131-ФЗ органам местного самоуправления предоставлено право решать вопросы, не относящиеся к вопросам местного значения, но предусмотренные в данных статьях (например, создание муниципальных музеев, участие в осуществлении деятельности по опеке и попечительству и т.д.).

Органы местного самоуправления имеют право участвовать в реализации иных государственных полномочий (не переданных им в соответствии со статьей 19 Федерального закона № 131-ФЗ), если это участие предусмотрено федеральными законами. Кроме того, органы местного самоуправления участвуют в осуществлении государственных полномочий, не переданных им согласно статье 19 Федерального закона № 131-ФЗ, в случае принятия представительным органом муниципального образования решения о реализации права на участие в выполнении указанных полномочий. В связи с этим в статье 50 Федерального закона № 131-ФЗ предусмотрена возможность нахождения в собственности муниципальных образований имущества, необходимого для решения вопросов, право на решение которых предоставлено органам местного самоуправления федеральными законами и которые не отнесены к вопросам местного значения.

Установление пятой группы муниципального имущества связано в первую очередь с тем, что нормы Федерального закона № 131-ФЗ определяют особенности закрепления за сельскими поселениями, муниципальными районами, городскими округами с внутригородским делением и за внутригородскими районами ряда вопросов местного значения. Закрепление данных вопросов за конкретными видами муниципальных образований осуществляется в соответствии с законами субъектов Российской Федерации (а для внутригородских районов – еще и уставом городского округа с внутригородским делением). Учитывая особенности организации местного самоуправления на территориях новых субъектов Российской Федерации, исключающие двухуровневую организацию, данный вопрос для них не представляется актуальным.

Вместе с тем, особенность пятой группы имущества также связана и с тем, что согласно части 11 статьи 17 Федерального закона № 131-ФЗ по вопросам, отнесенным к вопросам местного значения, федеральными законами, уставами муниципальных образований могут устанавливаться полномочия органов местного самоуправления по их решению. Таким образом, как отметил Конституционный Суд Российской Федерации в Определении от 2 ноября 2006 г. № 540-О, перечень видов муниципального имущества, которое может находиться

в собственности муниципальных образований, не может рассматриваться как формирующая закрытый перечень видов имущества, могущего находиться в собственности муниципальных образований, и не допускающая наличия иного имущества, необходимого для осуществления полномочий муниципальных образований, и препятствующая использованию установленных законом способов привлечения денежных средств и иного имущества для формирования собственных доходов бюджетов муниципальных образований.

В связи с этим нормами Федерального закона от 27 мая 2014 г. № 136-ФЗ исчерпывающий перечень видов муниципального имущества, необходимый для решения вопросов местного значения, был исключен из статьи 50 Федерального закона № 131-ФЗ.

Таким образом, в собственности муниципальных образований не может находиться имущество, не относящееся ни к одной из указанных в части 1 статьи 50 Федерального закона № 131-ФЗ групп (категорий) имущества. Поэтому в случае его возникновения в собственности муниципальных образований оно подлежит репрофилированию путем изменения его целевого назначения либо отчуждению. Специальный порядок и сроки отчуждения такого имущества должны быть установлены федеральным законом, который до настоящего времени так и не принят.

Вместе с тем, как отметил Конституционный Суд Российской Федерации в Определении от 2 ноября 2006 г. № 540-О, перечень видов муниципального имущества, которое может находиться в собственности муниципальных образований, не может рассматриваться как формирующая закрытый перечень видов имущества, могущего находиться в собственности муниципальных образований, и не допускающая наличия иного имущества, необходимого для осуществления полномочий муниципальных образований, и препятствующая использованию установленных законом способов привлечения денежных средств и иного имущества для формирования собственных доходов бюджетов муниципальных образований.

Таким образом, в пределах указанных групп имущества органы местного самоуправления могут самостоятельно формировать пообъектный состав муниципального имущества, необходимого для осуществления органами местного самоуправления тех или иных полномочий. При этом органы местного самоуправления муниципальных образований новых субъектов Российской Федерации должны сформировать в течение переходного периода указанный пообъектный состав муниципального имущества, необходимый им для социально-экономического развития.

У органов местного самоуправления, равно как и у любых других публично-правовых субъектов, не может быть собственных интересов – только общественные. И выбор организационно-правовой формы их хозяйствующих субъектов должен делаться этими органами, исходя из соответствия возможных механизмов правового регулирования в каждом конкретном случае реальным потребностям муниципального образования и его жителей. В праве нет «плохих» или «хороших» организационно-правовых форм. Может быть эффективно действующее унитарное предприятие, а может быть убыточное акционерное общество – примеров тому масса. Поэтому следует, в первую очередь, говорить о соответствии той или иной правовой конструкции реальным условиям и содержанию опосредуемых правоотношений.

Таким образом, разумным было бы предположить, что выбор между предприятием, автономным учреждением и учреждением бюджетным следует делать в зависимости от их перспективной сферы деятельности. Этой сферой деятельности будет определяться степень необходимой юридическим лицам самостоятельности. Так очевидно, что потребителями услуг лечебных или образовательных учреждений будут жители, возможности же собственного заработка у таких учреждений крайне ограничены и не согласуются по сути с целями их деятельности. Следовательно, для этой сферы больше подошло бы бюджетное учреждение, полностью финансируемое по смете учредителями.

В ситуации, когда деятельность организации предполагает большую степень самостоятельности (например, сфера культуры, досуга) наряду с возможностью частичной окупаемости, для муниципалитета можно было бы использовать схему автономного учреждения, финансируемого учредителями в части устанавливаемых им заданий. Когда же речь идет о значительной коммерческой привлекательности продукции организации (сфера народных

промыслов, туризма, ЖКХ), возможно было бы применить вариант с предприятием. Однако нельзя при этом забывать, что и оно, хотя и является коммерческой, нацеленной на систематическое извлечение прибыли, организацией, все же в обязательном порядке должно реализовывать социальную функцию, сущностную функцию своих учредителей – органов публичной власти.

Представляется, что вопрос о предоставлении возможности создания вновь образованными муниципальными образованиями предприятий и учреждений для решения определенных вопросов местного значения должен быть дополнительно проработан.

В целом, при подготовке настоящих рекомендаций, по запросу Комитета Государственной Думы по региональной политике и местному самоуправлению, органами государственной власти вновь образованных субъектов Российской Федерации были поставлены основные проблемные вопросы и предложения по решению указанных проблем в таких сферах, как:

- местное самоуправление, построение системы органов местного самоуправления;
- вопросы замещения государственных и муниципальных должностей, отношение к государственной и муниципальной службе;
- предоставление гарантий в сфере социальной защиты, охраны здоровья и трудовых отношений;
- применение законодательства Российской Федерации о налогах и сборах;
- и др.

Следовательно, работа по вопросу гармонизации нормативно-правовой базы Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики, Запорожской области, Херсонской области в соответствии с законодательством Российской Федерации, и не только в сфере региональной политики и организации местного самоуправления, но и во всех отраслях обеспечения жизнедеятельности, требует дальнейшего развития и активизации всех уровней и ветвей публичной власти Российской Федерации.

* * * * *

Заседание Общественного Экспертного совета по утверждению традиционных духовно-нравственных ценностей (г. Москва, Совет Федерации, 21 июля 2023 года) Пост-релиз

21 июля т.г. на площадке Совета Федерации прошло I заседание Общественного Экспертного совета по утверждению традиционных духовно-нравственных ценностей. Совет был создан в соответствии с решением Президиума Организационного комитета Федерального народного совета от 26 июня т.г. и в поддержку Указов Президента Российской Федерации от 2 июля 2021 года №400, утвердившего Стратегию национальной безопасности России, и от 9 ноября 2022 года №809, утвердившего Основы государственной политики по сохранению традиционных духовно-нравственных ценностей и меры по их сохранению и укреплению.

Согласно Стратегии национальной безопасности, обеспечение и защита стратегических национальных приоритетов осуществляется как за счет концентраций усилий и ресурсов органов публичной власти, так и организаций и институтов гражданского общества.

Помимо членов Совета, представляющих широкий круг экспертных и общественных организаций, имеющих отношение к мировоззренческому строительству и просветительству, корреспондентов аналитических изданий и СМИ, на заседании присутствовали представители парламентских политических партий и их фракций в Государственной Думе – «Единой России», «Справедливой России – За Правду», КПРФ. В режиме ВКС в работе Общественного Экспертного совета участвовали многие члены Оргкомитета Федерального народного совета и члены общественных народных советов из многих регионов России. Осуществлялась трансляция заседания в сети Интернет.

Открывая заседание, координатор Совета, сенатор Российской Федерации, председатель Комитета Совета Федерации по Регламенту и организации парламентской деятельности, сопредседатель Организационного комитета Федерального Народного Совета **В.С. Тимченко** высказал мнение, что Общественный Экспертный совет может и должен стать координирующим центром общественного экспертного участия в мировоззренческом строительстве и мировоззренческом просветительстве. Формирующееся солидарное общество должно внести свой вклад в сближение мировоззренческих позиций – во всех их аспектах, в том числе и в экономическом – различных социальных, политических и хозяйствующих групп. Общественная экспертиза, кадровая работа и учеба должны стать важной составляющей деятельности Совета.

«Федеральный народный совет (ФНС), его учредители, представители которых сегодня участвуют в нашем Совете, - Зиновьевский клуб, Изборский клуб, Ялтинский цивилизационный клуб, Сретенский клуб, Российская академия естественных наук, Российская муниципальная академия, Русское космическое общество, ряд институтов системы Российской академии наук, прежде всего Институт социологии и Институт философии, представители экспертных советов ряда парламентских политических партий – Единой России, Справедливой России, КПРФ, ЛДПР – в течение ряда последних лет разрабатывают концепцию гармоничного интегративного развития для России и мира, основные аспекты которой нашли свое отражение в Декларациях Федерального народного совета.»

Далее началась дискуссия членов Совета по повестке заседания. С изложением **основ концепции гармоничного интегративного развития для России и мира и всечеловеческих традиционных духовно-нравственных и целевых ценностях** выступил сокоординатор Совета, сопредседатель организационного совета ФНС д-р юрид.наук, академик РАЕН **И.В. Бабичев**.

Вопросы систематизации и мониторинга нормативной базы по сохранению и укреплению традиционных духовно-нравственных ценностей и необходимости федерального мониторингового и контрольного органа по данным вопросам изложил в своем докладе директор

Российского научно-исследовательского института культурного и природного наследия имени Д.С. Лихачева **В.В. Аристархов**. Мониторинговый доклад по нормативной базе, имеющей отношения к традиционным ценностям и их использованию в практике, опубликован на сайте Института 15 марта т.г. Институт культурного и природного наследия разработал и систему показателей, носящих не количественный, а качественный характер, позволяющих оценивать нормативные акты и социальную деятельность с ценностной позиции. Доклад об этом опубликован на сайте Института 6 июля т.г.

В.В. Аристархов высказался также о необходимости создания отдельного межведомственного координирующего органа по традиционным духовно-нравственным ценностям. «Мне представляется, что создание такого органа, подчиненного Президенту, позволило бы заняться и гармонизацией нормативных актов, и предложением по институциональным реформам, и этот орган мог бы вести мониторинг государственной политики, и в целом заниматься координацией между ведомствами.»

Мысли о необходимости и актуальности идеологии для новой России, о национальной гордости и о жертвах нашей страны во имя мира занимали много места в последних работах и размышлениях А.А. Зиновьева, напомнила сопредседатель Зиновьевского клуба РИА «Россия сегодня», президент Биографического института А.А. Зиновьева **О.М. Зиновьева**. Мы должны продолжать и развивать эти подходы в своих работах и в своей деятельности.

О необходимости и методах формирования новой российской элиты именно на мировоззренческой основе говорил декан факультета истории, политологии и права Московского государственного областного университета, д-р истор. наук, профессор **В.Э. Багдасарян**. Необходима замена западнической, технократической, компрадорской управленческой «элиты» на элиту национальноориентированную и приверженность национальной традиции должен быть одним из определяющих факторов кадрового отбора. Необходим постоянный институт «идеологической власти», - отметил В.Э. Багдасарян.

О необходимости научного подхода к разработке вопроса о традиционных ценностях, их формулировки и важности этой работы для Общественного экспертного совета говорил директор Института ЕвразЭС, канд. философ. наук **В.А. Лепехин**.

«Нам не надо стесняться и пора начать обсуждение возможных конституционных формулировок идеологии гармоничного интегративного развития» - отметил в своем выступлении президент Российской муниципальной академии, президент Общенационального союза НКО, сопредседатель Организационного комитета Федерального Народного Совета, академик РАЕН **А.А. Айгистов**. Большую часть своего выступления А.А. Айгистов посвятил проблеме коммуникации с широкими слоями нашего населения и донесения до любого гражданина той идеологии и тех проектов, которые сегодня обсуждаются, а также роль в этом Федерального Народного Совета и его региональных отделений.

Эту же тему поднял в своем выступлении руководитель центрального исполкома Общероссийской организации «Офицеры России», генерал-лейтенант полиции в отставке **А.Г. Михайлов**. «Необходимо опираться на потребности наших жителей на местах и с этим соотносить нашу и просветительскую, и организационную работу», - подчеркнул он.

По ВКС с линии соприкосновения специальной военной операции говорил о ценности жизни как космического явления, как антиэнтропийного фактора и о сбережении жизни как главной цели СВО глава Русского космического общества, заместитель командира казачьего добровольческого батальона «СКИФ» **А.А. Гапонов**.

О формирующемся на новых основах курсе государственного управления и его преподавания в рамках курсов гуманитарных дисциплин, об актуальных задачах образовательного и неразрывного с ним воспитательного процесса по формированию гармоничной личности говорил заведующий кафедрой государственного управления РАНХиГС канд.юрид.наук А.С. **Юхно**.

О духовных основаниях мировоззрения, о нравственности как любви к Богу и ближнему, как основе жизни, о Добре как проявлении Божественной любви к человеку и миру, о духовном и социальном различии Добра и Зла говорил в своем выступлении **о. Игорь Филоненко**, священник Храма свят. Филиппа в Мещанской слободе.

Различных аспектов обсуждаемой темы коснулись в своих кратких выступлениях исполнительный директор Евразийского информационно-аналитического консорциума и ассоциации «Аналитика» **В.Ю. Волчков** (о волонтерском движении по утверждению духовно-нравственных и цивилизационных ценностей), председатель Ассоциации учителей родного, в том числе русского языка **О.А. Артеменко** (о дошкольном образовании и воспитании как процессе, о проблемах в организации этого процесса именно как процесса духовно-нравственного воспитания), директор АНО «Центр социально-правовой адаптации и духовного возрождения «Вектор», ответственный секретарь Организационного комитета Ассоциации «Семья Отечества» **Т.Ю. Малицкая** (о Победе), вице-президент Ялтинского цивилизационного клуба, д-р философ. наук, профессор **С.Н. Фарах** (о высоко-духовной культуре как основе построения гуманистической цивилизации, о учреждении праздников: День народных традиций; День Священного Писания; День рождения Девы Марии – Мариам (в исламской традиции)), руководитель комитета по институционализации идеологии Межрегиональной общественной организации «Клуб политологов «Сфера» **В.В. Филиппова** (о продолжении разработки научных основ идеологии).

