Раздел I. **Статьи и научные материалы**

Планирование в городских округах, городах: научно-методический, практический и правовой аспекты

Planning in urban districts, cities: scientific, methodological, practical and legal aspects

Н.В.Постовой
профессор кафедры правовых основ управления факультета государственного управления МГУ им. М.В.Ломоносова, д-р юрид. наук

Аннотация: в статье предлагается научная методология формирования всех видов планов городского округа, города. Автором названы виды планов, их взаимная обусловленность, определение понятий планов и планирования, как основы управления; принципы планирования; значимость связей городских и сельских поселений; приоритетность сбалансированного развития производственной сферы и бюджетных учреждений; сформулированы выводы и предложения по планированию в городских округах и городах.
Ключевые слова: городской округ, город, сельское поселение, план, планирование, философия жизни, философия школы, законодательство, подзаконные акты.

Abstract: The article proposes a scientific methodology for the formation of all types of plans for an urban district, city. The author named the types of plans, their mutual conditioning, the definition of the concepts of plans and planning as the basis of management; planning principles; the importance of urban and rural settlement links; priority of balanced development of the production sector and budgetary institutions; conclusions and proposals for planning in urban districts and cities are formulated.
Key words: urban district, city, rural settlement, plan, planning, philosophy of life, philosophy of school, legislation, by-laws.

Планирование – основа эффективного осуществления власти и управления в городах и городских округах.
Н.Постовой

Планирование в городских округах, городах, равно как и местное самоуправление в целом, осуществляется на материалистической гносеологии, объединяющей философию жизни, философию школы и законодательство. Первичной, конечно же, в данном контексте является философия жизни (опыт), которая есть образующая и управляющая сила этой жизни. В свою очередь, философия школы связана с философией жизни и служит делу формирования и развития теории[1], практики и законодательства. Философия школы, таким образом, обязана своему появлению философии жизни.

Планирование формируется с учетом фактической жизни. В результате обобщения опыта создаются теоретические конструкции о понятии планов, их структуре, значении в управлении территориальным образованием. Теоретические изыскания преобразуются в инструкции, рекомендательные документы по формированию различных планов, являющихся основой для упорядоченного управления. Со временем планы приобретают определенную структуру, отражающую наличие инфраструктуры города, городского округа.

Взаимопроникновение практики и теории стало основой для принятия законодательства о планировании. Конечно же, законодательство о планировании должно учитывать и практику, и теорию, ибо фактическая жизнь является образующей и управляющей силой, а теория – инструментом для совершенствования и жизни,

и законодательства.

Управление в городах должно иметь научно обоснованный характер. Научный подход к управлению достигается через научно обоснованный, связанный с реальной жизнью территориальный план. Для формирования такого плана важно объединять практику, теоретические конструкции и законодательство.

Руководителям, специалистам желательно приобретать знания в области научной методологии формирования управленческих решений, в разряд которых, в первую очередь, входят: планы стратегического и социально-экономического развития, организационный план, бюджет.

Эффективность управления городом, городским округом обусловлена качеством сформированного плана. Планирование социально-экономического развития является важнейшим условием пропорционального формирования инфраструктуры города, инструментом осуществления управления. Осуществляя комплексное территориальное планирование, городская власть должна стремиться к тому, что называется образцовой постановкой небольшого «целого», но именно целого, т.е. не одного хозяйства, не одной отрасли хозяйства, не одного предприятия и организации, а суммы всего хо-

В настоящее время в городских округах, городах на основе законодательства и практики сложилась система планов: стратегического развития, социально-экономического развития, финансового, организационного.

При планировании необходимо применять системный и комплексный методы научного познания. Это означает, что все виды планов должны быть взаимосвязаны, взаимообусловлены. Все они формируются на стратегии развития города. Т. е. вначале формируется стратегический план развития города, затем на его основе остальные виды планов.

На практике уже сложился определенный подход к формированию системы взаимосвязанных, взаимозависимых планов, нацеленных на сбалансированное развитие территорий. Например, к документам стратегического планирования городского округа Белгород отнесены следующие:

1. Стратегия развития г. Белгорода;
2. План мероприятий органов местного самоуправления по реализации стратегии развития городского округа Белгород до 2025 г.;
3. Муниципальные программы городского округа Белгород;
4. Прогноз социально-экономического развития городского округа Белгород на среднесрочный период;
5. Бюджетный прогноз городского округа Белгород.

В основу стратегии социально-экономического развития заложены:

а) развитие экономики города и городской среды;

б) инвестиции в человека;

в) повышение качества муниципального управления и развитие общественного самоуправления.

Здесь планы управления претворяются в жизнь.

Примерно такие же подходы имеются в стратегиях развития г. Челябинска до 2035 года, Магнитогорска до 2035 года, Старого Оскола и других городов.

Чтобы придать научный характер планированию, необходимо сформировать принципы и примерные определения понятий стратегического плана, плана социально-экономического развития, финансового и организационного планов, а также взаимосвязь всех этих управленческих документов. При этом следует использовать и опыт, и нормативную, и теоретическую конструкции.

Планы, как разновидность управленческого решения, основываются на принципах. Под принципами планирования следует понимать основополагающие начала, применяемые при формировании, рассмотрении, утверждении и выполнении планов. К ним можно отнести следующие:

1. Самостоятельность в формировании, принятии и выполнении планов;
2. Соответствие задач намеченным целям;
3. Сочетание практического опыта, теоретических изысканий и нормативных актов;
4. Взаимосвязь всех видов планов,

их взаимообусловленность и научная обоснованность;

5. Учет спроса и предложения по различным направлениям;

6. Сбалансированность развития реального сектора экономики, бюджетной сферы, сферы услуг;

7. Обеспечение взаимодействия в деятельности субъектов различных форм собственности;

8. Соответствие мощностей, денежных средств, трудовых ресурсов планируемым работам, услугам;

9. Объединение средств и мощностей субъектов различных форм собственности для создания и ремонта объектов жизнеобеспечивающего значения;

10. Конкретность и срочность намеченных работ, услуг, организационных мероприятий;

11. Соответствие намеченных видов деятельности компетенции органов и должностных лиц местного самоуправления;

12. Взаимодействие с органами государственной власти, общественными организациями, органами местного самоуправления других муниципальных образований;

13. Ответственность должностных лиц за порученное дело;

14. Учет мнения жителей муниципального образования для достижения сочетания их интересов с интересами города и государства;

15. Взаимодействие представительного и исполнительно-распорядительного органов с органами специальной компетенции и научными учреждениями при формировании, обсуждении и выполнении планов;

16. Разграничение компетенции по субъектам управления.

В Федеральном законе от 28 июня 2014 года № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» стратегия социально-экономического развития муниципального образования обозначена как «документ стратегического планирования, определяющий цели и задачи муниципального управления и социально-экономического развития муниципального образования на долгосрочный период».

Пункт 9 ст. 8 названного закона устанавливает, что план должен иметь научно-техническое информационное, ресурсное и кадровое обеспечение. Таким образом, стратегический план объединяет в себе и опыт, сложившийся в процессе планирования, и научное обоснование, то есть философию жизни и философию школы. Как видно, закон обозначил связь этих двух видов философии.

Под стратегическим планом городского округа, города можно понимать нормативный документ, содержащий научно-техническое, информационное, ресурсное и кадровое обеспечение, предусматривающий совокупность мероприятий материального, социально-культурного, духовного, организационного характера, имеющих долгосрочную перспективу, осуществляемых органами и должностными лицами городского округа (города) с участием населения, научных учреждений, направленных на улучшение благосостояния людей и развитие инфраструктуры территории.

Здесь есть и субъекты, и объект управления, и цели, и задачи для их достижения.

Иначе можно сказать так: есть базис и есть надстройка, то есть материальный и организационный ресурсы, а также территориальный аспект. Управление как раз и состоит из группы базисных и надстроеч-

План социально-экономического развития городского округа (города) можно также назвать нормативным документом с теми же элементами, которые присущи стратегическому плану, за исключением сроков его действия. Если стратегический план принимается на 6 и более лет, то социально-экономический, как правило, на 1 год или на 3 года. Данный план разрабатывается согласно стратегии развития территории в тесной увязке с финансовым планом и бюджетом городского округа (города). Оба эти плана и социально-экономический, и финансовый должны быть нацелены на реализацию стратегического плана.

Перспективный финансовый план также является элементом планирования в городском округе. Это разработанный на

основе фактической жизни научно обоснованный долгосрочный документ, нацеленный на выполнение стратегического плана, а также являющийся основой для формирования и исполнения бюджета, плана социально-экономического развития и муниципальных программ.

Помимо этих планов необходимо иметь организационный план, который предусматривает различные мероприятия по выполнению всех ранее названных планов городского округа, города и входит в единую систему планирования.

Учитывая взаимозависимость и взаимообусловленность всех видов планов, как единого пакета документов для осуществления управления городским округом, городом, можно сформулировать определение понятия организационного плана в следующей редакции: организационный план городского округа, города – это нормативный документ, представляющий собой научно обоснованное управленческое решение, основанное на законах и подзаконных актах, направленное на выполнение стратегического плана, плана социально-экономического развития, финансового плана и бюджета, программ, содержащий комплекс организационных мероприятий органов и должностных лиц местного самоуправления, жителей городского округа, обеспечивающих развитие инфраструктуры территории и улучшение благосостояния граждан.

Вышеизложенное позволяет сделать вывод, что совокупность взаимообусловленных планов представляет собой единую систему, обеспечивающую управление городским округом, городом.

Анализ определений понятий названных планов, их общих и отличительных признаков приводит к мысли о формировании научного понятия «планирование». При этом важно использовать практический опыт и законодательство.

Планирование – это научно и материально-технически обоснованная профессиональная, ответственная деятельность органов и должностных лиц городского округа, города, специалистов, научных учреждений, осуществляемая с учетом мнения жителей муниципального образования на основе действующего законодательства, прогноза социально-экономического развития, теории и практики, устава городского округа, города, направленная на формирование, обсуждение, принятие, исполнение планов, бюджета, программ в целях решения задач местного значения, осуществления отдельных государственных функций и улучшения благосостояния граждан.

В приведенном определении понятия, как подсистемы, имеются все признаки (элементы), необходимые для организации планирования в городских округах, городах.

Во-первых, это научно и материально-технически обоснованная деятельность, основанная на законодательстве, теории, прогнозе социально-экономического развития, реальном положении, сложившемся на территории городского округа, города. Надо соизмерять планируемое с возможностями.

Во-вторых, деятельность эта осуществляется профессионалами, имеющими соответствующее образование и опыт планирования и управления.

Для составления проекта плана важно привлекать представителей науки в области экономики, финансов, строительства, промышленности, торговли, бюджетной сферы и т.д., которые в состоянии изучить положение дел и вместе с сотрудниками администрации подготовить научно обоснованный прогноз социально-экономического развития и план.

В-третьих, деятельность осуществляется в пределах (границах) городского округа, города.

В-четвертых, деятельность имеет цель – решение задач местного значения, обозначенных в законе и уставе городского округа, города: осуществление отдельных государственных функций, делегированных государством; улучшение благосостояния граждан, проживающих в городском округе, городе.

В-пятых, деятельность осуществляется с учетом мнения жителей городского округа, города. Это означает, что все виды планов органы местного самоуправления выносят на публичные слушания, чтобы получить замечания и предложения, тем

самым поддерживая связь с теми, кто их сформировал, избрал, доверил управление территорией.

В-шестых, это ответственная деятельность. Каждый участник планового процесса несет ответственность за точность прогноза и предложения, которые вносит в план.

Планирование обеспечивает прозрачность деятельности по всем направлениям, создает возможность сопоставления объемов выполненных работ и освоения финансовых ресурсов. Где нет планов, там нет и ответственности.

Все признаки вполне соответствуют фактической жизни и законодательству.

Продемонстрируем это на предполагаемой модели формирования плана социально-экономического развития городского округа, города.

План социально-экономического развития целесообразно формировать на основе подготовленного прогноза социально-экономического развития городского округа, города, который обусловлен инфраструктурой муниципального образования. Кроме того, основой формирования планов является устав городского округа, города.

В составлении прогноза участвуют плановые, финансовые органы, представители хозяйствующих субъектов и бюджетных учреждений. При плановом органе можно создать научный совет, в состав которого включаются сотрудники администрации, ее подразделений и ученые-специалисты по различным направлениям. В научном совете формируют секции по:

1) промышленным предприятиям;
2) торговле и общественному питанию;
3) бытовому обслуживанию;
4) ЖКХ;
5) дорожному строительству и благоустройству;
6) образованию, здравоохранению;

и другие, в зависимости от инфраструктуры городского округа, города.

Возглавлять секции могут сотрудники аппарата администрации, а также руководители отраслевых и функциональных подразделений. То есть в секции включаются специалисты и учёные, знающие своё направление деятельности, ибо только они в состоянии подготовить качественные документы, реализация которых может дать положительный результат.

По итогам исследования секции составляют аналитические доклады, таблицы, диаграммы[4]. В таблице даны показатели за три года по динамике: населения разного пола и возраста; занятых и безработных; пенсионеров; учащихся школ; воспитанников детских дошкольных учреждений; свободных рабочих мест на предприятиях и в организациях; среднемесячная заработная плата; объем промышленной продукции; объем инвестиций в основной капитал за счёт всех источников финансирования; ввод в действие школ, детских садов, жилых и нежилых зданий, водоводов, водопроводов; оборота розничной торговли и т.д. Именно с помощью таких таблиц можно составить аналитический доклад, в котором фиксируется положительный опыт, недостатки, выводы, конкретные предложения на следующий плановый период.

Такая форма предплановой работы на очередной период даёт возможность отслеживать состояние и тенденции развития по направлениям, сформулировать цели и задачи в новом плане. Здесь в комплексе следует оценивать производственную сферу и сферу обслуживания, социально-культурный сектор, прибыльные и убыточные направления, динамику занятости, наличие рабочих мест и безработицы, миграцию, уровень заработной платы, возможности образовательных и медицинских учреждений, детских садов, других показателей, оказывающих влияние на состояние жизни человека.

Актуальным направлением сегодня является формирование реального сектора экономики, поскольку в стране слабо развито внутреннее производство. Для этого следовало бы организовать разъяснительную работу о важности создания производственных единиц, продукция которых имеет спрос у граждан и юридических лиц. Следовательно, в плане нужно отражать показатели о том, сколько создано юридических лиц, зарегистрировано индивидуальных предпринимателей, сколько прекратили свою деятельность. Важно выявлять

причины прекращения деятельности юридических лиц и предпринимателей, чтобы, по возможности, изменить условия их функционирования в лучшую сторону. Развитие реального сектора экономики, особенно производящего продукцию, является главным условием построения надлежащей инфраструктуры города и повышения жизненного уровня людей. Это и рабочие места, и продукция, и налоги, и возможность содержания учреждений бюджетной сферы, и жилищное строительство, строительство и ремонт дорожной сети и т.д. Если каждая городская территория будет обладать хорошим производством, то страну можно вывести из сложившегося состояния. В этом смысле город – это опора государства.

Включение в планы социально-экономического развития вопросов создания производств различных форм собственности и выделение под это капиталовложений должно стать одной из приоритетных целей как городских округов, городов, муниципальных районов, так и государственных органов власти РФ и её субъектов.

Для развития производства необходимы не только предприятия, но и рабочие разных специальностей. В этих целях возникла острая необходимость создания в городах профессионально-технических училищ, учебно-производственных центров при крупных предприятиях, которые смогут подготовить токарей, фрезеровщиков, электриков, электронщиков, строителей, слесарей, сталеваров, сварщиков, специалистов других профессий. Эти виды профессий методично были ликвидированы в период с 1991 года по настоящее время.

За короткий срок этот дефицит восполнить сложно, но надо преодолеть такой барьер и реанимировать учебные заведения по подготовке рабочих, создающих материальную базу общества, обеспечивающих обороноспособность страны.

План социально-экономического развития следует формировать на основе прогноза социально-экономического развития.

При этом можно использовать таблицы.

Таблица № 1

Строительство
предприятий промышленного производства

Наименование и адрес строительства	Форма собственности	Сроки сдачи в эксплуатацию	Стоимость объекта	Ответственный за строительство

Если использовать долевое участие, то целесообразно указать размер доли каждого участника.

Капиталовложения по строительству городской больницы, детского сада, школы, жилого дома можно представить в виде следующей таблицы:

Наименование объекта	Адрес строительства	Стоимость объекта (общая)	Городской бюджет	Областной бюджет	Средства предприятий	Средства РФ	Дата сдачи объекта в эксплуатацию	Ответственный за выполнение	Подрядчик
Больница № 5									
Школа № 10									
Детский сад									
Жилой многоквартирный дом									

С помощью таблиц можно отслеживать динамику в народонаселении, здравоохранении, образовании, занятости граждан. Местные органы обязаны знать сколько граждан в трудоспособном возрасте имеют работу и сколько не имеют возможности устроиться по специальности. Для этого в план целесообразно включать графу о количестве трудоспособных граждан, не имеющих работы, и здесь же включить графы о количестве свободных рабочих мест по направлениям деятельности, по специальностям. Если нет свободных рабочих мест, вот тут-то и есть над чем поразмышлять. Нужно организовать на территории работу по созданию таких условий, чтобы люди могли трудоустроиться. Органы местного самоуправления в этих целях должны проявить инициативу по созданию хозяйствующих субъектов различных форм собственности, по вовлечению жителей в индивидуальную предпринимательскую деятельность. Формами организации могут быть различные курсы, семинары, конференции, форумы, где желающие смогут получить необходимые знания и создать свое дело. В вузах также целесообразно проводить такую работу.

Сегодня нужно создавать реальный сектор экономики именно в городах, ибо только экономика является основой развития и состояния всех остальных направлений. Политическое, правовое, философское, религиозное, литературное, художественное и т.д. развитие основано на экономическом развитии. Экономические условия, как бы сильно не влияли на них прочие – политические и идеологические, являются, в ко-

С укреплением экономической основы дальнейшее развитие получает социально-культурная сфера.

Не менее важным в жизни городов является взаимодействие с сельской местностью, с производителями сельскохозяйственной продукции. В сельской местности, например, нет перерабатывающей промышленности. Естественно, напрашивается вопрос о возможности реализации сельхозпродукции, подлежащей переработке или продаже. Конечно же город имеет возможность создать перерабатывающие предприятия, например, сахарной свеклы, подсолнечника, рапса, мяса, молока, зерновых и т.д. Это можно делать и в городе, и в сельской местности.