Подвели своеобразный итог обсуждения депутат Государственной Думы от фракции «Справедливая Россия – За Правду», первый заместитель председателя Комитета Государственной Думы по культуре **Е.Г. Драпеко** (о культуре как проводнике мировоззренческих смыслов и о разнице культурно-исторических кодов: западных, российских и восточных), и проректор РАНХиГС, д-р полит. наук **А.В. Полосин** (о формировании курса «Основы российской государственности» и о федеральном общественном клубе по мировоззренческому строительству и просветительству, которым мог бы стать Общественный Экспертный совет).

Окончательный итог заседания подвел **В.С. Тимченко**. Был принят за основу План действий Общественного Экспертного совета на период осени 2023 – весны 2024 гг. Решено в краткий срок доработать его по итогам прозвучавшего обсуждения и представленных предложений и принять в окончательной редакции. Предложено подумать о расширении Общественного экспертного совета, пригласив в его состав видных представителей экспертного и научного сообщества, и поручить Общественному Экспертному совету исполнять функции Программной комиссии Федерального народного совета. Предложено образовать рабочие группы по продвижению мировоззрения гармоничного интегративного развития (А.А. Айгистов) и по научно-духовным основам мировоззрения гармоничного интегративного развития (И.В. Бабичев).

Полный текст стенограммы I заседания Общественного Экспертного совета по утверждению традиционных духовно-нравственных ценностей 21 июля т.г. опубликован на сайте Федерального Народного Совета: fnsdobro.ru.

Раздел III. Лаборатория теории и истории социального управления

УДК 001.32

**ЖИЗНЬ И ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ К.К. КЛАУСА –
ПРИМЕР БЕЗЗАВЕТНОГО СЛУЖЕНИЯ НАУКЕ И РОССИИ
(К 300-ЛЕТИЮ РАН)**PROFESSIONAL AND PERSONAL LIFE OF K.K. KLAUS AS AN EXAMPLE OF SELFLESS
SERVICE OF SCIENCE AND RUSSIA (ON THE OCCASION OF THE 300TH ANNIVERSARY OF THE RAS)**В.А.Баринов***сотрудник Омского научного центра Сибирского отделения
Российской академии наук***К.В.Баринова***методист бюджетного учреждения культуры
Омской области «Областной дом ветеранов»*

Аннотация: Проанализированы особенности, связанные с созданием и деятельностью Академии наук и художеств в Санкт-Петербурге. Показано, что День российской науки установлен в связи с важной ролью Российской академии наук в развитии общества и Российского государства. Рассматривается жизнь и деятельность российского ученого-первооткрывателя, члена-корреспондента Императорской Санкт-Петербургской академии наук Карла Карловича Клауса (1796-1864), открывшего химический элемент рутений и назвавшего его в честь России (латинское название России – Ruthenia). Выделены факторы, повлиявшие на становление К.К. Клауса как ученого-химика, исследователя, фармацевта, ботаника и путешественника-натуралиста. Представлена научная и педагогическая деятельность К.К. Клауса в Казанском и Дерптском университетах. Дается характеристика признания достижений К.К. Клауса отечественным и мировым научным сообществом.

Ключевые слова: Академия наук, День российской науки, юбилей, Клаус, химик, рутений, Казанская химическая школа, Дерптский университет.

Abstract: The features associated with the foundation and activities of the Academy of Sciences and Arts in St. Petersburg are analyzed. It is shown that the Day of Russian Science was established in connection with the important role of the Russian Academy of Sciences in the development of society and the Russian state. The life and work of the Russian scientist-discoverer, corresponding member of the Imperial St. Petersburg Academy of Sciences Karl Karlovich Klaus (1796-1864) are considered. He discovered a chemical element 'ruthenium' and named it after Russia (the Latin name of Russia is Ruthenia) The factors that influenced K.K. Klaus as a chemist, researcher, pharmacist, botanist and naturalist traveler are revealed. The authors show a scientific and pedagogical activity of K.K. Klaus at Kazan and Dorpat Universities. The characteristic of the recognition of the achievements of K.K. Klaus by Russian and world scientific community is presented as well.

Keywords: Academy of Sciences, Russian Science Day, anniversary, Klaus, chemist, ruthenium, Kazan School of Chemistry, Dorpat University.

Работа выполнена по государственному заданию Омского научного центра СО РАН (номер госрегистрации проекта 121022000112-2).

2024 год – год 300-летия Российской академии наук и 180-летия открытия химического элемента рутения российским ученым, членом-корреспондентом Императорской Санкт-Петербургской академии наук (с 1861) Карлом Карловичем Клаусом, назвавшим его в честь России (латинское название России – Ruthenia). История Академии наук – это, прежде всего история научных достижений отечествен-

ной науки. Поколения ученых вносили и вносят существенный вклад в познание мира, повышение благосостояния народа и укрепление Российского государства. Превращение науки в реальную экономическую силу, определяющую динамику развития государства и его положение на мировой арене, сделало науку одним из важнейших государственных институтов, характер отношения к которому в значитель-

ной мере будет определять перспективу общественного и государственного развития в XXI веке.

На протяжении трех столетий руководители Российского государства уделяли и уделяют особое внимание науке, в том числе и в форме проведения юбилеев Академии наук. Подтверждением этого является Указ Президента России В.В. Путина от 6 мая 2018 года № 197 «О праздновании 300-летия Российской академии наук». Подчеркнем, что в разные периоды своей истории Академия наук носила разные наименования.

1724 год – год основания Академии наук и художеств в Санкт-Петербурге. Академия наук и художеств в Санкт-Петербурге (при этом под «художествами» подразумеваются искусство и ремесла) учреждена по распоряжению императора Петра I Указом правительствующего Сената от 28 января (8 февраля по новому стилю) 1724 года. Создание Академии наук было важным элементом глобального проекта вхождения России в культурное пространство Европы. Первый состав российских академиков, – а все они были, как известно, европейскими учеными, – позволил Академии наук органично войти в международное научное сообщество с первых лет ее работы. Петр Великий хорошо понимал, что без науки немислимо духовное и экономическое развитие страны. Он считал, что наука нужна для того, чтобы граждане его страны могли больше знать, дальше и шире видеть, более полно ощущать и впитывать богатство мировой культуры. Чтобы общество чувствовало себя уверенным в своих силах, а люди гордились своей страной.

Особенности, связанные с созданием и деятельностью Академии наук. Обратим внимание на особенности, связанные с созданием и деятельностью Академии наук.

Во-первых, многолетнее общение главы Российского государства Петра I с немецким ученым Готфридом Вильгельмом Лейбницем (1646-1716) привело к идее создания в Санкт-Петербурге Академии наук. Кто такой Лейбниц? Он – всемирно известный философ, математик, физик, языковед, основатель и первый председатель (с 1700 года) Бранденбургского научного общества (с 1744 года – Берлинская королевская

Академия наук). Используя современную терминологию, следует сказать, что Лейбниц был авторитетным ученым и крупным организатором науки. Лейбниц по просьбе Петра I разработал проекты развития образования и государственного управления в России. Петр I высоко ценил знания и опыт Лейбница и максимально использовал их при создании Академии наук в России.

Во-вторых, первым президентом Академии наук (1725-1733) был назначен Лаврентий Лаврентьевич (Роберт-Лауренс) Блюментрост (1692-1755), лейб-медик Петра I, сын переселившегося в Россию немецкого медика. Он еще в школе проявил выдающиеся способности, в совершенстве владел четырьмя языками (русским, латинским, немецким, французским), получил первоклассное медицинское образование в Европе: учился в университетах в Галле (Германия), Париже (Франция), Лейдене (Нидерланды). Л.Л. Блюментрост был удостоен степени доктора медицины, хорошо ориентировался в естественных и гуманитарных науках, имел контакты в европейском научном сообществе.

В-третьих, Л.Л. Блюментрост стал приглашать в Академию наук ученых из-за границы, часть из них уже снискала к тому времени определенную известность в Европе, другие обрели ее, уже работая в России. Среди них всемирно известный математик, механик, физик и астроном, академик Академии наук (с 1731 года) Леонард Эйлер, швейцарец по происхождению. Отметим, что из 13 академиков первого состава Академии наук девять являлись немецкими учеными, приглашенными для работы в Россию. Это были ботаник Иоганн-Христиан Буксбаум, анатом Иоганн-Георг Дювернуа, математики Христиан Мартини и Христиан Гольдбах, историки Иоганн-Христофор Коль и Готлиб-Зигфрид Байер, химик Михаил Бюргер, юрист Иоганн-Симон Бекенштейн, физик и философ Георг-Бернгард Бюльфинге. Известно, что академия наук в XVIII веке была многонациональной и преобладали в ее составе иностранцы. Из 111 членов Академии было 67 немцев, то есть 60% [16, с. 67]. Становление русской науки проходило под немецким влиянием и далее. Подчеркнем, что ученые – российские немцы внесли значительный вклад в развитие науки в России.

В-четвертых, современный немецкий историк Клаус Шарф, рассматривая предпосылки оснований Берлинской и Петербургской академий наук и их отношения в XVIII в. в европейской перспективе, пришел к выводу, что «история Пруссии сложилась бы в XVIII в. приблизительно так же и без Берлинской академии, в то время как создание Петербургской академии во многом определило ход исторического развития Российской империи в XVIII в.» [1, с. 5-6].

В-пятых, на протяжении своей трехсотлетней истории Российская академия наук объединяла в своих рядах выдающихся исследователей, крупнейших специалистов по всем ведущим направлениям естественных, технических и гуманитарных наук. Без фундаментальных исследований, выполненных в институтах Российской академии наук учеными, находившимися на передовых рубежах научных знаний о мире, природе и технике, о человеке и обществе, сегодня невозможно представить ни прошлое отечественной и мировой науки и культуры, ни ее современное состояние, ни перспективы развития.

Подтверждением мирового признания отечественных ученых и общественных деятелей является присуждение им Нобелевской премии, одной из наиболее престижных международных премий, ежегодно присуждаемых за выдающиеся научные исследования, революционные изобретения или крупный вклад в культуру или развитие общества. Среди лауреатов Нобелевской премии – академик И.П. Павлов («за работу по физиологии пищеварения», 1904 г.), почетный член Академии наук И.И. Мечников («за труды по иммунитету», 1908 г.), академик Н.Н. Семенов («за исследование в области механизма химических реакций», 1956 г.), академик И.Е. Тамм («за открытие и истолкование эффекта Черенкова», 1958 г.), академик Л.Д. Ландау («за пионерские теории конденсированных средств и особенно жидкого гелия», 1962 г.), академик М.А. Шолохов («за художественную силу и цельность эпоса о донском казачестве в переломное для России время», 1965 г.), академик Л.В. Канторович («за вклад в теорию оптимального распределения ресурсов», 1975 г.), академик П.Л. Капица («за его базовые исследования и

открытия в физике низких температур», 1978 г.), академик Ж.И. Алферов («за разработки в полупроводниковой технике», 2000 г.), академик В.Л. Гинзбург («за создание теории сверхпроводимости второго рода и теории сверхтекучести жидкого гелия-3», 2003 г.).

В-шестых, вполне закономерно, что на государственном уровне признана особая роль Академии наук в развитии России. Об этом свидетельствует то, что учитывая выдающуюся роль отечественной науки в развитии государства и общества, следуя историческим традициям и в ознаменование 275-летия со дня основания в России Академии наук, Указом Президента Российской Федерации от 7 июня 1999 года № 717 установлен День российской науки, который ежегодно отмечается 8 февраля.

К.К. Клаус и российская наука. В истории Российского государства и истории Академии наук немало отечественных ученых, вписавших свои имена в летопись великих открытий мировой науки. Мы чтим память наших знаменитых ученых, гордимся ими и отдаем дань искренней признательности и уважения сынам и гражданам России, чьи талант, интеллект, дела, наследие, преданность Отечеству возвеличили наш народ, снискали ему глубокое уважение во всех уголках нашей планеты. Именно к этим ученым-первооткрывателям принадлежит знаменитый российский ученый Карл Карлович (Карл-Эрнст) Клаус (1796-1864).

Чем знаменит наш соотечественник?

Если на этот вопрос ответить кратко, то следует сказать главное: жизнь и деятельность К.К. Клауса – уникальный пример беззаветного служения Науке и России. Карл Карлович был целеустремленной личностью, прекрасным семьянином, самоотверженным исследователем-экспериментатором, талантливым ученым, умелым педагогом и гражданином России. Он многолик:

- единственный российский ученый, открывший один из естественных, то есть существующих в окружающей нас природной среде, химических элементов – рутений и назвавший его в честь России (латинское название России – Ruthenia). По существовавшей тогда традиции открывший химический элемент ученый имел право дать

ему имя, и К.К. Клаус выбрал именно это – рутений. Тем самым Карл Карлович, движимый гражданскими и патриотическими чувствами, хотел подчеркнуть, что все работы по открытию нового элемента были произведены в России;

- единственный российский ученый, который не прошел стажировку в зарубежных университетах и получил признание в отечественном и мировом научном сообществе;

- химик, основоположник химии металлов платиновой группы;

- фармацевт. Петербургское фармацевтическое общество считало его «отцом русских фармацевтов»;

- ботаник и путешественник-натуралист, исследователь флоры Заволжья и Прикаспийских степей; один из первых применил в ботанике (в сравнительной флористике) количественные методы (1851);

- один из основоположников Казанской химической школы;

- доктор философии (тема диссертации – «О разложении минеральных вод вообще и Сергиевских в особенности» (1838));

- член Московского Общества испытателей природы (1838);

- ему дважды присуждалась Демидовская премия (1838, 1846);

- член-корреспондент Петербургской медико-хирургической академии (1850);

- почетный член Казанского университета (1854);

- член-корреспондент Императорской Санкт-Петербургской академии наук (так именовалась Академия наук с 1836 по 1917 гг.) по разряду физическому Физико-математического отделения (1861);

- член-корреспондент Берлинской королевской Академии наук (1863).

Если на вопрос «Чем знаменит наш соотечественник?» ответить полно, то потребуются обстоятельное рассмотрение жизни и деятельности К.К. Клауса. Собственно говоря, именно эту цель и преследует данная статья «Жизнь и деятельность К.К. Клауса – пример беззаветного служения Науке и России (к 300-летию РАН)».