При тесной связи города с сельхозпроизводителями развитие получат и промышленность, и сельское хозяйство, и люди от этого выиграют. Связь города и деревни является стратегическим направлением развития общества любого государства. Для России в сложившихся условиях это особенно важно. Рабочие места будут созданы и в городах, и в сельской местности. Тогда как раз и сократится миграция граждан из сельской местности в крупные и малые города. Автономизация города от сельской местности привела не только к вымиранию деревни, но и к деиндустриализации ряда городов.

В планы социально-экономического развития целесообразно включать графу о взаимодействии с другими муниципальными образованиями: городами, районами, райцентрами, поселками в целях развития интеграционных связей по различным направлениям. Город не должен выглядеть как замкнутое территориальное образование. Об этом достаточно аргументировано

По подготовленным проектам документов администрация проводит согласование проектов, планов, бюджета со всеми заинтересованными участниками, организует публичные слушания. Если имеются замечания и предложения, то составляет план таких замечаний и предложений, обосновывает их отклонение или одобрение и направляет планы, бюджет, план замечаний и предложений представительному органу. Все документы обсуждают комитеты и комиссии представительного органа, направляют свои предложения в комиссию по плану и бюджету, которая обобщает их и дает заключение. Затем проекты рассматриваются и утверждаются на пленарном заседании представительного органа. Депутаты имеют право вносить поправки в проекты планов и бюджета, обосновывая их экономически и организационно, то есть подкрепляя материально-финансовыми ре-

сурсами и наличием мощностей.

Таким образом, научный подход к планированию в городских округах, городах позволит:

1. Сформировать прочную опору государства в лице городских округов, городов, как территорий опережающего роста, оказывающих существенное влияние на развитие производства и социальной сферы, укрепление связи с сельхозпроизводителем;

2. Обеспечить сбалансированное развитие предприятий производственной и бюджетной сферы различных форм собственности;

3. Создать условия для рационального использования материально-финансовых, трудовых ресурсов, производственных мощностей хозяйствующих субъектов различных форм собственности в целях развития интегрированной инфраструктуры городских и сельских поселений и улучшения жизни людей;

4. Реализовать принципы прозрачности и ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления при решении задач местного значения и осуществлении отдельных государственных полномочий, передаваемых им органами государственной власти;

5. Развивать дорожную сеть, социально-культурный сектор в сельской местности, повышать доходы горожан и жителей сельских поселений;

6. Предотвращать хищение материально-финансовых ресурсов и обеспечивать соблюдение законодательства.

7. Внедрить научную организацию управленческого труда, повысить эффективность осуществления власти и управления в городских округах и городах.

Список использованной литературы:

1. Афанасьев В.Г. О содержании управления социалистическим обществом. Научное управление обществом. М., 1967.
2. Битунов В.В., Малес В.Н., Сенченко В.И., Панченко Е.Г. Комплексное планирование экономического и социального развития городов и районов. М., 1983, С. 72-87.
3. Давидович В.Г. О развитии городов СССР за 40 лет. М., 1969, С. 45.
4. Ленин В.И. полн. Собр. соч., Т. 43, С. 234.
5. Маркс К., Энгельс Ф. Соч. Т.39, С. 174.
6. Хорев Б.С. Городские поселения в СССР. М., Мысль, 1968, С. 251.
7. Хорев Б.С. Проблемы городов. М., Мысль, 1975, С. 42.
8. Юридическая урбанология. Урбанологическая теория. Под ред. Таболина В.В., М., Юстицинформ, 2021 г.

---

[1] См. об этом Соловьёв В.С. Сочинения, М. 1990, Т. 2, С. 179

[2] Ленин В.И. Полн. Собр. соч., Т. 43, С. 234

[3] См. Афанасьев В.Г. О содержании управления социалистическим обществом. Научное управление обществом. М., 1967, С. 6

[4] См. об этом: Постовой Н.В. Правовая, имущественная и организационная основы муниципального управления, М., Юриспруденция, 2020, С. 37, 40, 42

[5] Маркс К., Энгельс Ф., соч., Т. 39, С. 174.

[6] Хорев Б.С. Городские поселения в СССР, М., Мысль, 1968, С. 251; Давидович В.Г. О развитии городов СССР за 40 лет, М., 1969, С.45; Хорев Б.С. Проблемы городов, М., Мысль, 1975, С. 42; Юридическая урбанология. Урбанологическая теория под ред. Таболина В.В. М., Юстицинформ, 2021; Битунов В.В., Малес В.Н., Сенченко В.И., Панченко Е.Г. Комплексное планирование экономического и социального развития городов и районов, М., 1983, С. 72-87.

УДК 352.075.2

К вопросу об оптимизации компетенции муниципальных образований

On optimizing 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»,
кандидат технических наук, доцент

Аннотация. В статье представлены концептуальные основы формирования компетенции муниципальных образований в части вопросов местного значения, основанной на принципах учета природы института местного самоуправления, многоуровневого регулирования полномочий органов местного самоуправления, субсидиарности при разграничении полномочий между уровнями публичной власти. Сформулированы конкретные предложения по формированию устойчивой компетенции муниципальных образований, повышающей эффективность муниципального управления.
Ключевые слова: вопросы местного значения, органы местного самоуправления, полномочия органов местного самоуправления, перечень вопросов непосредственного жизнеобеспечения населения, предметные области, обеспечивающие решение задач по непосредственному жизнеобеспечению населения

Abstract. The article reveals the conceptual foundations of building the competence of municipalities relating to the issues of local importance. The competence is based on the principles pertaining to the nature of the institution of local self-government, a multi-level regulation of the powers of local self-government, and the principle of subsidiarity in the separation of powers among the levels of public authority. The author provides some practical ideas how to build a sustainable competence of municipalities for improving the efficiency of municipal government.
Keywords: issues of local importance, local self-government bodies, powers of local self-government bodies, a list of direct population subsistence issues, subject areas for the solution of tasks of direct population subsistence

Оптимизация компетенции муниципальных образований, кроме создания одной из основ приведения в соответствие доходов местных бюджетов их расходам, о чем мы писали ранее, решает и другие задачи. Это, например, и исключение неопределенности в том, что и в пределах каких полномочий должны исполнять органы местного самоуправления; и исключение противоречий между органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления в части разграничения полномочий между ними по «сквозным» вопросам, решаемым органами публичной власти разных уровней; и, как результат, повышение эффективности деятельности всей системы публичной власти.

Первая проблема на пути к оптимизации компетенции муниципальных образований – определение понятия «вопросы местного значения». Без ее решения невозможно установить целостный, полный, неизбыточный и непротиворечивый перечень данных вопросов.

В действующем Федеральном законе от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ) и в законопроекте № 40361-8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» (далее – законопроект № 40361-8) вопросы местного значения определены со ссылкой на Конституцию Российской Федерации (далее - Конституция) как вопросы непосредственного жизнеобеспечения населения муниципального образования, решение которых осуществляется населе-

нием и (или) органами местного самоуправления самостоятельно.

Ранее мы отмечали, что далеко не все вопросы, отнесенные названным законом и законопроектом к вопросам местного значения, действительно являются вопросами непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения, т.е. вопросами оказания публичных услуг. Поэтому вновь обратимся к положениям Конституции в части определения вопросов местного значения.

В соответствии с частью первой статьи 130 Конституции «Местное самоуправление в Российской Федерации обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью». Здесь, как кажется, отдельно обозначены вопросы местного значения и права относительно муниципальной собственности.

Однако часть первая статьи 132 Конституции устанавливает, что «Органы местного самоуправления самостоятельно управляют муниципальной собственностью, формируют, утверждают и исполняют местный бюджет, вводят местные налоги и сборы, решают иные вопросы местного значения, а также в соответствии с федеральным законом обеспечивают в пределах своей компетенции доступность медицинской помощи». Из этой формулировки следует, что управление муниципальной собственностью, которое и включает в себя владение, пользование и распоряжение этой собственностью, относится к вопросам местного значения. К вопросам местного значения относятся и формирование, утверждение и исполнение местного бюджета, введение местных налогов и сборов, а также обеспечение доступности медицинской помощи».

Среди всех названных вопросов только вопрос доступности медицинской помощи может быть отнесен к вопросам непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения. Остальные вопросы относятся к полномочиям органов местного самоуправления, обеспечивающим решение данными органами своих задач по непосредственному обеспечению жизнедеятельности населения муниципального образования.

Относительно вопросов местного значения одним из ключевых слов в Конституции является слово «самостоятельно». Оно встречается также в части первой статьи 131 Конституции, где установлено, что «Структура органов местного самоуправления определяется населением самостоятельно в соответствии с общими принципами организации местного самоуправления в Российской Федерации, установленными федеральным законом». Заметим, что здесь самостоятельность ограничена отсылкой к федеральному закону, но и все иные вопросы также решаются населением и (или) органами местного самоуправления в пределах полномочий, установленных федеральным законом. На это однозначно указано в статье 12 Конституции: «Местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно». Поэтому мы можем отнести к вопросам местного значения и установление структуры органов местного самоуправления, которое также не является вопросом непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования, а относится к вопросам организации местного самоуправления в конкретном муниципальном образовании.

Таким образом, определение понятия «вопросы местного значения» должно содержать указание на принадлежность к этим вопросам совокупности вопросов непосредственного жизнеобеспечения населения муниципального образования, обеспечения решения органами местного самоуправления задач по непосредственному жизнеобеспечению населения муниципального образования, организации местного самоуправления в конкретном муниципальном образовании. Это более сложная конструкция определения рассматриваемого понятия, но оно является исчерпывающим и устраняющим проблемы отнесения тех или иных вопросов к вопросам местного значения; при этом оно полностью отражает конституционные положения о компетенции муниципальных образований.

Вторая проблема в исследуемой об-

ласти – прояснение того, чем по своей правовой сути являются вопросы местного значения. Для других уровней публичной власти при установлении их компетенции используются термины «предметы ведения» и «полномочия», что явствует из статей 71, 72, 73 Конституции. В контексте исследования нас интересует, как соотносится термин «вопросы местного значения» с вышеназванными терминами.

Первая попытка законодательно синонимизировать вопросы местного значения с предметами ведения была предпринята в Федеральном законе от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Статья 6 данного закона была наименована «Предметы ведения местного самоуправления», а к ведению муниципальных образований она относила вопросы местного значения и отдельные государственные полномочия, которыми могут наделяться органы местного самоуправления. Но если мы обратимся к конституционному пониманию предметов ведения конкретного уровня публичной власти, то заметим те предметные области, где соответствующий уровень власти обладает всей полнотой полномочий. Муниципальный уровень публичной власти, как можно видеть из анализа вопросов местного значения, такой полнотой не располагает, т.к. по всем вопросам имеются полномочия и других уровней власти. Это ясно также из приведенной выше статьи 12 Конституции, провозгласившей самостоятельность местного самоуправления только в пределах своих полномочий. Полномочия разных уровней публичной власти могут существовать в одной предметной области только по предметам совместного ведения, а из этого следует, что вопросы местного значения можно соотнести именно с предметами совместного ведения, причем всех уровней публичной власти, поскольку практически по всем вопросам местного значения осуществляются полномочия и федеральных органов власти, и органов государственной власти субъектов Российской Федерации, и органов местного самоуправления. Во всяком случае, по вопросам местного значения всеми уровнями публичной власти осуществляется правовое регулирование. Поэтому при формулировании вопросов местного значения не имеет смысла стремиться к их изложению в качестве исключительного предмета ведения или же закреплять

в перечне вопросов местного значения все полномочия населения и (или) органов местного самоуправления в каждой предметной области, находящейся в сфере деятельности местного самоуправления. Это в первом случае невозможно, а во втором случае приводит к перегрузке текста соответствующей статьи и к дублированию норм отраслевого законодательства. По нашему мнению, целесообразно назвать находящиеся в компетенции муниципальных образований предметные области с отсылкой на отраслевое законодательство. В первом приближении статья «Вопросы местного значения» может начинаться со слов «К вопросам местного значения … (вид муниципального образования) в пределах полномочий, установленных законодательством, относятся:».

При описанном в предыдущих абзацах подходе нет необходимости во введении в профильный закон статьи о полномочиях органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения, поскольку вся компетенция муниципальных образований и состоит из полномочий в закрепленных за муниципальным уровнем публичной власти областях деятельности.

Третья проблема – использование в формулировках вопросов местного значения слов «создание условий», «обеспечение», «участие», «организация», «развитие» и т.п., которые присутствовали и присутствуют как в федеральных законах № 154-ФЗ и № 131-ФЗ, так и в законопроекте № 40361-8. Данная проблема не является сущностной, так как она связана с субъективным пониманием этих слов конкретными правоприменителями. Для решения названной проблемы возможно пойти двумя путями: либо более тщательно подходить к выбору слов с учетом их смысла и возможного толкования, либо вообще исключить их использование, ограничиваясь исключительно перечислением предметных областей, имея в виду, что в от-

раслевом законодательстве содержатся конкретные полномочия органов местного самоуправления.

И здесь мы имеем дело с четвертой проблемой – несовершенством отраслевого законодательства в части формулирования полномочий органов местного самоуправления. Несмотря на неоднократные поручения Правительства Российской Федерации федеральным органам исполнительной власти об уточнении полномочий органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения в федеральном законодательстве по принадлежности, ситуация почти не улучшилась. Большая часть федеральных органов исполнительной власти перенесла или формулировки вопросов местного значения из профильного закона в отраслевые законы или формулировки полномочий органов местного самоуправления из отраслевого законодательства в профильный закон, назвав их вопросами местного значения. Данная проблема может быть решена только посредством качественного исполнения федеральными органами исполнительной власти поручений Правительства Российской Федерации.

Пятая проблема – наличие в перечнях вопросов местного значения и в действующем Федеральном законе № 131-ФЗ, и в законопроекте № 40361-8, по существу, отдельных государственных полномочий. Проблема не в том, что они не могут исполняться органами местного самоуправления, а в том, что такие полномочия должны возлагаться на органы местного самоуправления в установленном порядке и, главное, финансироваться за счет средств, передаваемых из бюджета соответствующего уровня. К таким вопросам в Федеральном законе № 131-ФЗ относятся:

- участие в профилактике терроризма и экстремизма, а также в минимизации и (или) ликвидации последствий проявлений терроризма и экстремизма в границах поселения;

- создание условий для реализации мер, направленных на укрепление межнационального и межконфессионального согласия, сохранение и развитие языков и культуры народов Российской Федерации, проживающих на территории поселения, социальную и культурную адаптацию мигрантов, профилактику межнациональных (межэтнических) конфликтов;

- участие в предупреждении и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций в границах поселения;

- обеспечение первичных мер пожарной безопасности в границах населенных пунктов поселения;

- принятие решений о создании, об упразднении лесничеств, создаваемых в их составе участковых лесничеств, расположенных на землях населенных пунктов поселения, установлении и изменении их границ, а также осуществление разработки и утверждения лесохозяйственных регламентов лесничеств, расположенных на землях населенных пунктов поселения;

- осуществление мероприятий по лесоустройству в отношении лесов, расположенных на землях населенных пунктов поселения;

- организация и осуществление мероприятий по территориальной обороне и гражданской обороне, защите населения и территории поселения от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера;

- осуществление муниципального лесного контроля;

- предоставление помещения для работы на обслуживаемом административном участке поселения сотруднику, замещающему должность участкового уполномоченного полиции;

- участие в соответствии с федеральным законом в выполнении комплексных кадастровых работ;

- принятие решений и проведение на территории поселения мероприятий по выявлению правообладателей ранее учтенных объектов недвижимости, направление сведений о правообладателях данных объектов недвижимости для внесения в Единый государственный реестр недвижимости;

- организация мероприятий межпоселенческого характера по охране окружающей среды;

- организация и осуществление мероприятий по мобилизационной подготовке

муниципальных предприятий и учреждений, находящихся на территории муниципального района;

- аналогичные вопросы местного значения городских и муниципальных округов.

Для исполнения перечисленных полномочий существуют соответствующие федеральные органы исполнительной власти (министерства, агентства, службы), и эти полномочия могут передаваться органам местного самоуправления только в качестве отдельных государственных полномочий.

Законопроект № 40361-8 содержит такие же полномочия органов местного самоуправления, и данное предложение относится также и к нему.

Шестая проблема – формирование перечня вопросов местного значения, соответствующих природе института местного самоуправления, то есть, как сказано выше, вопросов непосредственного жизнеобеспечения населения муниципального образования, обеспечения решения органами местного самоуправления задач по непосредственному жизнеобеспечению населения муниципального образования, организации местного самоуправления в конкретном муниципальном образовании.

Неотъемлемыми предметными областями, определяющими перечень вопросов непосредственного жизнеобеспечения населения, исходя из принципа необходимости удовлетворения на муниципальном уровне публичной власти интересов населения, связанных с совместным проживанием на локальной территории, должны быть:

- электро-, тепло-, газо- и водоснабжение населения, водоотведение, снабжение населения топливом;

- обращение с твердыми коммунальными отходами;

- дорожная деятельность в отношении автомобильных дорог местного значения;

- транспортные услуги и транспортное обслуживание населения;

- жилищное строительство и муниципальный жилищный фонд;

- связь, общественное питание, торговля и бытовое обслуживание;

- ритуальные услуги и места захоронения;

- культура, библиотечное обслуживание;

- досуг и массовый отдых;

- физическая культура;

- лечебно-оздоровительные местности и курорты, особо охраняемые природные территории местного значения;

- работа с детьми и молодежью;

- градостроительство и планировка территории;

- благоустройство территории;

- малое и среднее предпринимательство;

- социально ориентированные некоммерческие организации, благотворительная деятельность и добровольчество.

Представленный перечень может быть расширен; например, сферами здравоохранения и образования, но с учетом современных тенденций передачи соответствующих учреждений в государственную собственность. При этом в отношении перечисленных областей деятельности не должен рассматриваться вопрос об изъятии (перераспределении) любой из них для любого муниципального образования по причине отсутствия необходимых средств, т.к. средства в единой системе публичной власти и единой бюджетной системе должны следовать за компетенцией, а не наоборот. Компетенция, в свою очередь, определяется принципом субсидиарности, определяющим, что полномочия должны осуществляться наиболее близким к их «потребителю» и наиболее эффективно их осуществляющим уровнем публичной власти. При этом возможна добровольная передача исполнения отдельных полномочий «по горизонтали» (между муниципальными образованиями) на основе соглашений и других механизмов межмуниципального сотрудничества, но не «по вертикали».