К.К. Клаус и Фауст: два доктора. Изучая жизнь и деятельность К.К. Клауса,

мы невольно вспоминаем доктора Фауста. Почему? Во-первых, великий немецкий поэт, драматург, романист Иоганн Вольфганг Гете (1749-1832) был также неплохим художником и весьма серьезным ученым-естествоиспытателем. Именно такой поэт и мог создать «Фауста» – произведение, полное жизненной значительности. У Гете Фауст жаждет знания ради него самого, ищет не благ, не удовольствий, а смысл жизни. Его ведущая черта – вечная неудовлетворенность собой и окружающим миром, желание стать лучше и сделать мир более совершенным местом для жизни и развития других людей. Жизнь Клауса, как и жизнь Фауста, – это путь ученого, путь неустанных исканий, путь искания истины. Во-вторых, у Клауса, как и у Фауста, было близкое по смыслу жизненное кредо. Выделим два общих принципа в редакции Фауста: 1) «Пергаменты не утоляют жажды. // Ключ мудрости не на страницах книг. // Кто к тайнам жизни рвется мыслью каждой, // В своей душе находит их родник» [4, с. 47]; 2) «Мое стремление – дело, труд» [4, с. 383]. Эти строки Гете вполне могли быть жизненным девизом Клауса. Подчеркнем, что Карл Карлович нашел смысл в исканиях, в борьбе, в труде, в семье. К своим достижениям и победам он шел целеустремленно, терзаемый сомнениями и постоянной неудовлетворенностью.

К.К. Клаус: факторы, повлиявшие на его становление как ученого. Как известно, решающими факторами формирования личности являются наследственность, воспитание и среда. Рассмотрим, как повлияли эти факторы на становление К.К. Клауса как личности и ученого.

Фактор наследственности. Карл Карлович Клаус родился 11 января 1796 года в городе Дерпте (ныне – Тарту, Эстонская Республика) в семье прибалтийских немцев лютеранского вероисповедания. Отец – Карл Генрих Клаус, художник-портретист, мать – Маргарита Якобина. От родителей Карл Карлович получил благоприятную наследственность, незаурядные интеллектуальные способности, особенно аналитические, исключительную память, поразительную работоспособность, а также характерные качества немцев: добрый нрав, аккуратность, педантичность, трудолюбие и честность. От отца он унаследовал лю-

бовь к искусству: разбирался в поэзии, музыке, живописи, занимался лепкой, профессионально рисовал. Как оказалось, в будущем, у К.К. Клауса было четко выраженное философско-художественное восприятие мира. Еще в начальной школе у Карла обнаружились большие способности к учебе (в широком смысле – к познанию). А это, как известно, необходимые качества, которыми должен обладать исследователь и ученый.

Фактор воспитания. Когда Карлу шел четвертый год, умер его отец. Мать вскоре после смерти мужа вышла замуж вторично, тоже за художника. Когда мальчику шел шестой год, умерла и мать. Оставшись круглым сиротой, Карл воспитывался отчимом. Отчим женился снова, и мальчик жил на попечении чужих ему людей. Семья находилась, как тогда говорили, «в стесненном материальном положении»: забота о хлебе насущном была главной. В силу этого воспитанием ребенка заниматься было некогда, и он рос, предоставленный самому себе. Впоследствии Карл Карлович вспоминал: «На пятом году осиротев, попал я в дом ненавидящего меня отчима..., который дал мне очень скудное воспитание» [13, с. 4]. Как ни парадоксально, но именно семья отчима сформировала у Карла самостоятельность, упорство, ответственность, сдержанность, доброжелательность и отзывчивость в отношениях с людьми, развила стремление к самосовершенствованию. Недостаток родительского тепла и ласки в детстве и юности К.К. Клаус ощущал всю жизнь. Понимая, насколько это важно, он в свою семью внес все, чего был лишен в семье отчима – любовь, тепло, заботу. В 1821 году Карл Карлович женился на Эрнестине Батэ, с которой был знаком еще с юности. У четы Клаус было четверо детей: три дочери – Эрнестина (1822 года рождения), Вильгельмина (1823) и Виктория (1826), сын – Фридрих (1832). К.К. Клаус выполнил свой отцовский долг: дочерей довел до замужества, а сына – до диплома (сын окончил Дерптский университет).

Фактор среды. Во-первых, К.К. Клаус происходил из семьи прибалтийских немцев, что наложило на него отпечаток. По определению исследователя Я.П. Страдыня, прибалтийские немцы – это «этниче-

ская группа с особым психическим складом, культурой, сложившаяся на почве местных исторических условий, впитавшая элементы шведской, русской, польской культур, ассимилировавшая часть коренного населения – латышей и эстонцев, ревностно оберегавшая свою самобытность, в том числе и различные пережитки. Однако язык, отчасти традиции и довольно интенсивная миграция людей из Германии и обратно связывали прибалтийских немцев с Германией. Именно благодаря последнему обстоятельству вышедшие из прибалтийско-немецкой среды ученые могли и должны были стать посредниками в установлении технических, культурных и научных контактов между Германией и Россией» [1, с. 277]. Так и вышло.

Во-вторых, в начале XIX века Дерпт представлял собой небольшой городок, центром которого был университет, основанный в 1802 году. Население города составляли эстонцы (большинство), русские, немцы, шведы.

В 1820-1840 годах многие академики вышли из Дерптского университета, который благодаря возможности привлекать известных ученых из Германии создал в пределах России крупный немецкий научный центр, особенно в естественных и точных науках. За период с 1801 по 1850 годы 69 членов Петербургской Академии наук были связаны с Дерптом, в том числе Е.И. Паррот, Э.Х. Ленц, К.М. Бер, А.Я. Купфер, В.Я. Струве, Г.П. Гельмерсен, А.Ф. Миддендорф. Деятельность ученых дерптской школы составила эпоху в истории отечественной науки и принесла Академии наук европейскую известность [3, с. 19].

Великий русский хирург, член-корреспондент Императорской Санкт-Петербургской академии наук (1847) Николай Иванович Пирогов, готовившийся к профессорскому званию в Дерптском университете в сороковых годах XIX столетия, писал: «Верно, нигде в России того времени не жило так привольно, как в Дерпте. Главным начальством города был ректор университета... Университет, профессора, студенты господствовали» [12, с. 425, 426]. Местное население любило своих студентов, покровительствовало им, прощало озорные шутки. Так что с младых ногтей

К.К. Клаус впитал дух познания, творческую атмосферу Дерптского университета, замечательные и проникновенные слова студенческого гимна «Гаудеамус».

В-третьих, австрийский писатель Стефан Цвейг (1881-1942), размышляя о главной черте родоначальника немецкой классической философии И. Канта, заметил: «Иммануил Кант живет с познанием, как с законной женой» [5, с. 265]. Представляется, что слова С. Цвейга буквально относятся к К.К. Клаусу.

К.К. Клаус: первые навыки исследовательской работы. Карла поместили сначала в городскую школу, а потом в гимназию, где он прошел только первые классы. Несмотря на трудолюбие и превосходные успехи, из-за материальных затруднений ему пришлось оставить гимназию и в 1810 году начать работать. Кем? В то время в Дерпте типично немецкой профессиональной средой были преподаватели, педагоги, журналисты, врачи, аптекари, булочники. Поэтому Карл начал работать учеником в пекарне. В 1811 году отчим отправил мальчика к родственникам в Санкт-Петербург, где он получил место ученика в аптеке. Здесь ему пришлось выполнять самую разнообразную работу и помогать в приготовлении лекарств, производя несложные операции. Работая в аптеке, Карл уже в юности усвоил приемы, необходимые химику (перегонка, растворение, взвешивание и другое). Там же он познакомился с различными лекарственными растениями, научился их различать и применять. Необыкновенное трудолюбие, настойчивость и недюжинные способности Карла ярко проявились в этой работе. У него сформировался устойчивый интерес к химии и ботанике. Свой досуг он употреблял для пополнения образования: по учебникам изучал фармацию, химию, ботанику и другие науки. За короткое время он сумел подготовиться и сдать в 1815 году экзамен на аптекарского помощника. В 1816 году Карл сдал при Дерптском университете экзамен на провизора, а в 1817 году при Петербургской медико-хирургической академии – на аптекаря 2-го класса. Позднее он с гордостью вспоминал: «Я был самым молодым экзаменационным аптекарем в России, мне не было еще полных 21 года» [18, с. 20]. Это свидетельствовало о его высоком профессиональном ста-

тусе и давало возможность обрести финансовую независимость.

Спустя десятки лет К.К. Клаус, став уже всемирно известным ученым, напишет своему другу академику Императорской Санкт-Петербургской академии наук Александру Андреевичу Бунге: «Я автодидакт (то есть сам себя обучавший, самоучка – прим. авторов), который может быть благодарен только себе за то, что не совсем погиб» [18, с. 6]. Так начался для Карла Карловича путь в большую науку.

К.К. Клаус: опыт участия в научных исследованиях. С 1817 по 1821 годы К.К. Клаус работал провизором в одной из аптек города Саратова и старался скопить капитал для открытия собственного аптечного заведения. И это ему удается. В эти годы он постоянно занимался ботаникой и исследовал на практике мало изученную тогда флору заволжских степей.

В 1821 году К.К. Клаус вместе с молодой женой переезжает в город Казань и приобретает аптеку, которая вскоре стала лучшей в городе. Как владелец аптеки, Карл Карлович пользовался хорошей репутацией в городе, приобрел определенное положение и материальный достаток. Новый аптекарь, доброжелательный и обходительный, всегда был готов внимательно выслушать посетителя, помочь с выбором лекарства, дать необходимые советы по его применению. В частности, отметим профессионализм и личное мужество К.К. Клауса во время эпидемии холеры, которая была распространена в Поволжье летом 1830 года. В формулярном списке о его службе это отражено такой записью: «Во время свирепствовавшей болезни был употребляем по частным домам в г. Саратове для подания помощи страждущим и действовал в сем случае с успехом в августе 1830 года» [7, с. 261]. Таким образом, К.К. Клаус, как и гетевский доктор Фауст, оказывал медицинскую помощь больным.

Укажем, что Казань в то время была крупным городом и культурным центром Поволжья. Открытый в 1804 году Казанский университет привлекал значительные культурные силы и стремящуюся к науке молодежь. К.К. Клаус снова оказался в знакомой и любимой с детства университетской среде, в которой царил дух свободы и познания. С этой средой Карл Карлович

только соприкоснулся в Дерпте, а в Казани ему предстояло войти в эту среду и почувствовать себя исследователем.

В Казани К.К. Клаус нашел сочувствие и поддержку своим научным интересам, сблизился с учеными Казанского университета. Благодаря репутации знатока природы степей он стал незаменимым консультантом и непременным участником разного рода научных поездок и экспедиций для исследования природы края. Его общительный характер и готовность помогать всем, кто нуждался в его знаниях, способствовали этому.

Летом 1827 года К.К. Клаус в качестве помощника профессора Казанского университета по кафедре ботаники и зоологии, члена-корреспондента Императорской Санкт-Петербургской академии наук (с 1842 года) Эдуарда Александровича Эверсмана (Эдуарда Фридриха Эверсмана) принял участие в большой ботанической экспедиции по степям, расположенным между Волгой и Уралом, собрал ценные сведения о флоре Заволжских степей. Материалы этой экспедиции вошли в труд К.К. Клауса «Приволжская фауна», напечатанный в 1851 году Императорской Санкт-Петербургской академией наук.

Осенью 1828 года К.К. Клаус сопровождал в экспедиции по Уралу академика Императорской академии наук (так называлась Академия наук с 1803 по 1836 годы), профессора физики и химии Казанского университета Адольфа Яковлевича Купфера. Во время этой полугодовой поездки, целью которой было проведение метеорологических и географических наблюдений, они посетили практически все крупные уральские города, побывали на золотых и платиновых приисках, металлургических заводах и рудниках. Именно в этот период у К.К. Клауса возник интерес к платиновым металлам, изучению которых впоследствии он посвятил многие годы своей жизни. Альбом рисунков, выполненных им в этой экспедиции, сохранился до нашего времени. На выполненных исследователем зарисовках изображены виды Златоуста, Миасса, Невьянска, Нижнего Тагила и других уральских городов. Отчет Купфера об экспедиции под заголовком «Путешествие на Урал, предпринятое в 1828 г.» был напечатан на французском

языке в Париже в 1833 году. К отчету прилагался альбом видов Урала, составленный из литографированных рисунков К.К. Клауса.

В 1829 году К.К. Клаус вместе с профессором кафедры зоологии и ботаники Казанского университета Э.А. Эверсманом принял участие еще в одной экспедиции, во время которой исследователи обследовали степи, расположенные между Уралом и Волгой, изучали соляные озера.

Чтобы завершить тему экспедиций, отметим, что в 1834 году К.К. Клаус принял участие в качестве ботаника еще в одной поездке по Заволжским солончаковым степям. На этот раз он сопровождал члена-корреспондента Императорской академии наук, профессора химии Дерптского университета Карла Христиана Траугоата Фридемана Гёбеля (Гебеля). В экспедиции на Карла Карловича были возложены все хозяйственные заботы по оснащению путешествия, а также сбор ботанических и геологических препаратов. В 1838 году двухтомный труд «Путешествие в степях Южной России, предпринятое Фр. Гёбелем в сопровождении К. Клауса и А. Бергмана» был издан в Дерпте, причем многочисленные рисунки в книге были выполнены непосредственно К.К. Клаусом. Впоследствии за это сочинение его авторы были удостоены половинной Демидовской премии (это 2500 рублей), которая, правда, была вручена лишь Гёбелю как руководителю экспедиции. Укажем, что Демидовская премия – это престижная негосударственная награда – была учреждена в 1831 году меценатом, представителем известной уральской династии горнопромышленников П.Н. Демидовым, присуждала ее экспертная комиссия Академии наук. Эта премия свидетельствовала о том, что отечественное научное сообщество признавало достижения тех или иных ученых.

К.К. Клаус: выбор профессии ученого. Близость к людям науки, подчеркнем – крупнейшим российским ученым, и большой интерес к научным исследованиям привели К.К. Клауса к выводу, что занятие наукой – это дело его жизни, это его призвание. В 1831 году он, находясь в зрелом возрасте (ему 35 лет) и имея многочисленную семью (жена была беременна сыном, росли три дочери), принимает радикальное

решение: продает аптеку за полцены и возвращается в родной Дерпт для учебы в университете. В этом решении его поддержала жена, хотя для нее было очевидно, что годы учебы мужа достатка в доме не прибавят. Как показало время – это решение было судьбоносное как для семьи Клаус, так и для отечественной и мировой науки. Позднее ученый писал: «9 лет я держал эту аптеку и делал очень хорошие дела. Я мог бы стать очень богатым, однако мое стремление к научному образованию побудило меня оставить мое блестящее положение и принять место лаборанта при Дерптском университете» [18, с. 17].