К предметным областям, обеспечивающим решение органами местного самоуправления, как и другими органами публичной власти, задач по непосредственному жизнеобеспечению населения муниципального образования должны быть отнесены:

- местный бюджет;
- местные налоги и сборы;
- муниципальное имущество;
- муниципальные правовые акты;
- муниципальная статистика;
- муниципальные программы;
- муниципальные средства массовой информации.

Небольшое количество предметных областей не означает исключение основных полномочий органов местного самоуправления, определенных в действующем Федеральном законе № 131-ФЗ, в перечисленных областях. В общей логике предлагаемой концепции оптимизации компетенции муниципальных образований основные полномочия могут быть обозначены в соответствующих главах закона и должны быть детально определены в отраслевом законодательстве. Например, предметная область «муниципальное имущество» подразумевает все вопросы владения, пользования и распоряжения муниципальным имуществом, включая создание муниципальных организаций всех допустимых организационно-правовых форм и видов и осуществление отношений с ними.

Вопросы организации местного самоуправления в конкретном муниципальном образовании как вопросы местного значения могут быть изложены в следующем виде:

- структура органов местного самоуправления;
- устав муниципального образования;
- официальные символы муниципального образования;
- муниципальные выборы;
- местный референдум;
- непосредственное осуществление населением местного самоуправления;
- участие населения в осуществлении местного самоуправления.

Ясно, что вопросами местного значения и полномочиями органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения не исчерпывается компетенция муниципальных образований. Она, конечно, должна включать и отдельные государственные полномочия, возлагаемые на органы местного самоуправления, и права органов местного самоуправления на решение вопросов, не отнесенных к вопросам местного значения. Однако последние две составляющие компетенции муниципальных образований являются переменными и зависят от решений органов государственной власти по возложению исполнения тех или иных государственных полномочий на органы местного самоуправления и решений органов местного самоуправления о реализации прав на решение вопросов, не отнесенных к вопросам местного значения. В этой части компетенции муниципальных образований важно, чтобы исполнение отдельных государственных полномочий возлагалось на органы местного самоуправления в установленном порядке и с обязательной передачей необходимых ресурсов, рассчитанных по обоснованной методике, а права органов местного самоуправления на решение вопросов, не отнесенных к вопросам местного значения, принимались на себя этими органами добровольно и с учетом имеющихся собственных ресурсов. Предложенный же вариант формирования перечня вопросов местного значения и полномочий по их решению должен исходить из необходимости долговременной устойчивости компетенции муниципальных образований в этой ее составляющей, поскольку постоянное изменение компетенции, вызванное хаотичным, ситуативным и, как следствие, бессистемным внесением изменений и дополнений в соответствующие части профильного и отраслевых законов вызывает существенное снижение эффективности муниципального управления.

Проведенный анализ с учетом многократно в течение длительного времени вносимых в федеральное законодательство изменений и дополнений приводит к выводу, что выявленные проблемы определения компетенции муниципальных образований по времени и источнику 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 Фе-

деральный закон от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ;

- проблемы, возникшие в результате внесения изменений и дополнений в Конституцию Российской Федерации.

В подавляющем большинстве перечисленные проблемы являются существенными, что подтверждается и мнением муниципального сообщества, нашедшем отражение в материалах 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., Марафона экспертных обсуждений «Роль российских городов в подготовке основ государственной политики Российской Федерации в области развития местного самоуправления до 2030 года», Резолюции XXI-го Российского муниципального форума, состоявшегося в сентябре 2021 года.

Действия по решению рассмотренных проблем могли бы начаться с принятия Федерального закона «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» при условии определения в нем терминов «взаимодействие» и «публичные функции» в наиболее конкретных формулировках. К сожалению, принятым законом они не были определены.

Реальным первым этапом решения проблем может стать внесение изменение изменений и дополнений в соответствующие статьи Федерального закона № 131-ФЗ либо, принимая во внимание множество других проблем организации местного самоуправления, вызванных недостатками данного закона, принятие нового закона взамен действующего (предпочтительно), учитывая, что в Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации в первом чтении принят законопроект № 40361-8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти».

На следующем этапе потребуется анализ всех норм отраслевого законодательства, касающихся установления полномочий органов местного самоуправления как по решению вопросов местного значения, так и по осуществлению ими отдельных государственных полномочий, и тщательная доработка и переработка этих норм.

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#LzyWfdTOu7FlMYR71 (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#e5gp8ptty doevkjv (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.-%D0%9f%d1%80%d0%be%d0%b5%d0%ba%d1%82-%d1%80%d0%b5%d0%b7%d0%be%d0%bb%d1%8e%d1%86%d0%b8%d0%b8-%d0%9c%d0%b0%d1%80%d0%b0%d1%84%d0%be%d0%bd%d0%b0-%d0%a1%d0%a0%d0%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.).

Демографическая политика субъекта Российской Федерации на примере Республики Северная Осетия – Алания

Demographic policy on the example of the Republic of North Ossetia-Alania

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

Аннотация: В данной статье оценена демографическая ситуация Республики Северная Осетия-Алания, рассмотрены инструменты демографической политики, а также направление развития
Ключевые слова: демография, демографическая политика, инструменты развития, государственная программа, Республика Северная Осетия-Алания

Abstract: This article evaluates the demographic situation of the Republic of North Ossetia-Alania, reveals the tools of demographic policy, as well as the direction of development
Keywords: demography, demographic policy, development tools, state program, Republic of North Ossetia-Alania

Каждый город, субъект и государство в целом невозможно представить без населения. Наличие людей (населения) на той либо другой территории выступает признаком государства, которое, в свою очередь, регулирует их взаимоотношения, осуществляя, таким образом, ряд властных полномочий. Важность населения делает ясным тот факт, что любые ситуации, с ним связанные выстраивают сложную структуру, а точнее целую науку, под названием, демография.

Другими словами, демографией является научная сфера о закономерностях воспроизводства населения в общественно-исторической обусловленности данного процесса[1].

Демографические составляющие регионов играют крайне важную роль в жизни общества и государства, будучи его составляющими. Влияние ощутимо во многих сферах жизнедеятельности: и в экономике, и в социальных отношениях и вопросах, и в политических ситуациях, и в исторических фактах и так далее.

Население субъектов, так же, как и население Российской Федерации в целом отличается по ряду признаков, особенностей, характерных для той или иной территории. Более того каждое мгновение его численность изменяется в силу естественного, механического либо социального движений.

Именно территориальный фактор, несущих в себе и природные, и климатические и многие другие аспекты, придает населению собственные особенности, подталкивает к определенным решениям и развивает общую демографическую картину и ее современные тенденции.

Как и любая наука, демография, подлежит изучению, на основе которого впоследствии и принимаются управленческие государственные решения в отношении той или иной демографической ситуации.

ДЕМОГРАФИЧЕСКИЕ ПРОЦЕССЫ В РЕСПУБЛИКЕ СЕВЕРНАЯ ОСЕТИЯ – АЛАНИЯ

Цели и задачи демографической политики региона.

Демография (от греч. Demos – народ и grapho – пишу) – наука, изучающая численность, территориальное размещение и состав населения, их изменения, причины и следствия этих изменений, взаимосвязь

социально-экономических факторов и изменений в населении[2].

Демографическая наука, как и любая другая наука, обладает объектом исследования, а именно совокупность населения, являющегося самовоспроизводящимся и проживающего на той либо иной территории в определенный период времени. Предметом же демографической науки выступают закономерности движения населения, обусловленные общественно-историческими особенностями.

Движения населения подразделяются на несколько видов: естественное, механическое, социальное. Для того чтобы говорить о демографической политике, необходимо разъяснить сущность каждого из движений.

Естественное движение населения – процесс, при котором изменяется численность населения в силу прямых и косвенных факторов. К первым относят рождения и смерти людей. Ко вторым – заключение и расторжение браков.

Механическое движение, называемое также миграционным, говорит само за себя. Это своего рода «механический» процесс перемещения людей относительно территории на разные временные периоды (или на длительное время, или навсегда).

Социальное движение – это изменение людей по социальным признакам, и вследствие перетекания их из одной социальной группы в другую.

Каждое из движений населения играет важную и особенную роль в контексте движения населения на определенной территории. Один вид движения может рассказать о многих проблемах, преимуществах, недостатках, тенденциях развития и так далее. Это свидетельствует о демографическом поведении людей, то есть об их потребностях, устремленностях, находящихся в прямой зависимости с воспроизводством населения. То есть рассмотрение республики – это рассмотрение региональной демографии (задачей которой является исследование демографических процессов, проходящих на различных территориях, их дифференциацию и важнейшие факторы, которые ее определяют, а также определение основных мероприятий региональной демографической политики)[3]. Вот почему на этой основе и выстраивается политика в области демографических процессов, речь о которой будет идти далее.

Демографическая политика – это целенаправленная деятельность государственных органов и иных социальных институтов в сфере регулирования процессов воспроизводства населения.[4] Она оказывает влияние на рождаемость, смертность, продолжительность жизни, миграцию, другими словами на улучшение демографической ситуации.

Цели и методы демографической политики, характерные для конкретной территории, варьируются в зависимости от ее социально-экономических и порой исторических особенностей. Общими целями являются следующие: налаживание желаемого уровня воспроизводства населения, трансформация (иногда сохранение) тенденции развития в области структуры населения.

Задачи демографической политики – шаги, совершаемые для достижения главного – целей. Цели, как было сказано раннее, бывают разные, в связи с этим и задачи классифицируются по различным сферам: сфера повышения уровня продолжительности жизни, укрепления семей, увеличение рождаемости, а также сфера миграции.

В данной работе рассматривается демографическая политика субъекта Российской Федерации, то есть региональная демографическая политика, означающая действия государства в отношении движения населения для достижения определенных целей, являющихся характерными для того либо иного региона.

Одной из основных целей демографической политики в данном регионе является содействие устойчивому естественному росту численности населения[5].

Демографическая ситуация в Республике Северная Осетия-Алания

В силу исторических событий численность населения республики заметно уменьшалась. Выделяют несколько этапов, которые в определенной степени оказали влияние на современную численность и расселение людей в республике.

Первый этап датируется концом IV века, когда происходила первая миграция в горы Центрального Кавказа предков современных осетин – алан, в связи с нашествием гуннов.

Второй этап был обусловлен монголо-татарским нашествием в середине XIII века. Именно этот этап и был ключевым поворотом в истории народа (а именно его численности).

Третий этап – нашествие Тимура в конце XIV века, который привел к еще большему сокращению народа.

Четвертый этап – время присоединения современной Северной Осетии к России. Характеризуется перемещением населения обратно на равнинные земли. Первые сведения о численности населения относятся именно к этому периоду. Так, приблизительная численность составляла 200 тысяч человек.

Пятый этап – Великая Отечественная война, унесшая огромное количество жизней. Осетины находятся на первом месте в России по числу героев Великой Отечественной войны в пересчете на душу населения среди всех других национальностей, населявших Советский Союз. На войне погиб каждый второй представитель Северной Осетии. В начале 1939 года численность населения составляла 329205 человек. На войну было отправлено 89934 человек, из них погибло 45500 человек. В 1958 году – 450581 человек.

Все эти этапы свидетельствуют о том, что нынешняя проблема с численностью населения уходит корнями в историю народа.

По данным Росстата население Республики Северная Осетия-Алания на 2021 год составляет 693 098 человек (таблица 1).

В 2020 году Северная Осетия вошла в пятерку субъектов Российской Федерации, в которых зафиксирован наибольший отток населения. Главным образом миграционный отток республики имеет следующие направления:

- 28,6% - регионы, входящие в состав Северо-Кавказского федерального округа;
- 30,7% уезжают в Центральный федеральный округ;
- 17,1% - в Южный федеральный округ[6];

Однако республика является также и привлекательным регионом для людей покидающих иные субъекты Российской Федерации или другие страны.

Таблица 1 – Численность населения
(оценка на 1 января соответствующего года)

	Все население тыс. человек	**в том числе:**		**В общей численности населения, процентов**	
		городское	**сельское**	**городское**	**сельское**
1993	661783	461140	200643	69-7	30.3
1996	677237	467110	210127	69.0	31.0
2001	704351	466048	238303	66.2	33.8
2002					
на 1 января	709630	466247	243383	657	34.3
на 9 октября	710275	464875	245400	65.5	34.5
2005	706393	460481	245912	65.2	34.8
2006	706896	454828	252068	64.3	35.7
2007	708800	454027	254773	64.1	35.9
2009	711661	452873	258788	63.6	36.4
2010					
на 1 января	711725	453034	258691	637	36.3
на 14 октября	712980	454560	258420	63.8	36.2
2011	712481	454399	258082	63.8	36.2
2012	709032	453048	255984	63.9	36.1

2013	706123	451403	254720	63.9	36
2014	703977	450386	253591	64.0	36.0
2015	705270	451921	253349	64.1	35.9
2016	703745	451441	252304	64.1	35.9
2017	703262	451485	251777	64.2	35.8
2018	701765	450865	250900	64.2	35.8
2019	699253	449873	249380	64.3	35.7
2020	696837	448301	248536	64.3	35.7
2021	693098	445605	247493	64.3	35.7

Такими странами выступают страны СНГ, Абхазия, Грузия, Южная Осетия, Армения, Таджикистан.

Основная проблема республики – это низкая рождаемость, начавшая, по оценкам исследователей, большие обороты с начала 1996 года (когда численность умерших была на 471 человека больше нежели рождаемость) (Таблица 2). Причины, по которым возникала такая ситуация, были следующими: осетино-ингушский конфликт, недостаточные социальные условия, повлекшие за собой проблемы с доходами семей и их возможностью приобрести жилье, стремление к построению карьеры и, как следствие, миграция молодого населения в другие регионы. Население «таяло» на глазах, так как рождаемость была низкой, смертность высокой, а миграция также сохранялась.

Из таблицы 2 видно, что положительная динамика начала проявляться с 2006 года, когда впервые за эти годы естественный прирост составил 0,3%. Предпосылками к этому послужили указы и постановления главы республики: Указы главы Республики Северная Осетия – Алания от 04.06.2004 № 120 «О мерах по улучшению жилищных условий молодых семей»;
а также постановление от 15.01.2007 № 1 и от 28.03.11 «О повышении размера государственного ежемесячного денежного пособия гражданам, имеющим детей»; Законы Республики Северная Осетия – Алания от 02.12 2007 № 15-З «О семейной политике в Республике Северная Осетия – Алания» и от 31.03.2008 № 6-РЗ «О стратегии социально-экономического развития Северной Осетии до 2030 года»[7].

В последующий период до 2019 года естественный прирост сохранил положительную динамику (см. таблицы 3, 4). Однако в пандемийное время ситуация ухудшилась, подробнее в таблице 5.

Таблица 2 – Естественное движение населения 1989-2008 годы.

Годы	Абсолютные данные (тыс. чел.)			На 1000 чел. населения		
	Число родившихся	Число умерших	Естественный прирост	Число родившихся	Число умерших	Естественный прирост
1989	11,5	6,1	5,4	18,0	9,5	8,5
1995	8,8	8,6	0,2	13,3	13,0	0,3
1996	8,0	8,5	-0,5	12,1	12,8	-0,7
1997	7,7	8,4	-0,7	11,7	12,6	-0,9
1998	7,8	8,2	0,4	11,7	12,3	-0,6
1999	7,2	8,4	-1,2	10,8	12,6	-1,8
2000	7,2	8,6	-1,4	10,6	12,8	-2,2
2001	7,3	8,2	-0,9	10,8	12,1	-1,3
2002	7,8	8,6	-0,8	11,0	12,1	1,1
2003	8,0	9,0	-1,0	11,3	12,7	-1,4
2004	8,0	8,8	-0,8	11,3	12,5	-1,2
2005	7,9	8,7	-0,8	11,2	12,3	-1,1
2006	8,4	8,1	0,3	12,0	11,5	0,5
2007	9,5	7,8	1,7	13,6	11,1	2,5
2008	10	8,0	2,0	14,2	11,4	2,8

Таблица 3 – Естественное движение населения (2010-2016 годы)

	2010		2013		2015		2016	
	родилось, человек	умерло, человек	родилось, человек	умерло, человек	родилось, человек	умерло, человек	родилось, человек	умерло, человек
Республика Северная Осетия-Алания	9901	7344	8985	7211	9180	7180	8575	7211
городское население	6588	4705	5973	4665	6207	4702	5642	4706
сельское население	3313	2639	3012	2546	2973	2478	2933	2505

Таблица 4 – Естественное движение населения (2017-2019 годы)

	2017		2018		2019	
	родилось, человек	умерло, человек	родилось, человек	умерло, человек	родилось, человек	умерло, человек
Республика Северная Осетия-Алания	8220	8566	7992	9756	9901	7344
городское население	5414	5753	5449	6607	6588	4705
сельское население	2806	2813	2543	3149	3313	2639

Таблица 5 – Естественное движение населения (2020-2021 годы)

	2020		2021	
	родилось, человек	умерло, человек	родилось, человек	умерло, человек
Республика Северная Осетия-Алания	8985	7211	9180	7180
городское население	5973	4665	6207	4702
сельское население	3012	2546	2973	2478

Однако для того чтобы понять структуру населения республики изнутри, необходимо рассмотреть численность населения, распределенную по возрастным группам. Наименьшей по численности возрастной группой в 2019 году является группа 65-69 лет, наибольшей – 30-34 года. Группа 70 и более лет значительно выросла с 2002 года, что свидетельствует об уменьшении уровня смертности и увеличении продолжительности жизни.

Миграционный прирост на протяжении многих лет остается отрицательным. Относительно стабилизирует ситуацию лишь тот факт, что в республике сохраняется положительный естественный прирост. Однако, опираясь на исследования, важно отметить, что такая положительная динамика уменьшится с 1 тысячи человек в 2020 году до 100 человек в 2024 году.

Отличительной чертой является высокая численность молодого (трудоспособного) населения, а также людей, которые в силу пенсионной реформы также являются трудоспособными.