К.К. Клаус и Дерптский университет: годы учебы. Тут уместно напомнить, что в 1819 году был издан закон об ученых степенях в России. Их стало четыре: действительного студента, кандидата, магистра и доктора. Первая присуждалась окончившим курс университета, вторая – окончившим университет и представившим соответствующее сочинение, что требовало определенного труда, и немалого. Степень магистра присваивалась после сдачи магистерского экзамена и публичной защиты диссертации, степень доктора – после получения степени магистра выдержавшему экзамены в присутствии декана и всех членов факультета и публично защитившему диссертацию [6, с. 722].

К.К. Клаус занимал в Дерптском университете скромную и малооплачиваемую должность инспектора химического кабинета в течение пяти лет. Жил Карл Карлович в те годы трудно, но он отчетливо понимал, что только на такой должности он сможет повседневно заниматься химией и, главное, учиться. Он решает самостоятельно пройти университетский курс. Можно представить себе, сколько труда требовало осуществление этого решения, если за плечами было лишь два года гимназии. Практическую подготовку по химии Клаус имел превосходную, но к теоретическим курсам только предстояло приступить. Клаус справился с поставленной задачей за четыре года [18, с. 20].

Чему учился К.К. Клаус в Дерптском университете? Под руководством опытных преподавателей он получил фундаментальную научную подготовку, успешно овладел процессом научного

творчества. К нему пришло понимание роли гипотезы, научного поиска, опыта, эксперимента, фундаментальной роли факта, интуиции, вдохновения в устремлениях ученого и его счастливых находках. Карл Карлович изучил особенности национальных научных школ и вышел на актуальное проблемное поле мировой химической науки.

Сформировать научно-философский взгляд на мир, общество и человека К.К. Клаусу помогло изучение и освоение трудов по философии, особенно трудов по немецкой классической философии Иммануила Канта (1724-1804), Иоганна Готлиба Фихте (1762-1814), Фридриха Вильгельма Шеллинга (1775-1854), Георга Вильгельма Фридриха Гегеля (1770-1831), Людвига Андреаса Фейербаха (1804-1872). Полагаем, что бессмертные слова И. Канта, помещенные в «Заключении» его «Критики практического разума», не могли не вызвать отзвук в сердце будущего исследователя и ученого. Вот эти строки: «Две вещи наполняют душу всегда новым и все более сильным удивлением и благоговением, чем чаще и продолжительнее мы размышляем о них, – это звездное небо надо мной и моральный закон во мне. И то и другое мне нет надобности искать и только предполагать как нечто окутанное мраком или лежащее за пределами моего кругозора; я вижу их перед собой и непосредственно связываю их с сознанием своего существования. Первое начинается с того места, которое я занимаю во внешнем чувственно воспринимаемом мире, и в необозримую даль расширяет связь, в которой я нахожусь, с мирами над мирами и системами систем, в безграничном времени их периодического движения, их начала и продолжительности. Второй начинается с моего невидимого Я, с моей личности, и представляет меня в мире, который поистине бесконечен...» [11, с. 462]. Эти строки вызвали понимание и отклик у К.К. Клауса.

Закончив учебу в университете в 1835 году и блестяще сдав экзамены, включавшие философию, логику, психологию, иностранный язык, математику, физику, минералогию, теоретическую, агрономическую, судебную, фармацевтическую и аналитическую химию, а также историю химии, К.К. Клаус в 1836 году получает

степень кандидата философии (тогда естественными науками занимался философский факультет университета).

В 1837 году К.К. Клаус удостоен степень магистра философии за диссертацию «Основы аналитической фитохимии» (т.е. химии растительных веществ). Получение этой степени давало право занимать кафедру в университете.

К.К. Клаус получил возможность оставить тесный Дерпт и вернуться в Казань. Он подал заявление министру просвещения с просьбой предоставить ему кафедру фармации в Казанском университете, которая тогда была свободной. После соблюдения всех формальностей он был назначен адъюнктом Казанского университета, но не по кафедре фармации, как он хотел, а по кафедре химии, также пустовавшей. Путь в науку был открыт!

К.К. Клаус и Казанский университет. С 1827 по 1846 годы ректором Казанского университета был Николай Иванович Лобачевский, гениальный математик, создатель неевклидовой геометрии, деятель университетского образования и народного просвещения. Известный английский математик Уильям Клиффорд назвал Лобачевского «Коперником геометрии». Усилиями Н.И. Лобачевского Казанский университет становится первоклассным, авторитетным и хорошо оснащённым учебным заведением, одним из лучших в России. В университете приоритетными были естественные науки, в том числе и химия.

Н.И. Лобачевский понимал, что химия была, есть и будет экспериментально-теоретической наукой. Он также понимал, что центральной фигурой научной деятельности является не ученый как таковой, а исследователь, владеющий соответствующими экспериментальными методами, эффективность которых зависит от качества лабораторного оборудования. Поэтому по его инициативе 19 сентября 1834 года состоялась закладка здания химической лаборатории и физического кабинета Казанского университета. Постройка по проекту архитектора Коринфского была закончена в 1837 году. Новая химическая лаборатория, снабженная по тому времени достаточным количеством платиновой и стеклянной посуды, химикалиями, аппаратами и приборами, несомненно, способствовала разви-

тию химических исследований в университете. Самое деятельное участие в оснащении лаборатории приняли К.К. Клаус и Николай Николаевич Зинин, который в будущем стал выдающимся русским химиком-органиком, академиком Императорской Санкт-Петербургской академии наук (1865), первым президентом Русского химического общества (1868-1877). Их начинаниям много способствовал Н.И. Лобачевский. Заведующим лабораторией был назначен К.К. Клаус. Подчеркнем, Карл Карлович высоко ценил поддержку ректора и был благодарен ему всю жизнь.

К.К. Клаус: работа в лаборатории. Химическая лаборатория была гордостью К.К. Клауса. Здание новой лаборатории представляло собой двухэтажный каменный корпус с подвальным помещением. На верхнем этаже размещался физический кабинет, на нижнем – химическая лаборатория. В большой рабочей комнате находились десять неподвижных изразцовых угольных печей и три больших стола с передвижными угольными печами, также с другими приспособлениями. Рядом с лабораторией помещалась полукруглая аудитория с расположенными амфитеатром скамьями. Посередине стояли большой стол-кафедра для демонстрации лекционных опытов и два камина для вентиляции. Химический кабинет с двенадцатью шкафами и большим столом, на котором под стеклянными колпаками стояли особо ценные приборы, вероятно, в то время был самым лучшим учреждением такого рода в России, смело выдерживавшим сравнение с тогдашними заграничными лабораториями. Химическая лаборатория Казанского университета напоминала лабораторию доктора Фауста – готическую комнату со сводчатым потолком. К.К. Клаус в этой лаборатории чувствовал себя средневековым магом и волшебником, часто забывая, что он земной ученый-химик. А это забывать не следовало. Почему?

Среди множества профессий, связанных с окружающим миром, особое место занимает профессия химика. Пожалуй, чаще других исследователей опасности при совершении открытий подвергают себя именно химики. Такова уж специфика химии, что людям, ею занимающимся, приходится иметь дело с широким кругом ве-

ществ, среди которых встречаются и высокотоксичные.

Не очень-то заботился о своем здоровье и К.К. Клаус. Приходя утром в лабораторию, он, бывало, пробовал на вкус растворы веществ, с которыми ему предстояло работать. По воспоминаниям учеников Карла Карловича, он имел привычку при растворении платиновых руд в царской водке (смесь концентрированных азотной и соляной кислот) мешать жидкость прямо пятью пальцами, определяя крепость не прореагировавших кислот на вкус, который ученый считал одной из важных характеристик вещества. Так, получив тетраоксид осмия, он нашел, что вкус у этого соединения «острый, перцеподобный». Вспоминая работу с соединениями осмия, Карл Карлович писал: «Осмиевая кислота принадлежит к самым вредным веществам... Я много терпел от нее». В частности, ученый вынужден был на две недели прекратить эксперименты после того, как отравился парами O_8O_4 в апреле 1845 года. Слова К.К. Клауса о токсичности осмиевых соединений подтверждает и его помощник в этих опытах Э. Якоби, который в своих трудах также упоминает о поражении глаз от паров O_8O_4 , о черных пятнах и гнойных пузырьках на коже. Будущим исследователям тетраоксида осмия Карл Карлович рекомендовал устраивать печь с хорошей тягой, а ко рту привязывать мокрую губку.

Не прошли бесследно для К.К. Клауса и его опыты с соединениями рутения. Так, у него в течение трех недель болела полость рта, которая покрылась пузырями, после того как ученый попробовал на вкус основной аммиакат рутения. Однако все эти неприятности ни в коей мере не останавливали смелого экспериментатора. Он лишь огорчался из-за вынужденных перерывов в работе, а после выздоровления вновь с упоением предавался своим небезопасным исследованиям.

Здесь, в химической лаборатории Казанского университета, возникла в середине XIX века научная школа, давшая миру, целую плеяду замечательных ученых, труды которых составляют золотой фонд мировой химической науки. К.К. Клаус, Н.Н. Зинин, А.М. Бутлеров, В.В. Марковников, А.Н. Попов, Ф.М. Флавицкий, А.М. Зайцев, Е.Е. Вагнер, А.А. Альбицкий,

С.Н. Реформатский, А.Н. Реформатский, А.Е. Арбузов, А.И. Разумов, Г.Х. Камай, Б.А. Арбузов, А.И. Пудовик, В.С. Абрамов, А.И. Коновалов, А.Н. Верещагин – вот перечень выдающихся имен, составляющих «основную линию» школы, получившей название Казанской химической школы. «Колыбель русской органической химии» – так определили историки химии Казань, химическую лабораторию Казанского университета.

К.К. Клаус: научные достижения. Первой работой, которую провел К.К. Клаус в новой лаборатории, было аналитическое исследование Сергиевских минеральных вод. По результатам исследования 23 декабря 1838 года он защитил диссертацию «О разложении минеральных вод вообще и Сергиевских в особенности» на соискание ученой степени доктора философии. Карл Карлович после защиты этой диссертации мог бы с удовлетворением произнести слова гетевского доктора Фауста: «В магистрах, в докторях хожу» [4, с. 41]. Для него это было очередное научное достижение.

Степень доктора философии повысила статус Карла Карловича в университете и улучшила его материальное положение: в 1839 году К.К. Клаус был утвержден экстраординарным профессором, а в 1843 году назначен ординарным профессором химии Казанского университета.

Вслед за первой работой К.К. Клаус выпустил в течение 1839-1840 годов ряд работ по химии: об изучении роданистых соединений металлов, изучении действия галоидов на камфару и аналитическое исследование вод Казани. Все эти работы не имели систематического характера. Лишь с 1840 года его работы приобретают определенное направление: он начинает изучать металлы платиновой группы и не изменяет этому направлению в течение всей жизни.

К.К. Клаус: исследование металлов платиновой группы. В 1821 году была открыта на Урале платина. В течение нескольких лет стали известны очень богатые платиновые россыпи. Русское правительство в 1828 году начало чеканку платиновой монеты. Очищалась платина по способу, предложенному русскими инженерами П.Г. Соболевским и В.В. Любарским. Содержащиеся же в платиновой руде другие

ценные металлы платиновой группы – палладий, родий, иридий и осмий не выделялись и оставались в так называемых «платиновых остатках». Эти остатки были двух видов: «первые», или «нерастворимые», остатки получались после обработки сырой платины (руды) царской водкой, вторые получались из растворов, после осаждения из них платины, восстановлением железом. Те и другие «остатки» скапливались на Петербургском монетном дворе. Правительство, озабоченное нахождением иного применения для платины, кроме чеканки монеты, и разработкой способов получения других металлов платиновой группы рассылало платиновую руду ученым России и за границу для исследования [7, с. 266-267].

Среди ученых, изучавших русскую платиновую руду, был знаменитый Й.Я. Берцелиус в Стокгольме, В. Фёлер в Геттингене, Ф. Гёбель и Г.В. Озанн в Дерпте, Р. Германн в Москве, А.А. Снядецкий в Вильно и другие. Берцелиус не обнаружил в нерастворимых остатках ничего, что не было бы известно после работ В. Волластона и С. Теннанта с американской платиной. С результатами анализов Берцелиуса находились в противоречии результаты исследований дерптского профессора Г.В. Озанна.

В 1828 году Г.В. Озанн описал три новых металла – плуран, рутений и полин. Для подтверждения своих открытий Г.В. Озанн послал образцы новых веществ в Стокгольм Й.Я. Берцелиусу. Берцелиус показал, что Г.В. Озанн, принял за новые элементы вещества уже известные. В частности, скандинавский химик подверг сомнению открытие рутения, который, по его мнению, являлся смесью оксидов титана, циркония и кремния. Г.В. Озанн предпринял ряд новых исследований, и между ним и Берцелиусом завязалась оживленная научная дискуссия. Однако представить неопровержимые доказательства своей правоты немецкому ученому не удалось. На основании этого в 1828 году Г.В. Озанн публично отказался от открытия рутения.

В 1841-1844 годах К.К. Клаус был так увлечен исследованием платиновых остатков, что внешний мир «исчез из его кругозора». Он «кряхтел над этим с раннего утра до поздней ночи, жил только в лаборатории, там обедал и пил чай». В 1844

году в «Ученых записках Казанского университета» Он напечатал обстоятельную работу «Химическое исследование остатков уральской платины», занимающую 188 страниц. В этом труде он обобщил результаты четырехлетней напряженной работы. Важнейший из них – открытие нового химического элемента – рутения. Карл Карлович установил, что рутений содержится в осмистом иридии. Им были обнаружены характерные аналитические реакции рутения, получены и изучены различные соединения нового элемента и подробно описаны их свойства. Он писал: «Уже при первой работе я заметил присутствие нового тела, но сначала не нашел способа отделения его от примесей. Более целого года трудился я над этим предметом. Но, наконец, открыл легкий и верный способ добывания его в чистом состоянии. Этот новый металл, который мною назван рутением в честь нашего отечества (название рутений, Ruthenium, происходит от латинского слова Ruthenia – Россия), принадлежит, без сомнения, к телам весьма любопытным» [8, с. 53]. Подчеркнем, что К.К. Клаус, дав новому элементу имя рутений (Россия), проявил зрелое российское самосознание.

В сентябре 1844 года Карл Карлович послал образцы соли рутения и описание нового элемента в Санкт-Петербург академику Г.И. Гессу, который 13 сентября 1844 года сделал сообщение от его имени в Императорской Санкт-Петербургской академии наук. 25 октября было заслушано более полное сообщение казанского ученого и торжественно объявлено об открытии нового элемента.

Однако открытие российского химика не сразу получило должное признание. Для подтверждения своих результатов первые пробы соединений нового элемента Карл Карлович так же, как и Г.В. Озанн, послал в Стокгольм Берцелиусу, самому авторитетному химику в мире. Шведский ученый, который помнил об ошибке немецкого химика, весьма критически отнесся к сообщению малоизвестного русского профессора. В ответном письме он утверждал, что полученный образец не содержит нового элемента, а представляет собой лишь недостаточно очищенное соединение иридия.