Также в Северной Осетии к концу 20 века произошла трансформация сложных семей в простые. Число браков, начиная

с 2010 года, постепенно уменьшается, в то время как число разводов относительно одинаково.

ПОЛИТИКА РЕСПУБЛИКИ СЕВЕРНАЯ ОСЕТИЯ-АЛАНИЯ В СФЕРЕ ДЕМОГРАФИИ

Основные инструменты демографической политики.

Демографические процессы, происходящие в отдельных субъектах Российской Федерации и в целом по стране, нуждаются в государственном управлении. Именно поэтому в России реализуется демографическая политика.

Демографическая политика Российской Федерации направлена на увеличение продолжительности жизни населения, снижение смертности, увеличение рождаемости, регулирование внутренней и внешней миграции, сохранение и укрепление здоровья населения и улучшение на этой основе демографической ситуации в стране[8].

В России функционирует Концепция демографической политики Российской Федерации на период до 2025 года, а также Национальный проект «Демография». Последний состоит из 5 федеральных программ: «Финансовая поддержка семей при рождении детей»; «Содействие занятости»; «Старшее поколение»; «Укрепление общественного здоровья»; «Спорт – норма жизни».

Национальный проект «Демография» реализуется в Республике Северная Осетия-Алания. Каждый федеральный проект обладает своим паспортом регионального проекта, характерным для демографической ситуации республики.

Программа «Финансовая поддержка семей при рождении детей» за 2019-2021 годы достигла запланированных результатов. Помимо этого, в республике реализуется программа льготного 6 процентного ипотечного кредитования семей, имеющих 2 и более детей. Она пользуется активным спросом среди населения республики.

В 2020 году в республике в рамках федеральной программы «Старшее поколение» профессиональную переподготовку прошли 103 человека, а в рамках «Содействия занятости» – 53 женщины. На основе этих данных можно сделать вывод – проект реализуется, но очень малыми темпами и объемами.

«Спорт – норма жизни». В рамках данного проекта были построены 4 спортивных комплекса и 23 многофункциональные игровые площадки, обновлено искусственное покрытие нескольких футбольных полей, построен «Тренировочный центр по спортивной борьбе в г. Владикавказ».

Инструменты демографической политики можно классифицировать по нескольким видам: финансово-экономические, организационные, хозяйственные, информационно-мотивационные, нормативно-правовые[9].

Финансово-экономические содержат в себе пособия, материнский капитал, субсидии, налоговые льготы, единовременные денежные выплаты, компенсации определенных видов расходов.

Организационные: ипотечные каникулы, предоставление бесплатного питания и проезда, дополнительная социальная поддержка, а также миграционный учет, содействие трудоустройству.

Хозяйственные: льготная ипотека, бесплатные земельные участки.

Информационно-мотивационные, примером которых являются дополнительные отпуска, просвещение граждан, пропаганда здорового образа жизни,

Нормативно-правовые: льготная пенсия, разработка и реализация различных программ.

Государственные программы являются неотъемлемым составляющим многих сфер государственного управления. И сфера демографических процессов не является исключением.

Государственная программа – это документ стратегического планирования, который содержит в себе 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[10].

Помимо национального проекта в республике функционирует государственная программа «Социальное развитие Республики Северная Осетия-Алания» на 2016 - 2024 годы».

Таким образом, важно отметить, что федеральные и региональные программы в сфере демографии активно разрабатываются и реализуются, что дает импульс к устойчивому развитию положительной динамики демографических процессов.

Направление развития.

Учитывая все вышесказанное, можно прийти к выводу, что, развивая основные направления в сфере демографии в Республике Северная Осетия-Алания, возможно достичь положительной динамики и успешной демографической ситуации в регионе.

Так, одним из самых важных и актуальных прогнозов исследователей на 2024 год является достижение естественного прироста и повышение продолжительности жизни до 80 лет.

Такие показатели достижимы, так как население республики в короткие сроки почувствовало на себе поддержку государства и активно использует те программы, которые ему предоставлены.

Если воспользоваться методом экспоненциальной функции, то можно спрогнозировать увеличение численности населения республики на 6265 человек к 2031 году.

Основными аспектами, которые интересуют людей и которые влияют на улучшение демографической ситуации являются финансовая сфера и инфраструктура. Северная Осетия, по мнению жителей и гостей республики, комфортное место для проживания, но единственное, что может подтолкнуть людей к смене места проживания, это отсутствие уверенности, особенно для семей с детьми, в стандартном качестве жизни. И здесь важно подчеркнуть, что огромный вклад в развитие инфраструктуры (строительство детских садов, спортивных комплексов и так далее) и финансовой поддержки обеспечил и продолжает обеспечивать национальный проект демография.

Так, федеральный проект «Финансовая поддержка семей с детьми» содействует семьям с детьми повышать уровень доходов, что увеличивает ощущение поддержки и опоры.

Федеральный проект «Содействие занятости женщин – создание условий дошкольного образования для детей возрасте до трех лет» - очень важный инструмент, позволяющий женщинам с детьми дошкольного возраста продолжать осуществлять трудовую деятельность. Этот инструмент имеет сразу несколько эффектов и необходимость в продолжении его реализации. Во-первых, женщины, уже имеющие детей, продолжают трудовую деятельность и, тем самым, приносят доход и активную жизнь, а во-вторых данный проект сподвигает их на рождение детей, так как у них уже есть уверенность в заработке и активной социальной жизни. Так что эффективность этого инструмента сложно переоценить.

В последнее время активно используется термин «серебряная экономика», который с каждым годом будет становится все популярнее, а позже смысл данного термина будет уже неотъемлемой частью развития общества. Поэтому Федеральный проект «Старшее поколение» – своевременный и крайне необходимый шаг в области демографической политики. С помощью него для граждан пожилого возраста создаются условия для активного долголетия, качественной жизни, а также профессионального обучения и дополнительного профессионального образования.

Здоровый образ жизни как стиль жизни в целом – популярное веяние последних лет. Однако данная популярность не является всеобъемлющей, что негативно сказывается на демографической ситуации. Вследствие этого федеральный проект «Укрепление общественного здоровья» является именно тем инструментом, который необходим всегда, так как создание «моды» на ведение здорового образа жизни – залог здоровья и активного развития всех поколений. Одним из аспектов, оказывающих

помощь в этом выступает спорт. Спорт должен быть доступным для всех граждан, а спортивные условия должны бвть качественными. В этом помогает федеральный проект «Спорт – норма жизни».

Помимо национального проекта «Демография» в Республике Северная Осетия -Алания реализуется и ряд других национальных проектов. А так как демографические процессы напрямую зависят от здравоохранения, образования, культуры, качества инфраструктуры, экологии, то развитие каждого из них положительно сказывается и на демографической ситуации.

Таким образом, демографическая политика Республики Северная Осетия-Алания ставит одной из главных целей содействие устойчивому естественному росту численности населения. Еще одна проблема в области демографической ситуации в Республике Северная Осетия-Алания – низкий уровень доходов населения.

Демография – одно из тех направлений, которое находит свое отражение в экономике страны и нуждается в постоянном государственном регулировании для его должного развития.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

1. Федеральный закон от 28.06.2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» - URL: http://www.kremlin.ru/acts/bank/38630

2. Указ Президента Российской Федерации от 01.07.2014 № 483 «Об утверждении Концепции демографической политики Российской Федерации на период до 2025 года»/ URL - http://www.kremlin.ru/acts/bank/26299

3. Паспорт национального проекта «Демография» [Электронный ресурс] / Официальный сайт Правительства России. – URL: http://government.ru/info/35559/ (дата обращения: 10.11.2022)

4. Паспорт регионального проекта Старшее поколение (Республика Северная Осетия - Алания) [Электронный ресурс] / Официальный сайт Министерства труда и социального развития Республики Северная Осетия-Алания – URL: http://minsotc.alania.gov.ru/pages/1728 (дата обращения: 10.11.2022)

5. Паспорт регионального проекта «Финансовая поддержка семей при рождении детей на территории Республики Северная Осетия-Алания» [Электронный ресурс] / Официальный сайт Министерства труда и социального развития Республики Северная Осетия-Алания – URL: http://minsotc.alania.gov.ru/pages/1554 (дата обращения: 10.11.2022)

6. Аверин, А. Н. Национальные проекты - инструменты достижения национальных целей Российской Федерации : учебное пособие / А. Н. Аверин. - Москва : Издательско-торговая корпорация «Дашков и К°», 2020. - 200 с. - ISBN 978-5-394-03554-8. - Текст : электронный. - URL: https://znanium.com/catalog/product/1081717 (дата обращения: 18.11.2022).

7. Анохин, А. А. География населения с основами демографии : учебник для вузов / А. А. Анохин, Д. В. Житин. — Москва : Издательство Юрайт, 2021. — 279 с. — (Высшее образование). — ISBN 978-5-534-03724-1. — Текст : электронный // Образовательная платформа Юрайт [сайт]. — URL: https://urait.ru/bcode/469413 (дата обращения: 04.12.2022).

8. Архангельский, В. Н. Демографическая политика. Оценка результативности : учебное пособие для вузов / В. Н. Архангельский, А. Е. Иванова, Л. Л. Рыбаковский ; под редакцией Л. Л. Рыбаковского. — 2-е изд., перераб. и доп. — Москва : Издательство Юрайт, 2021. — 251 с. — (Высшее образование). — ISBN 978-5-534-06248-9. — Текст : электронный // Образовательная платформа Юрайт [сайт]. — URL: https://urait.ru/bcode/473538 (дата обращения: 22.11.2022).