Письмо Берцелиуса не поколебало

уверенности Клауса в собственной правоте. В этой ситуации К.К. Клаус мог бы произнести слова Аристотеля: «Платон мне друг, но истина дороже». Эта фраза произносится как яркий, бесспорный, убедительный афоризм в защиту истины, истины объективной и бескомпромиссной, не шадящей авторитетов. Проведя повторную проверку, Карл Карлович 15 ноября 1844 года снова отправил послание в Стокгольм. На этот раз удача сопутствовала ему – Берцелиус вынужден был признать правоту русского ученого. Знаменитый ученый взял назад свое заключение, признав, что присланный ему образец является солью неизвестного металла. Он объяснил причину своей ошибки тем, что, проводя параллельно анализ соли, полученной от Клауса, и двойной соли хлоридов иридия, не нашел между ними разницы. Она проявилась лишь через неделю, когда из раствора соли Клауса выпал черный осадок.

В начале 1845 года Карл Карлович получил из Стокгольма от Й.Я. Берцелиуса письмо от 24 января следующего содержания: «Милостивый государь! Примите мои искренние поздравления с превосходными открытиями и изящной их обработкой, благодаря им Ваше имя будет неизгладимо начертано в истории химии. В наше время очень принято, если кому-либо удалось сделать настоящее открытие, вести себя так, как будто вовсе не нужно упоминать о прежних работах и указаниях по тому же вопросу, в надежде, что ему не придется делить честь открытия с каким-либо предшественником; это плохое обыкновение, и тем более плохое, что преследуемая им цель все же через некоторое время ускользает. Вы поступили совсем иначе. Вы упомянули о заслугах Озанна и выдвинули их, причем даже сохранили предложенное им название. Это такой благородный и честный поступок, что Вы навсегда вызвали во мне самое искреннее, глубокое почтение и сердечную симпатию, и я не сомневаюсь, что у всех друзей доброго и справедливого это встретит такой же отклик» [8, с. 54]. Казалось, что все благополучно разрешилось для К.К. Клауса. Но неожиданно дал о себе знать Г.В. Озанн.

К.К. Клаус и его приоритет в открытии рутения. О значении преемственности в науке, об уважении к учителю, к

его научным заслугам, которые не умаляют достижений ученика, а делают их более основательными, говорил еще в VI веке до нашей эры Фалес Милетский – родоначальник античной философии, человек, который по авторитетному свидетельству Плутарха, Апулея и Плиния, был первым астрономом, первым геометром и первым физиком. Он завещал своим ученикам: «Для меня будет достаточным вознаграждением, если, пожелав сообщить кому бы то ни было о том, чему ты у меня выучился, ты не станешь приписывать этого открытия себе, но заявишь во всеуслышание, что оно сделано мною, и никем иным». Как видно, об авторском приоритете приходилось заботиться еще на заре цивилизации – 2500 лет назад [15, с. 22]. Пришлось заботиться о своем приоритете в открытии рутения и К.К. Клаусу.

Г.В. Озанн, ознакомившись в 1844 году с сообщением Клауса об открытии им рутения, был крайне возмущен и обвинил его в плагиате и других тягчайших грехах. Посчитав, что Клаус присвоил себе не только его заслуги, но даже и название, данное им элементу, он снова принялся за исследования платиновых остатков. В 1845 году в третьем номере «Горного журнала» Г.В. Озанн пытался выступить против «... присвоенного г-ном Клаусом открытия рутения».

Объясняя неудачу немецкого химика, Карл Карлович в 1845 году в письме к академику Г.И. Гессу писал: «Этот металл я назвал рутением потому, что он в небольшом количестве находится в теле белого цвета, о котором упоминает Озанн и которое главнейше состоит из кремнезема, титановой кислоты, окиси железа и цирконной земли. Озанн, который это тело принял за особенную окись металла, назвал его окисью рутения. Озанну не удалось открыть новый металл единственно потому, что окись рутения он несколько раз извлекал хлористоводородною кислотою, а между тем не исследовал раствор, принимая не растворившийся остаток за новый окисел. При обработке платиновых остатков мне также удавалось получать рутений Озанна, имевший все свойства, которые ему были приписываемы этим химиком. Из этого окисла хлористоводородною кислотою я извлек порядочное количество настоящей

окиси рутения, смешанной немного с окисью железа» [8, с. 54].

Кроме этого, защищая свой приоритет, К.К. Клаус опубликовал в том же году в «Горном журнале» (№ 7) обстоятельную статью «О рутене», в которой, тщательно сопоставив свои работы с данными предшественников, показал, что открытый им рутений не имеет ничего общего ни с полином, ни с рутением, якобы открытыми Озанном. Он ответил следующим образом: «Я имел полное право назвать его (рутений) этим именем, потому что господин Озанн отказался от своего рутения, и в химии еще не существовало этого названия; при этом металл этот был найден в малом количестве, в белом теле, и назван господином Озанном окисью рутения. Ныне же, после 17-летнего молчания об этом предмете господин Озанн занялся опять разложением нерастворимого остатка платиновой руды и в статье своей подтверждает вновь самостоятельность прежней окиси рутения, не приводя, впрочем, на то никаких доказательств; далее он оспаривает у меня право на открытие рутения, указывая на свой полин, который, по его мнению, есть не что иное, как рутений. Рутений не имеет никакого сходства с телом, описанным господином Озанном под названием полина» [8, с. 54]. Эта обстоятельная статья утвердила неоспоримый приоритет Клауса и привлекла к рутению внимание химиков. Озанну не оставалось ничего иного, как снять свои претензии [13, с. 8].

В 1845 году статью, опубликованную в «Ученых записках Казанского университета», К.К. Клаус издал отдельной книгой под названием «Химическое исследование остатков уральской платиновой руды и металла рутения». На ее второй титульной странице стоит посвящение великому русскому математику Николаю Ивановичу Лобачевскому, ректору Казанского университета. В такой форме К.К. Клаус выразил благодарность Н.И. Лобачевскому, посвятив ему главный научный труд своей жизни. Мы видим, что в заглавие автор добавляет «и металла рутения», что весьма существенно, ибо это отражает основное открытие К.К. Клауса. Свою работу автор представил в Императорскую Санкт-Петербургскую академию наук на соискание Демидовской премии.

Академики Г.И. Гесс и Ю.Ф. Фрицше дали блестящий отзыв о работе К.К. Клауса. Высоко оценивая выдающийся труд Карла Карловича, академики писали, что честь открытия рутения «бесспорно, принадлежит Клаусу». Они отмечали, что сочинение Клауса «знакомит нас еще со множеством других результатов, имеющих свою цену как в теоретическом, так и практическом отношении, обогащает нас новыми методами и соединениями <...> Клаус употребил несколько лет многотрудной работы на изложенные в его сочинении исследования <...> Россия вследствие этого открытия первый раз пользуется честью водворения в Химии нового простого тела, обретенного в таком отечественном материале, которому и самое учреждение премий некоторым образом обязано своим происхождением» [17, с. 146].

На основании отзыва Гесса и Фрицше 17 апреля 1846 года К.К. Клаусу была присуждена полная Демидовская премия (5000 рублей). По тем временам это были достаточно большие деньги (во всяком случае, существенно больше годового дохода ординарного профессора, каковым в 1843 году стал К.К. Клаус). Премия не только поправила финансовое положение ученого, но и пришлась как нельзя кстати к свадьбе старшей дочери Эрнестины, вышедшей замуж за химика Генриха Васильевича Струве. Впоследствии Г.В. Струве стал крупным ученым-химиком, членом-корреспондентом Императорской Санкт-Петербургской академии наук (1876).

К.К. Клаус: преподавательская деятельность. Опубликовав свою работу в 1844 году, К.К. Клаус интенсивно продолжал изучение платиновых металлов, расширяя и углубляя познания в этой интереснейшей области неорганической химии. Результаты этих работ он посылал для опубликования в Бюллетенях Императорской Санкт-Петербургской академии наук.

Одновременно с перечисленными научными работами и организационной деятельностью Карл Карлович вел преподавание химии студентам. В разные годы К.К. Клаус и Н.Н. Зинин делили друг с другом преподавание всех разделов химии.

В течение шести лет К.К. Клаус бок о бок работал в химической лаборатории с Н.Н. Зининым, возглавившим после воз-

вращения из-за границы в 1841 году кафедре технологии. В 1842 году бывший выпускник Казанского университета Н.Н. Зинин сделал выдающееся открытие, получив из нитробензола синтетический анилин. Эта реакция положила начало промышленному органическому синтезу, став базой для создания и развития анилинокрасочной и фармацевтической промышленности.

Несмотря на то, что К.К. Клаус был на 15 лет старше Н.Н. Зинина, ученые обладали схожими качествами характера. Они оба были порядочными, скромными, уважительно относящимися к окружающим людям. Возглавлявшему кафедре технологии Н.Н. Зинину приходилось отнимать время от занятий любимой им органической химией. Однако уважение к К.К. Клаусу не позволяло Николаю Николаевичу претендовать на кафедру химии, которая была более близка его научным интересам. Не желая соперничества с Карлом Карловичем, Зинин через некоторое время покинул Казань. Его недолгое пребывание в Казанском университете оставило заметный след. Именно благодаря Николаю Николаевичу там зародилась впоследствии знаменитая казанская школа химиков-органиков [13, с. 8].

В 1847 году К.К. Клаус остался единственным профессором химии в Казанском университете. Такое положение продолжалось в течение трех лет, но с 1850/1851 учебного года он читал только органическую химию. Курс неорганической химии он передал одному из немногих своих учеников Александру Михайловичу Бутлерову, который в 1851 году после выполнения исследования в лаборатории К.К. Клауса и защиты диссертации на тему «Об окислении органических соединений» получил ученую степень магистра химии и стал читать лекции. В будущем А.М. Бутлеров создал теорию химического строения органических веществ, стал родоначальником «бутлеровской школы» русских химиков, ректором Императорского Казанского университета (1860-1863), академиком Императорской Санкт-Петербургской академии наук (1874).

К.К. Клаус: любовь к ботанике. Страстный любитель ботаники К.К. Клаус не оставлял своих занятий по изучению флоры Заволжья. Каждое лето он проводил

более или менее длительные экскурсии в степи Саратовской и Астраханской губерний. Он писал: «...я, также, будучи любителем этой науки, в свободное для меня летнее время собирал растения в окрестностях Казани. Что служило мне отдохновением от химических работ» [14, с. 80]. У него было великолепное и богатое собрание высушенных растений – гербарий, который он собирал долгие годы. Об этом писал и А.М. Бутлеров, хорошо знавший и ценивший Карла Карловича: «Не могу вспомнить иначе, как с глубокою благодарностью, и об этом старом наставнике своем. Ему было тогда около 50-ти лет, но он с истинно юношеским жаром предавался своей двойной любви к химии и ботанике. По временам он принимался за свой гербарий и сидел за ним почти безотрывно целые дни в течение нескольких недель. А когда плодом этого сиденья являлась капитальная статья по ботанической географии приволжских стран, то К.К. с таким же рвением переходил к химическим работам, и ему случалось просиживать в лаборатории безвыходно даже летние долгие дни, с утра, не обедая до вечера и закусив калачом в ожидании позднего обеда. Увлекаясь наукой до такой степени, К.К., понятно, не мог относиться к ищущей знаний молодежи иначе, как с самым теплым вниманием. Самая типическая типическая наружность К.К. представляла много симпатичного. Он был среднего роста, худощавый, с длинными седыми волосами на затылке, с лысой вершиной головы, всегда закинутой немного назад; цвет его лица был замечательно свеж, яркий румянец не сходил у него со щек; его добрые серо-голубые глаза приветливо смотрели поверх золотых очков, спущенных на конец носа, который Клаус имел привычку как-то характерно морщить на переносье, когда всматривался, например, в кого-нибудь вошедшего. По живости движений он казался совсем молодым человеком, и эта живость, соединенная с громадной рассеянностью, не раз подавала повод к различным приключениям, в которых личность профессора рисовалась всегда в свете более или менее симпатичном» [14, с. 80].

Венцом ботанических исследований К.К. Клауса стала книга «Флоры местные Приволжских стран» (1851), которую он открывает так: «Приволжские страны за-

служили внимание многих знаменитых путешественников. Бессмертный Паллас открыл здесь сокровища для ботаники» [14, с. 80]. В книге приводится 1950 видов растений для окрестностей Сергиевска, Казани, Сарепты и для Каспийской степи. В этом капитальном исследовании содержится ряд важных ботанических приоритетов: описаны физиономичность растительности и новые виды растений, применены сравнительные методы во флористике.

В своем сочинении К.К. Клаус почти поэтическим языком описывает особенности степной растительности: «К отличительным чертам степной флоры вообще и Сергиевской в особенности принадлежит разительное влияние времен года на наружный вид. Здесь более, нежели в северных странах, заметно, что почва с каждою неделю облекается новою одеждою; здесь в известное время года господствуют особенные породы (виды), которые в полном своем развитии преимущественно поражают взор и своим распространением, и значительным числом особей. Хотя злаки, как и везде, остаются в продолжение всей вегетации, но закрытые однако ж другими высокими растениями, не бывают видны для наблюдателя при первом его взгляде. В начале весны степь одевается в густую зелень и красуется лилейными цветами: *Tulipa biebersteiniana*, *Gagea lutea*, *Fritillaria ruthenica*, *F. minor*, *Iris aequiloba*, даже встречаются *Adonis vernalis*, *Pulsatilla patens*, *Corydalis halleri*, *Orobis vernus*. В половине мая эти скоро исчезающие лилейные растения пропадают до последних следов: их место заступают другие собственно луковичные, крестоцветные и губоцветные: *Alyssum minimum*, *A. altaicum*, *Salvia sylvestris*, *Dracocephalum ruyscbiana*, *Allium decipiens*, наконец, еще другие породы – поколение менее скоро преходящее. В начале июня убранством страны служат бобовые растения, по всюду распространенные вместе с гвоздичными, губоцветными и огуречниковыми. Между тем густой зеленый покров на степи становится мало-помалу бледнее. В первых днях июля зацветают зонтичные растения: *Libanotis montana* и *Pedicularis alsaticum*, заметные всегда большим числом особей. В то же время цветет *Spiraea filipendula* в таком множестве, что целые поляны бывают как

бы ковром покрыты белыми душистыми ее метелками. В половине июля достигают полного своего развития растения – большая часть сложноцветных и чертополоховых растений, преимущественно: *Centaurea scabiosa*, *Crutbenica*, *Serratula radiata*. Господство этих растений бывает уже знаком наступающей осени, так что все другие семейства с их поникающими цветочными головками предсказывают близкую всем кончину. Теперь степь принимает бледно-желтый оттенок» [14, с. 80-81].

К.К. Клаусу был присущ критический взгляд. Опираясь на литературные источники, он не просто их цитирует, а добавляет ранее неизвестные виды к спискам, составленным И.Э. Вирзенем по Казани; указывает на неточности в наименовании растений; ставит под сомнение ряд найденных ранее видов. Полученные материалы Карл Карлович сравнивает с данными К.А. Мейера и К.Ф. Ледебера по кавказской и алтайской флоре, с результатами Г. Шюблера по флоре Вюртенбергского королевства – одной из горных стран Западной Европы. Это позволило Клаусу создать монументальную флористическую работу, описать новые для науки виды.

Среди таких видов пупавка Корнух-Троцкого (*Anthemis trotzkiana*), клоповник Мейера (*Lepidium meyeri*), ушанка Гельманна (*Otites bellmannii*), лапчатка Эверсманна (*Potentilla ewersmanniana*), ныне занесенные в Красную книгу России. Да еще колосняк Пабо (*Leymus paboanus*), кермек Бунге (*Limonium bungei*), цингерия Биберштейна (*Zingieria biebersteiniana*), полевичка пахучая (*Eragrostis suaveolens*) и ряд других.

Давая названия вновь открытым видам растений, К.К. Клаус, видимо, следовал тем ботаникам, в том числе Линнею, которые давали имена в честь известных людей. Так, цингерию Карл Карлович посвятил памяти выдающегося ботаника Федора Кондратьевича Биберштейна (1768-1826). Другие же виды назвал в честь современников: Эдуарда Александровича Эверсманна, с которым путешествовал по Урало-Поволжским степям; Карла Антоновича Мейера (1795-1855) и Александра Андреевича Бунге (1803-1890), с которыми постоянно консультировался и переписывался; Петра Яковлевича Корнух-Троцкого

(1803-1877), профессора и заведующего кафедрой ботаники Казанского университета. А один вид он назвал именем Г. Пабо – сергиевского аптекаря и собирателя заволжской флоры, с которым состоял в переписке [14, с. 81].

Именем К.К. Клауса названы восемь видов растений – лук (*Allium clausum*), осока (*Car ex clausa*), желтушник (*Erysimum clausioides*), пастернак (*Pastinaca clausii*), хоста (*Hosta clausa*), норичник (*Scrophularia clausii*), астрагал (*Astragalus clausii*), дзанникелия (*Zannichellia clausii*) – и два рода – клаусия и псевдоклаусия.

К.К. Клаус: грани личности. К.К. Клаус был одаренным человеком, и это проявлялось во всем. Он был специалистом по химии, фармации и ботанике, а из отчета Ф. Гёбеля мы узнаем, что в его экспедиции Клаус проявил себе и как любитель энтомологии (раздел зоологии, изучающий насекомых). Карл Карлович – автор воспоминаний об Э.А. Эверсмане, написанных хорошим литературным языком (1860).

Мы уже отмечали, что к отчету А.Я. Купфера (Париж, 1833) приложен альбом из 12-ти прекрасно выполненных литографий (нецветных, размером «в лист») рисунков К.К. Клауса (вид Казани, виды уральских заводов и т. д.). Он также написал масляными красками портреты членов своей семьи.

Карл Карлович увлекался нумизматикой и фалеристикой: он успел собрать коллекцию из 1811 монет и медалей. О научной ценности этой коллекции говорит тот факт, что Казанский университет приобрел ее за 9000 рублей (2571 рубль 43 копейки серебром) для своего музея [9, с. 17]. Фактически эта сумма равна двум полным Демидовским премиям!

К.К. Клаус и Дерптский университет: профессорство. В 1850 году освободилась кафедра фармации в Дерптском университете и должность заведующего лабораторией Фармацевтического института Дерптского университета, являвшегося единственным этого рода учреждением в России. Совет Дерптского университета запросил согласие К.К. Клауса, питомца университета, занять данную кафедру. Получив согласие Карла Карловича, Совет единогласно избрал его 12 марта 1852 года

профессором фармации.

Относительно причины переезда, когда возраст К.К. Клауса приближался к 60 годам, его биографы расходятся во мнениях. Одни считают, что в тот период Карл Карлович вновь вспомнил о своей прежней увлеченности фармацией; поскольку должность руководителя кафедры с одноименным названием в Дерпте была свободна, то он счел нужным этим воспользоваться. По мнению же других, им больше двигало стремление объединить семьи своих дочерей (вторая дочь проживала в Дерпте) и тем самым уменьшить семейные расходы, а заодно помочь сыну, который в то время учился в Дерптском университете.

Так или иначе, но в 1853 г. Карл Карлович писал: «Я устроился в Дерпте очень хорошо и живу в кругу своей семьи тихой и уютной патриархальной жизнью. В материальном отношении я здесь обеспечен лучше, чем в Казани». Обстановка в Дерпте была для него благоприятнее, видимо, и в морально-психологическом отношении. Так, в одном из писем к А.М. Бутлерову этого периода он писал, что в Дерпте «товарищи ценят меня в отношении моих познаний справедливее, нежели там», то есть в Казани. Конечно, он понимал, что в научном отношении Дерпт и Казань сравнивать нельзя, ибо, как он добавляет в том же письме к Бутлерову, в Дерпте есть «только университет и школа – остальное всё ничего не значит», тогда как «Казань – это центр умственного движения в России» [9, с. 11].

В 1854 году праздновался 50-летний юбилей Казанского университета. К.К. Клаус в честь этого события собрал все свои работы, сделанные в Казанской лаборатории после 1844 года и частично опубликованные в виде отдельных заметок в Бюллетенях Академии наук, и напечатал их отдельной работой «Материалы к химии платиновых металлов», вышедшей в 1854 году в Дерпте на немецком языке. В монографии подробно описана не только химия рутения, но и всех элементов платиновой группы. Автор знакомит химиков с результатами своих многолетних исследований свойств платиновых металлов, для того чтобы «они послужили к более близкому познанию этой интересной группы металлов и принесли бы пользу другим химикам,

которые в будущем пожелают заняться этим предметом» [17, с. 146]. В этот юбилейный для университета год К.К. Клаус был избран почетным членом Казанского университета.

К.К. Клаус продолжает исследования свойств металлов платиновой группы, публикует работы, имеющие прямое отношение к преподаваемой им дисциплине – фармации: о количественном определении теина, о количественном определении алкалоидов хинина (1862) и таблицы количественного анализа для фармацевтов и врачей (6 таблиц, 1862).

К.К. Клаус еще при жизни стал признанным авторитетом в области химии рутения во всем мире: в 1861 году его главным образом из-за цикла работ по рутению избирают членом-корреспондентом Императорской Санкт-Петербургской академии наук.

К.К. Клаус и мировое научное сообщество. В результате 20-летней работы над платиновыми металлами у К.К. Клауса появилось желание составить большую монографию, посвященную их химии, технологии и применению в технике.

Для осуществления этого намерения нужно было посетить Западную Европу, чтобы ознакомиться с лабораториями и заводами, занимающимися получением и обработкой платины, с литературой в научных центрах. В 1862 году минуло 25 лет службы К.К. Клауса, и он был единогласно оставлен Советом университета на следующее пятилетие. Кроме того, по его просьбе ему была предоставлена заграничная командировка и необходимые для этого денежные средства. В мае 1863 года К.К. Клаус отправился за границу – в Германию, Швейцарию, Англию и Францию.

Работы К.К. Клауса были всем известны, и его поездка явилась для него триумфом, его встречали с почетом и радушием. В Берлине он встречался с выдающимися химиками и физиками того времени – с Генрихом и Густавом Розе, Магнусом, Поггендорфом и многими другими. Берлинская королевская Академия наук избрала его членом-корреспондентом.

На заводах К.К. Клаусу были показаны детали производств, к которым обычно никто из посторонних не допускался.

В ряде библиотек Карл Карлович

ознакомился с работами своих предшественников по платине, которые не мог прочесть в России. На основании собранного материала им был написан исторический очерк изучения за границей и список главнейших работ по платине. Очерк и библиография были изданы уже после смерти К.К. Клауса его учеником А.М. Бутлеровым в 1883 году под заглавием: «Fragment einer Monographie des Platins und der Platinmetalle».

В начале 1864 года К.К. Клаус вернулся в Дерпт и приступил к систематизации и обработке привезенного богатого материала. Начатая работа была прервана поездкой в Петербург по приглашению Петербургского фармацевтического общества. Он присутствовал в качестве почетного гостя в первом общем собрании российских фармацевтов и выступил с докладом по вопросам улучшения аптечного дела в России. Кроме того, он выступил с предложением об учреждении стипендий для студентов. Возвращаясь в Дерпт, он простудился и скончался от воспаления легких 12 марта 1864 года.

К.Г. Шмидт, профессор Дерптского университета, впоследствии член-корреспондент Императорской Санкт-Петербургской академии наук (1873), выступая в университете на траурном собрании, сказал следующее: «Этот человек... во всех отношениях должен служить примером для молодого поколения; человек, который всем, чего он духовно и социально достиг, обязан единственно и только своей энергии, своему неутомимому трудолюбию и прежде всего своей пылкой душой». Он мог умереть, заключил К.Г. Шмидт, с сознанием, что «правильно выполнил свое жизненное призвание» [18, с. 90-91].

К.К. Клаус родился в Дерпте и умер в Дерпте. Так закончился земной путь Карла Карловича Клауса.

К.К. Клаус: роль и место в науке. Имя Карла Карловича Клауса навсегда осталось в истории химической науки, города Казани и России, оно по праву заняло свое место в пантеоне выдающихся химиков всех времен.

Работы К.К. Клауса по химии платиновых металлов получили высокую оценку современников ученого. «Все, что известно о рутении и его соединениях, мы

обязаны Клаусу» – писал в 1851 году видный немецкий ученый Г. Розе [17, с. 147].

В конце XIX века великий русский ученый-энциклопедист, член-корреспондент Императорской Санкт-Петербургской академии наук Д.И. Менделеев, открывший периодический закон химических элементов, в своих «Основах химии» писал: «Казанский профессор Клаус, в сороковых годах исследовавший платиновые металлы, открыл в них рутений, и ему обязана наука многими важными уяснениями истории платиновых элементов и указанием замечательного сходства между рядами Pd–Rh–Ru и Pt–Ir–Os». В этой краткой характеристике Д.И. Менделеев очертил главнейшие заслуги К.К. Клауса перед наукой. Прежде всего следует отметить открытие нового элемента – рутения – и его подробное исследование. Одна эта заслуга делает имя К.К. Клауса бессмертным. До него исследование металлов платиновой группы проводили отдельные ученые по разным причинам и почти без связи друг с другом. Это были отрывочные сведения. К.К. Клаус, проработав почти 20 лет над платиновыми металлами и систематически изучив их, в сущности, заново создал химию этих металлов. Вот почему знакомство с его работами обязательно и теперь для каждого, изучающего платину и ее спутников. Труды К.К. Клауса переиздавали у нас и за границей в позднейшее время [7, с. 281-282].

С работами русских химиков последующих поколений К.К. Клауса роднит также близость к практике. Он занимался не только теоретическими исследованиями, но также стремился принести практическую пользу. С прикладной точки зрения важны работы К.К. Клауса по выделению чистых платиновых металлов из сложных смесей, каковыми были «платиновые остатки» и платиновые руды. Один из двух предложенных им методов выделения чистой платины служил в течение ряда лет основой для практики аффинажа платины. Этот сернокислотный метод Клауса применялся на аффинажных заводах в течение нескольких лет [7, с. 282-283].

В июне 1928 года состоялся V Менделеевский съезд по чистой и прикладной химии в Казани, посвященный 100-летию со дня рождения великого русского химика

А.М. Бутлерова. Одно из заседаний секции Общей химии съезда было посвящено памяти учителя А.М. Бутлерова – Карла Карловича Клауса. Открывая это заседание, председатель секции академик Н.С. Курнаков в своей речи охарактеризовал труды К.К. Клауса и отметил их огромное значение для науки и отечественной промышленности.

30 ноября 1944 года на заседании Казанского отделения Всесоюзного химического общества им. Д.И. Менделеева академик А.Е. Арбузов сделал доклад «Столетие открытия рутения», в котором дал оценку открытию, совершенного К.К. Клаусом: «Открытие рутения, последнего неизвестного элемента платиновой группы, представляло чрезвычайные трудности. Достаточно сказать, что изучением состава платиновых руд, в которых обычно представлены в различных относительных количествах все элементы платиновой группы, занимались химики с мировым именем – Берцелиус, Велер, Волластон, Бергман, Фуркруа, Вокелен, Тромсдорф и другие, и ни один из них не мог отыскать и выделить рутений, хотя после исследования Клауса совершенно очевидно, что рутений в заметных количествах присутствовал во всех исследованных разными учеными платиновых рудах. Для истории русской химии исследование К. Клауса особенно важно потому, что рутений – единственный элемент из всех 92 элементов периодической системы Д.И. Менделеева, открытый в России. Трудности при открытии новых элементарных тел в те времена, когда жил и работал К. Клаус, обуславливалось в первую очередь состоянием химических знаний. Следует вспомнить, что во времена Клауса не существовало метода спектрального анализа, не было еще и признака открытия периодической зависимости свойств элементов, еще не был найден тот ключ – периодический закон Д.И. Менделеева, с помощью которого химия проникла в одну из самых сокровенных тайн природы. Чтобы открыть во времена Клауса новый элемент платиновой группы – рутений, надо было обладать чрезвычайной наблюдательностью, проницательностью, трудолюбием, настойчивостью и тонким экспериментальным искусством. Всеми этими качествами в высокой мере обладал Клаус, один из первых бле-

стоящих представителей химической науки тогда еще молодого Казанского университета» [2, с. 209].

В 1969 году в честь 125-летия открытия рутения на стене здания старой химической лаборатории Казанского университета, в котором работал выдающийся ученый К.К. Клаус, была торжественно установлена мемориальная доска со словами о его научном подвиге.

В 1994 году в Казани прошло выездное заседание Российской академии наук, посвященное 150-летию открытия рутения, произнесено немало лестных слов в адрес автора открытия – К.К. Клауса.

В 2024 году исполнится 180 лет открытия рутения. Поэтому представляется уместным сказать о том, что значит это открытие для России. А сказать необходимо следующее. В открытии 75 элементов периодической системы, которые встречаются на Земле и имеют точно установленных авторов открытия, принимали участие представители лишь девяти стран (Швеция, Англия, Франция, Германия, Австрия, Дания, Россия, Швейцария и Венгрия). Первое место в этом своеобразном соревновании принадлежит шведам – на их счету 22 открытых элемента. Второе занимают англичане (19 элементов). Третье место – за французами, открывшими 15 элементов. Весом вклад в дело открытия химических элементов и немецких ученых, познакомивших мир с 12 новыми элементами.

То, что большинство известных в природе элементов было открыто в Швеции, Англии, Франции и Германии, достаточно легко объяснить – ведь именно в этих странах уровень научных исследований был наиболее высок. В них жили и работали такие выдающиеся химики прошлого, как К. Шееле и Й. Берцелиус, У. Рамзай и Г. Дэви, П. Лекок де Буабодран и Н. Воклен, М. Клапрот и Р. Бунзен [13, с. 3].

На долю России приходится открытие лишь одного химического элемента – рутения. И открыл его Карл Карлович Клаус!

Жизнь и деятельности К.К. Клауса – пример беззаветного служения науке. Клаус и Наука – это органическое целое. В юности Клаус шел к Науке, а в зрелые годы Наука пришла к Клаусу. В результате этой встречи был открыт новый химический элемент – рутений.

Прав был первый русский ученый-энциклопедист мирового значения, химик и физик, академик Императорской академии наук и художеств в Санкт-Петербурге М.В. Ломоносов, когда написал проникновенные строки: «Науки юношей питают, // Отраду старым подают, // В счастливой жизни украшают, // В несчастный случай берегут; // В домашних трудностях утеха // И в дальних странствах не помеха. // Науки пользуют везде: // Среди народов и в пустыне, // В градском шуму и наедине, // В покое сладки и в труде» [10, с. 13]. Это все – о Карле Карловиче Клаусе!

К.К. Клаус: путь в бессмертие. Из любого объема работ, оставленного ученым или художником, история отбирает немного. В бессмертие, говорил французский философ-просветитель XVIII века, член Лондонского королевского общества (научной академии) Вольтер, отправляются с небольшим багажом. Карл Карлович Клаус в бессмертие отправился как единственный российский ученый, открывший естественный химический элемент – рутений, пятьдесят седьмой по счету и имеющий порядковый номер сорок четыре в периодической таблице химических элементов Д.И. Менделеева, автор трудов по химии металлов платиновой группы, первоклассный фармацевт и ботаник.

Отныне и навсегда Клаус, Наука и Россия вместе!

Библиографический список:

1. Академическая наука в Санкт-Петербурге в XVIII-XX веках. Исторические очерки / Отв. ред. академик Ж.И. Алферов; Ин-т истории естествозн. и техники им. С.И. Вавилова. С.-Петербургский филиал. – СПб.: Наука, 2003. – 605 с.
2. Арбузов А.Е. Столетие открытия рутения // Арбузов А.Е. Избранные работы по истории химии / А.Е. Арбузов; АН СССР, Ин-т орган. и физ. химии им. А.Е. Арбузова. – М.: Наука, 1975. – С. 209-219.

3. Басаргина Е.Ю. Императорская Академия наук на рубеже XIX – XX веков (Очерки истории). – М.: Индрик, 2008. – 656 с.
4. Гете И.В. Фауст. Трагедии / Пер. с нем. Б. Пастернака. Вступ. статья и коммент. А. Аникста. – М.: «Худож. лит.», 1978. – 510 с.
5. Гончаренко Н.В. Гений в искусство и науке. – М.: Искусство, 1991. – 432 с.
6. Дресвянников А.Ф., Михайлов О.В. Элемент, названный в честь великой страны. К.К. Клаус и его открытие // Вестник Российской Академии наук. Научный и общественно-политический журнал. – 2011. – Том 81. № 8. – С. 721-726
7. Звягинцев О.Е. Жизнь и деятельность Карла Карловича Клауса // Клаус К.К. Избранные труды по химии платиновых металлов / Редакция, статья и примечания О.Е. Звягинцева. – М.: Издательство Академии Наук СССР, 1954. – С. 258-283.
8. Карташов В.С. «В честь нашего отечества...». 160-летие открытия рутения российским фармацевтом К. Клаусом // Вопросы биологической медицинской и фармацевтической химии. – 2014. – № 2. – С. 52-54.
9. Ключевич А.С. Карл Карлович Клаус. – Казань: Изд-во Казан. ун-та, 1972. – 43 с.
10. Ломоносов М.В. Ода на день восшествия на престол Елисаветы Петровны, 1747 года // Банников Н.В. Три века русской поэзии / Сост. Н.В. Банников. – 2-е изд. доп. – М.: Просвещение, 1979. – С. 8-14.
11. Мотрошилова Н.В. Рождение и развитие философских идей: Ист.-филос. очерки и портреты. – М.: Политиздат, 1991. – 464 с.
12. Пирогов Н.И. Вопросы жизни. Дневник старого врача. – М.: Книжный клуб Книго-век: СПб.: Северо-Запад, 2010. – 608 с.
13. Рогожников С.И. «Я... новое тело назвал в честь моего отечества» // Химия. Учебно-методический журнал для учителей и химии и естествознания. – 2014. – май-июнь. – С. 3-8.
14. Саксонов С.В., Сенатор С.А. Карл Клаус: он предавался любви к химии и ботанике // Природа. – 2013. – № 4. – С. 78-86.
15. Слово о науке: Афоризмы. Изречения. Литературные цитаты. Книга вторая / Сост., автор предисловия и введений к главам Е.С. Лихтенштейн. – 2-е изд., исправлен. и доп. – М.: Знание, 1986. – 288 с.
16. Смагина Г.И. Немецкие ученые и Российская Академия наук // Немцы в России: историко-документальное издание / Отв. ред. Г.И. Смагина. – СПб.: Лики России, 2004. – С. 60-75.
17. Соловьев Ю.И. История химии в России: Научные центры и основные направления исследований / Ю.И. Соловьев; Под ред. С.А. Погодина; АН СССР. Ин-т истории естествознания и техники. – М.: Наука, 1985. – 416 с.
18. Ушакова Н.Н. Карл Карлович Клаус / Отв. ред. Н.А. Фигуровский. – М.: Наука, 1971. – 151 с.

Цирковая инфраструктура в России: становление и современное состояние Circus infrastructure in Russia: formation and current state

А.А.Ганин

*исполнительный директор
Общенационального союза
некоммерческих организаций*

Т.В.Бушкова

*первый заместитель генерального
директора ФКП «Росгосцирк»*

Аннотация: В статье рассматривается формирование цирковой инфраструктуры. Цель исследования – анализ развития циркового дела в России, обеспечивающей его инфраструктуры и выявление основных проблем в обозначенной области. В статье освещается специфика организации цирковых представлений, динамика наращивания инвестиций в цирковую отрасль. Делается вывод о том, что социум ставит задачи по наличию современной техники, объемно-планировочной трансформации.

Ключевые слова: цирк; цирковая инфраструктура; развитие цирка.

Abstract: The article deals with the formation of circus infrastructure. The purpose of the study is to analyze the development of the circus structure in Russia and identify the main problems in the designated area. The article takes into account the special organization of circus performances, the dynamics of increasing investment in the circus head. It is concluded that society sets the task of satisfying multifunctionality, the availability of modern technology, space-planning transformation.

Keywords: circus; circus infrastructure; development of the circus.

Введение

Цирк является одним из видов зрелищных искусств, он обладает социальным, ценностным, культурным и государственным значением. В настоящее время цирк претерпевает изменения под влиянием глобальных процессов, что обуславливает трансформацию его инфраструктуры. Указ Президента Российской Федерации (далее – РФ) от 21 июля 2020 г. № 474 «О национальных целях развития РФ на период до 2030 г.» акцентирует внимание на развитии циркового дела и инфраструктурного комплекса, благодаря которому становится возможным воплощение творческих и практических задач [Указ Президента РФ].

Одним из важных условий развития цирковой индустрии является развитие рыночных механизмов, обеспечивающих равный доступ к цирковой инфраструктуре. Для этих целей в 2016 г. было принято Положение о гастрольно-прокатной деятельности в Российской государственной цирковой компании, определяющее порядок организации цирковых программ, в том числе путем привлечения к прокату специ-

ализированных субъектов - продюсеров (прокатчиков). Принятие данного документа принесло положительный экономический эффект для системообразующего предприятия отрасли – Российской государственной цирковой компании и для цирковой индустрии в целом. Благодаря развитию конкуренции за счет равного доступа к цирковой инфраструктуре наблюдался и рост качества циркового продукта: если в 2016 г. с успехом (со средней заполняемостью зала более 60%) было проведено только 15 представлений одной собственной программы Росгосцирка, то в 2021 г. Росгосцирк успешно провел уже 95 представлений семи цирковых программ (со средней заполняемостью зала более 60%), что способствовало совершенствованию цирковой инфраструктуры.

Развитие цирковой инфраструктуры

Цирковые номера всегда являлись драматическим и эмоционально-насыщенным зрелищем, выступления артистов цирка проходили с аншлагом, поэтому арена, место проведения выступления

должны были быть тщательно подготовленными. История российских цирков берет актуализируется с конца XIX – начала XX вв., она связана с братьями Никитиными. В 1876 г. они построили первый стационарный цирк в г. Саратове. С.Н.Ктиторов отмечает, что в начале XX в. столичные цирковые труппы часто гастролировали, приезжая в провинциальные города. «Для выступления артистов и дрессированных животных местные предприниматели возводили деревянные, с брезентовым верхом, круглые здания, которые затем сдавали в аренду антрепренерам. В качестве строителя и соответственно хозяина помещения могла выступать дирекция цирка. Такие более или менее долговременные сооружения обычно располагались в центральных густонаселенных районах. После окончания гастролей цирковое помещение либо снималось новой труппой, либо владелец здания продавал его на слом лесоторговцам. Иногда в таких павильонах устанавливались железные печи», что позволяло проводить представления в течение зимы [Ктиторов, 2018, с. 154]. Цирковые здания были вместительными, их могли посещать несколько сотен зрителей.

Популярными были также передвижные зверинцы и музеи-паноптикумы, которые компактно размещались в городской инфраструктуре. Выставки коллекций редкостей проходили во временных деревянных балаганах, а животные находились в клетках под открытым небом. После нескольких недель представлений зверинцы переезжали в следующий город.

В период с 1960 до 1990 гг. в СССР наблюдалась тенденция аккумуляции циркового искусства на базе стационарных цирков, о чем свидетельствует рост количества стационарных цирков на 7,6% (с 52 до 56 цирков) и одновременное снижение количества шапито на 30,7% (с 26 до 18 шапито). Однако, начиная с 1990 г. происходил постепенный износ стационарных цирков без своевременного проведения ремонтно-реставрационных работ, что привело к сокращению стационарных цирков, пригодных для проведения представлений. За период с 1992 по 1999 гг. наблюдался стремительный спад численности зрителей

российских цирков на 60% (с 21,5 млн. до 8,6 млн.), что спровоцировало ряд системных негативных процессов в цирковой индустрии (таких, как снижение инвестиций в цирковую отрасль, сокращение качественных цирковых номеров и программ, износ цирковой инфраструктуры, уход из цирка артистов и специалистов).

В дальнейшем негативная динамика по численности зрителей цирковых представлений продолжилась: в 2000 – 2019 гг. количество зрителей уменьшилось на 46% (с 8,6 млн. зрителей в 2000 году до 4,6 млн. в 2019),

Однако в период с 2009 по 2012 гг. прирост зрителей составил 83%:

- 2009 г. - 5,9 млн чел.;
- 2010 г. - 10,9 млн чел.;
- 2011 г. - 11 млн чел.;
- 2012 г. - 10,8 млн чел.

О.С. Ласточкина отмечает, что «в целом по стране наблюдается рост числа цирков на 10 % (с 62 до 68) при падении численности посетителей (на 33 % общей и на 34 % в среднем на 1 000 человек)» [Ласточкина, 2021, с. 23]. В качестве одной из гипотез всплеска количества зрителей цирковых мероприятий может стать приход на российский рынок зарубежных цирковых проектов, выполненных на высоком творческом и техническом уровнях. Представленные данные свидетельствуют об имеющемся потенциале российского циркового искусства: в случае наличия достаточных инвестиций в создание качественных цирковых программ цирковое искусство имеет двукратный потенциал роста.

Инфраструктура российской цирковой индустрии состоит из нескольких сегментов:

- стационарные цирки и цирковые гостиницы - филиалы Российской государственной цирковой компании;
- региональные и муниципальные цирки;
- частные цирки;
- объекты обеспечивающей цирковой инфраструктуры.

К наиболее значимым представителям региональных и частных цирков относятся: Большой Московский государствен-

ный цирк на проспекте Вернадского; Московский цирк Никулина на Цветном бульваре; Казанский государственный цирк. Активную деятельность также осуществляют Государственный цирк Республики Саха (Якутия), Хабаровский государственный цирк и Государственный цирк Республики Бурятия.

В цирковой отрасли работают частные цирковые труппы; передвижные цирки (шапито), которых на 2021 г. насчитывалось 7 ед.; а также зооцирки и цирки на сцене.

Имущественный комплекс цирковой инфраструктуры в России централизован на базе Российской государственной цирковой компании. В 2022 г. в управлении ФКП «Росгосцирк» находились следующие объекты:

- стационарные цирки и вспомогательные помещения – 37 ед.;
- цирки шапито – 3 ед.;
- базы отдыха – 3 ед.;
- гостиниц – 14 ед.;
- общежитий – 17 ед.;
- административных здания – 4 ед.

Общая площадь зданий и помещений, находящихся в оперативном управлении Росгосцирка составляет 470 000 кв. м, площадь земельных участков – 80 га. Т.В. Шамаева отмечает, что «функциональные блоки с основными помещениями в здания цирка различают следующего назначения: блок артистов – помещения для подготовки перед представлением и процесс репетиций, блок животных – помещения дрессировки, места пребывания животных и помещения для ухода, блок работников – необходимые помещения для рабочих, которые помогают обеспечить уход и обеспечивают весь рабочий процесс артистов (вспомогательные помещения), блок сцены – манеж – основной центр циркового здания» [Шамаева, 2022, с. 135].

На 2022 г. из 45 стационарных цирков Российской Федерации 35 – действующие, 9 находятся на капитальном ремонте (или в процессе подготовки к нему), один цирк закрыт по предписанию надзорных органов в связи с аварийным состоянием. К проблемам имущественного комплекса отрасли можно отнести относительно высо-

кую степень износа зданий цирков, гостиниц, общежитий, баз отдыха и устаревшую планировку зданий цирков, не удовлетворяющую современным требованиям в области безопасности и комфорта.

В 2022 г. в России из 45 стационарных цирков действовали только 35 (из них 27 филиалов ФКП «Росгосцирк»), 6 цирков в муниципальном и региональном ведомстве, 1 частное учреждение.

Наблюдаемое сокращение количества действующих стационарных цирков на 22% за последние 30 лет сопровождается существенным износом материально-технической базы цирковой отрасли: только 15 из 35 цирков находятся в удовлетворительном состоянии, усредненный уровень износа материально-технической базы цирковой отрасли составляет 70%. Такое положение создает ряд негативных трендов, связанных с ограничениями возможностей комфортной и безопасной эксплуатации стационарных цирков, что приводит к сокращению темпов наращивания инвестиций в цирковую отрасль:

- средний процент заполняемости цирков растет в среднем на 3% от года к году (с 39% в 2016 г. до 59% в 2022 г.);
- снижение коэффициента простоя цирков в среднем на 1,2% в год (с 315 прокатов цирковых представлений в 2016 г. до 340 прокатов цирковых представлений в 2021 г.);
- количество проводимых представлений в последнее время снижается в среднем на 5,1% в год (с 4 928 представлений в 2016 г. до 3 417 представлений в 2021 г.);
- стоимость билета растет в среднем на 7% в год (с 944 руб. в 2016 г. до 1 341 руб. в 2021 г.), опережая темпы реальной инфляции примерно в 1,5 раза.

Приведенная выше динамика свидетельствует о том, что внутренний экономический ресурс цирковой отрасли в Российской Федерации постепенно исчерпывает себя, и без развития материально-технической базы цирков, плановых инвестиций в реконструкцию и ремонт действующих цирковых площадок и строи-

тельства новых, цирковая инфраструктура столкнется с рядом ресурсных ограничений.

Цирк является одним из самых востребованных видов искусства для семейного зрителя. Результаты социологических исследований показывают, что целевая аудитория цирка (более 60%) - это семьи с детьми в возрасте от 2 до 14 лет (дети в общем количестве зрителей в среднем составляют 41%), женщины 26-45 лет с ребенком 4-9 лет. Чаще цирк посещают женщины (в среднем 64% женщин, 36% мужчин). Аудитория зрителей распределяется по возрасту следующим образом:

- 18-25 лет - 16%;
- 26-35 лет - 31%;
- 36-45 лет - 42%;
- от 46 лет - 11%.

Несмотря на растущую конкуренцию в сфере культуры, искусства и досуга, цирковая аудитория отличается высокой степенью регулярности в посещении цирка: 6% зрителей посещают цирк 1 раз в месяц; 27% – раз в полгода; 38% – раз в год; и только 29% – реже 1 раза в полгода.

Превалирующее количество зрителей цирка, до 72%, посещают цирковые представления именно в стационарных цирках, 18% – передвижные цирки (шапито), и только 10% – вне цирковых площадок (дома культуры, концертные залы, парки и уличные сооружения).

Примечательным является факт системного недофинансирования государством цирковой отрасли по сравнению с другими сферами культуры: за период с 2015 по 2020 гг. субсидия на текущую деятельность Российской государственной цирковой компании составила 7 072 402 тыс. руб. (или в среднем 1 178 733 тыс. руб. в год). Государственные субсидии в расчете на одного зрителя цирка составляют в среднем 45 руб., тогда, как в других видах искусства (таких, как театр, опера, балет и др.) – каждый зритель/слушатель обходится государству в среднем в 270 руб. бюджетных средств и более. Вместе с тем, доля внебюджетных доходов в общих поступлениях средств на 2017 г. в цирках составила 74%, тогда, как в театрах 32%, а в концертных организациях всего лишь 23%.

Следует учитывать, что возможности для роста внебюджетных доходов для цирков и цирковых организаций имеют ограничения. Вследствие высокого износа стационарные цирки постепенно будут закрываться на капитальный ремонт. В период 2003 г. около 12 стационарных цирков в субъектах Российской Федерации перешли в стадию капитального ремонта, что составляет более ¼ от общего количества стационарных цирков. Политика роста стоимости билетов в связи с высоким спросом на посещение цирков со стороны зрителя неминуемо приведет к сокращению доступности циркового искусства. Стремление получить максимальные внебюджетные доходы от цирковой деятельности нивелирует культурную составляющую циркового искусства, его воспитательную роль для подрастающего поколения.

Износ материально-технической базы стационарных цирков приводит к увеличению региональной диспропорции в вопросах доступности циркового искусства: на 2022 г. стационарные цирки присутствуют только в 38 субъектах Российской Федерации, население которых суммарно составляет 105 577 тыс. чел. При этом в субъектах Центрального и Приволжского федеральных округов сконцентрировано основное количество стационарных цирков (11 и 9 соответственно), тогда, как Дальневосточном федеральном округе действуют лишь 3 стационарных цирка.

Вследствие неравномерного распределения объектов цирковой инфраструктуры по территории Российской Федерации становится экономически нецелесообразным проведение качественных цирковых представлений на отдаленных территориях. Из-за этого цирки таких субъектов Российской Федерации, как Республика Саха (Якутия), Приморский край, Хабаровский край и др., часто исключаются из циркового конвейера и не имеют возможности проводить качественные цирковые представления мирового уровня. В настоящее время требуется интеграция цирков в г. Луганске, г. Донецке, и г. Запорожье в цирковой конвейер, необходимо создание новых цирковых программ, а также постановка цирковых номеров и аттракционов.

В 2021 г. в стационарных цирках Российской Федерации осуществлялся прокат более 60-ти цирковых программ, включая 48 программ, демонстрируемых в филиалах Российской государственной цирковой компании, что на 9% больше по сравнению с 2016 г. (42 цирковые программы). Примечательно, что в 2021 г. из проведенных 340 прокатов, включающих 2 576 представлений, 25 были проведены с успехом (264 представления со средней заполняемостью зала не менее 60%), тогда как в 2016 г. успешных прокатов было 42 (579 представлений). Данный тренд объясняется закрытием части стационарных цирков на капитальный ремонт, а также устареванием цирковых программ в связи с длительным отсутствием инвестиций в творческую составляющую (капитальное обновление программ, создание новых цирковых номеров и аттракционов), а также в разработку новых костюмов и реквизита.

Ключевые проблемы циркового дела

Цирковая инфраструктура нуждается в существенной модернизации, что подтверждается экспертными оценками. Состояние цирковой инфраструктуры оценивалось по шести параметрам: состояние здания, манежа, помещения для животных, зала, фойе и технических средств. В отличном состоянии на уровне мировых стандартов или близко к нему находились только 11 из 35 действующих стационарных цирков в Российской Федерации.

Системной проблемой в развитии циркового искусства является падение престижа профессии артистов и специалистов цирка, а также уменьшение привлекательности цирковой индустрии как объекта частных инвестиций. Эти факторы являются концентрированным итогом негативной динамики основных показателей цирковой индустрии, а также износом материально-технической базы российских цирков за последние тридцать лет.

Кроме того, действующие документы стратегического планирования Российской Федерации не в полной мере учитывают стратегическую значимость потенциала циркового искусства как инструмента реализации государственной культурной,

молодежной, демографической и гуманитарной политики, развития креативных индустрий, туризма, и других сфер.

Необходимо обновить здания цирков, гостиниц, общежитий, баз отдыха, модернизировать планировку и оснащение зданий цирков, для повышения комфорта для зрителей и животных. Так, до 2025 г. должен быть проведен капитальный ремонт не менее 12 стационарных цирков в Российской Федерации, в том числе 11 филиалов Российской государственной цирковой компании, а к 2030 г. провести мероприятия по реконструкции еще 22 стационарных цирков в целях приведения их в соответствие с предъявляемыми требованиями к состоянию помещений и оснащению цирков.

Целесообразным является развитие системы циркового конвейера на Восточную Сибирь и Дальний Восток. Для этого необходимо строительство новых цирков в Барнауле, Чите и Благовещенске, а также реконструкция Иркутского государственного цирка. После завершения строительства автомобильного моста через Амур Благовещенск становится настоящими воротами в Китай, и новый цирк может помочь городу в развитии туризма и культурного обмена с Китайской народной республикой [Долженкова, 2014]. Цирк в Благовещенске сможет обслуживать два города – Благовещенск с населением 230 тыс. чел. и близлежащий китайский город Хэйхэ с населением 1 млн 700 тыс. чел.

Необходима реконструкция Большого Московского государственного цирка на проспекте Вернадского с выводом его технических возможностей и комфорта на высший уровень. Для цирков необходимо разработать инновационный реквизит и площадки-трансформеры для расширения арсенала воздействия на зрителя и улучшения экономики воспроизведения представлений. Требуются комплексные решения обеспечения мобильности цирковых представлений (цирк-шапито с комфортными условиями пребывания для людей и животных). Требуется разработка обоснований и технических заданий для создания типовых проектов инновационного аудиовизуально-го обеспечения цирковых представлений.

Повышение инвестиционной привлекательности цирковой индустрии

Совершенствование инфраструктуры позволит увеличить инвестиционную привлекательность индустрии цирка. Объем ее рынка в 2022 г. оценивается в 5 млрд. руб. (при количестве посетителей 4,6 млн. чел., средней стоимости билета –1 100 руб., уровне дохода на душу населения – 35 000 руб. в месяц).

Инвестиции в создание одной полноценной цирковой программы могут достигать 150 млн рублей (2022 г.), что меньше, чем у качественного художественного фильма, однако выше, чем у театрального спектакля (из-за с размеров труппы, трюковой сложности и специфики).

Как правило, в структуре себестоимости создания и проката циркового продукта до 50% расходов составляют заработные платы и гонорары цирковых артистов и творческих специалистов. Поэтому важнейшим условием создания благоприятного инвестиционного климата в цирковой индустрии является возможность применения частными организациями налога на профессиональный доход при сотрудничестве с привлекаемыми артистами и специалистами. Такой налоговый режим существенно сокращает себестоимость циркового продукта за счет отсутствия соответствующих начислений на фонд оплаты труда.

Однако, это способствует оттоку качественных цирковых номеров и аттракционов из Российской государственной цирковой компании к частным прокатчикам, что негативно сказывается на инвестиционной привлекательности Российской государственной цирковой компании: уход к частному прокатчику цирковых артистов, составляющих основу номера/аттракциона, после осуществления соответствующих инвестиций со стороны государства становится высоко вероятным событием.

Поэтому, помимо увеличения объемов государственной поддержки циркового искусства, необходима проработка возможности введения специальных льгот для участников цирковой индустрии:

- обновление материально-технической базы российских цирков, а также организация равного доступа к ней участников рынка, в т.ч. на конкурсной основе;
- пониженная ставка по начислениям на фонд оплаты труда цирковых артистов Российской государственной цирковой компании;
- льготные ставки по налогу на прибыль организаций, осуществляющих инвестиции в создание новых цирковых продуктов (номеров, аттракционов, программ).

Заключение

Потенциал роста рынка циркового искусства при благоприятных обстоятельствах (оптимистичный сценарий экономического роста в Российской Федерации, отсутствие ограничений на проведение мероприятий, своевременное обновление материально-технической базы стационарных цирков) в горизонте ближайших трех лет (до 2025 г.) составляет более 28% (или 9,3% в год, что опережает прогнозы по темпу роста внутреннего валового продукта на 8,9%).

Необходимо равномерное распределение объектов цирковой инфраструктуры по территории Российской Федерации проведения качественных цирковых представлений на территориях Республики Саха (Якутия), Приморского край, Хабаровского края, Луганска. Донецка. Важным представляется создание новых цирковых программ, а также постановка цирковых номеров и аттракционов, формирование многофункциональной инфраструктуры, отвечающей потребностям современного общества.

Список литературы:

Долженкова М.И., Мурзина О.Б. Некоторые тенденции развития социально-культурной инфраструктуры постиндустриального города // Вестн. тамбов. ун-та. Серия: Гуманитарные науки. 2014. № 2. С. 96—102.

Ктиторов С.Н., Ктиторова О.В. Зрелищно-развлекательная инфраструктура в черноморской губернии как отражение социокультурных запросов регионального сообщества (конец XIX - начало XX в.) / С.Н. Ктиторов, // Историческая и социально-образовательная мысль. – 2018. – Т. 10, № 6-1. – С. 150-157.

Ласточкина О.С. Особенности социально-культурной инфраструктуры в современной России // Развитие территорий. – 2021. – № 4(26). – С. 20-31.

Указ Президента Российской Федерации «О национальных целях развития РФ на период до 2030 г.» от 21. 06. 2020. № 474. – Москва, 2020. – URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202007210012>(дата обращения: 04.05.2023).

Шамаева Т.В., Подколзина Н.С. Цирки – исчезающий типологический вид или новый этап развития? // Инновации и инвестиции. 2022. №9. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/tsirki-ischezayuschiy-tipologicheskii-vid-ili-novyy-etap-razvitiya> (дата обращения: 04.05.2023).

Центр просветительской работы ОАТОС при участии и поддержке партнеров приглашает Вас пройти повышение квалификации и получить дополнительное образование по специальности «Государственное и муниципальное управление», а главное – стать **уникальным проектным специалистом и войти в Федеральный пул специалистов «Точек сборки территорий и местных сообществ»** по программе **СПЕЦИАЛЬНОГО ОБРАЗОВАТЕЛЬНО – ПРОЕКТНОГО ИНТЕНСИВА**



«Технологии межсекторного взаимодействия (местные сообщества ↔ бизнес ↔ муниципалитет ↔ регион ↔ научно-экспертные организации) для инфраструктурного развития территорий и повышения их человеческого потенциала»

Научно-методическое руководство

Председатель Отделения РАЕН по федеративному устройству, местному самоуправлению и местным сообществам, руководитель аппарата Комитета Государственной Думы по региональной политике и местному самоуправлению, главный редактор журнала «Местное право», д-р юрид. наук, академик РАЕН
БАБИЧЕВ Игорь Викторович

Категория слушателей

Специалисты органов государственной и муниципальной власти, руководители малого и среднего бизнеса, активисты органов территориального общественного самоуправления и НКО, члены общественных объединений и общественных палат, сельские старосты, руководители и специалисты региональных и муниципальных научных и экспертных организаций, средств массовой информации, активно практикующие блогеры. И все желающие! **Мы зовем всех, кто стремится внести свой вклад в развитие своей малой родины и научим вас это делать!**

при участии и поддержке

- **Общенациональной ассоциации территориального общественного самоуправления;**
- **Федерального народного совета;**
- **Общенационального союза некоммерческих организаций;**
- **Российской академии естественных наук;**
- **Институтов системы Российской академии наук;**
- **Российской муниципальной академии;**
- **ОПОРЫ России;**
- **Деловой России;**
- **Федерального экспертного совета при ОАТОС;**
- **Координационного центра местных сообществ.**

Форма обучения

Заочная форма с применением дистанционных образовательных технологий. Завершающий модуль – очный.

Спикеры

Ведущие ученые, эксперты и практики страны в сфере местного и общественного самоуправления, проектной работы, технологий ведения малого и среднего бизнеса, развития территорий и повышения их человеческого потенциала

**Документ о
квалификации**

По окончании обучения выдается удостоверение о повышении квалификации государственного образца

**Ознакомиться с
перечнем программ**



OATOS осуществляет образовательную деятельность на основании лицензии №Л035-01298-77/00271168 от 5 мая 2022 года, выданной Департаментом образования и науки города Москвы

**Записаться на курсы
повышения
квалификации**

Заполнить заявку на обучение можно по ссылке:
<https://oatos.ru/edu>