9. Воробьева, О. Д. Миграционная политика России : учебное пособие для вузов / О. Д. Воробьева, Л. Л. Рыбаковский, О. Л. Рыбаковский. — 2-е изд., перераб. и доп. — Москва : Издательство Юрайт, 2021. — 182 с. — (Высшее образование). — ISBN 978-5-534-06376-9. — Текст : электронный // Образовательная платформа Юрайт [сайт]. — URL: https://urait.ru/bcode/473540 (дата обращения: 02.12.2022).

10. Воронцов, А. В. Демография : учебник и практикум для вузов / А. В. Воронцов, М. Б. Глотов. — Москва : Издательство Юрайт, 2021. — 287 с. — (Высшее образование). — ISBN 978-5-534-00865-4. — Текст : электронный // Образовательная платформа Юрайт [сайт]. — URL: https://urait.ru/bcode/468890(дата обращения: 16.11.2022).

11. Демографическая политика. Оценка результативности : учеб. пособие для бакалавриата и магистратуры / В. Н. Архангельский, А. Е. Иванова, Л. Л. Рыбаковский ; под ред. Л. Л. Рыбаковского. — 2-е изд., перераб. и доп. — М. : Издательство Юрайт, 2018. — 251 с. — (Серия : Авторский учебник).

12. Демографическая энциклопедия / Редкол.: А.В. Аношкин, М.Б. Денисенко, В.В. Елизаров, А.А. Ткаченко, Н.Н. Шаповалова. М.: Издательство "Энциклопедия", 2013. - 944 с.

13. Кесаева Р. Э., Кантемирова Г. А. Демографическая реальность в современной Северной Осетии – Алании // Стратегия устойчивого развития регионов России. 2013. №18. URL: https://cyberleninka.ru/article/n/demograficheskaya-realnost-v-sovremennoy-severnoy-osetii-alanii (дата обращения: 19.12.2022).

14. Косов, П. И. Основы демографии : учебное пособие / П.И. Косов, А.Б. Берендеева. — 2-е изд., перераб. и доп. — Москва : ИНФРА-М, 2021. — 288 с. — (Высшее образование: Бакалавриат). - ISBN 978-5-16-003724-0. - Текст : электронный. - URL: https://znanium.com/catalog/product/1146802 (дата обращения: 16.11.2022).

15. Малинина, Т. Б. Демография и социальная статистика : учебник и практикум для среднего профессионального образования / Т. Б. Малинина. — Москва : Издательство Юрайт, 2021. — 298 с. — (Профессиональное образование). — ISBN 978-5-534-15203-6. — Текст : электронный // Образовательная платформа Юрайт [сайт]. — URL: https://urait.ru/bcode/487852 (дата обращения: 07.12.2022).

16. Сурхаева, А. В. Реализация национального проекта «Демография» в РСО — Алания / А. В. Сурхаева. — Текст : непосредственный // Молодой ученый. — 2021. — № 19 (361). — С. 138-140. — URL: https://moluch.ru/archive/361/79978/ (дата обращения: 05.12.2022).

17. Рыбаковский, Л. Л. Миграция населения : учебное пособие для вузов / Л. Л. Рыбаковский. — Москва : Издательство Юрайт, 2021. — 480 с. — (Высшее образование). — ISBN 978-5-534-11727-1. — Текст : электронный // Образовательная платформа Юрайт [сайт]. — URL: https://urait.ru/bcode/473539 (дата обращения: 10.11.2022).

18. Статистика населения и демография + еПриложение: тесты : учебник / Т.А. Долбик-Воробей, О.Д. Воробьева. — Москва : КНОРУС, 2018. — 314 с. — (Магистратура).

19. Управление Федеральной службы государственной статистики по Северо-Кавказскому федеральному округу (северо-кавказстат) – URL: https://stavstat.gks.ru/storage/mediabank2018.pdf (дата обращения: 09.12.2022)

20. Федеральные инструменты демографической политики// Региональная экономика и управление: электронный научный журнал. ISSN 1999-2645. — No2 (66). Номер статьи: 6625. - URL: https://eee-region.ru/article/6625/ (дата обращения: 09.12.2022)

---

[1] Демография : учеб. пособие / А.И. Щербаков, М.Г. Мдинарадзе, А.Д. Назаров, Е.А. Назарова ; под общ. ред. д-ра экон. наук, профессора А.И. Щербакова. – М. : ИНФРА-М, 2017. – 216 с. – (Высшее образование: Бакалавриат). – www.dx.doi.org/10.12737/XXXXX.

[2] Демография : учеб. пособие / А.И. Щербаков, М.Г. Мдинарадзе, А.Д. Назаров, Е.А. Назарова ; под общ. ред. д-ра экон. наук, профессора А.И. Щербакова. – М. : ИНФРА-М, 2017. – 216 с. – (Высшее образование: Бакалавриат). – www.dx.doi.org/10.12737/XXXXX.

[3] Статистика населения и демография + еПриложение: тесты : учебник / Т.А. Долбик-Воробей, О.Д. Воробьева. – Москва : КНОРУС, 2018. – 314 с. – (Магистратура).

[4] Демографическая энциклопедия / Редкол.: А.В. Аношкин, М.Б. Денисенко, В.В. Елизаров, А.А. Ткаченко, Н.Н. Шаповалова. М.: Издательство "Энциклопедия", 2013. 944 с.

[5] Сурхаева, А. В. Реализация национального проекта «Демография» в РСО – Алания / А. В. Сурхаева. – Текст: непосредственный // Молодой ученый. – 2021. – № 19 (361). – С. 138. – URL: https://moluch.ru/archive/361/79978/ (дата обращения: 05.12.2021).

[6] Управление Федеральной службы государственной статистики по Северо-Кавказскому федеральному округу (северо-кавказстат) - URL: https://stavstat.gks.ru/storage/ mediabank2018.pdf.
[7] Кесаева Р. Э., Кантемирова Г. А. Демографическая реальность в современной Северной Осетии – Алании // Стратегия устойчивого развития регионов России. 2013. № 18. – URL:https://cyberleninka.ru/article/n/demograficheskaya-realnost-v-sovremennoy-severnoy-osetii-alanii (дата обращения: 19.12.2021).
[8] Указ Президента Российской Федерации от 01.07.2014 № 483 «Об утверждении Концепции демографической политики Российской Федерации на период до 2025 года»/ – URL: http://www.kremlin.ru/acts/bank/26299.
[9] Федеральные инструменты демографической политики // Региональная экономика и управление: электронный научный журнал. ISSN 1999-2645. – № 2 (66). Номер статьи: 6625. Дата публикации: 30.06.2021. – URL: https://eee-region.ru/article/6625/.
[10] Федеральный закон от 28.06.2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» – URL: http://www.kremlin.ru/acts/bank/38630.

Законопроект о ликвидации несанкционированных свалок – во исполнение или вопреки Постановлению Конституционного Суда Российской Федерации от 30.05.2023 № 27-П?

The draft law on the liquidation of unauthorized landfills - in pursuance or contrary to the Resolution of the Constitutional Court of the Russian Federation dated May 30, 2023 No. 27-P?

М.В.Пенизев
юрисконсульт Красноярского краевого государственного бюджетного учреждения ДПО «Институт государственного и муниципального управления при Правительстве Красноярского края», аспирант кафедры конституционного, административного и муниципального права Юридического института Сибирского федерального университета

Аннотация: Проблема формирования эффективной системы обращения с отходами продолжает оставаться актуальной даже после начала реформирования данной сферы. Несмотря на предпринимаемые законодателем усилия 30 мая 2023 года Конституционный Суд Российской Федерации в Постановлении № 27-П очередной раз обратился к проблеме разграничения полномочий между уровнями публичной власти в сфере обращения с отходами и признал неконституционными отдельные положения сразу ряда федеральных законов, а также постановления Правительства Российской Федерации, поскольку они позволяли возлагать всю полноту бремени ликвидации несанкционированных свалок, расположенных на землях, государственная собственность на которые не разграничена, на муниципальные образования. В статье анализируется предложенный Министерством природных ресурсов и экологии Российской Федерации законопроект, который по утверждению его авторов должен разрешить обнаруженную Конституционным Судом Российской Федерации проблему возложения на муниципальные образования обязанности по ликвидации несанкционированных свалок на землях, государственная собственность на которые не разграничена, сформировать систему полномочий в данной сфере, а также определить источники их финансирования. По мнению автора, предложенное правовое регулирование противоречит правовым позициям Конституционного Суда Российской Федерации и не решает ключевую для муниципальных образований проблему – финансовую необеспеченность полномочий. Автором сформулированы собственные предложения по изменению федерального законодательства.
Ключевые слова: местное самоуправление, несанкционированные свалки, справедливое гарантированное софинансирование, Конституционный Суд, выявление и ликвидация свалок.

Abstract: The problem of forming an effective waste management system continues to be relevant even after the start of reforming this area. Despite the efforts made by the legislator, on May 30, 2023, the Constitutional Court of the Russian Federation, in Resolution No. 27-P, once again addressed the problem of delimitation of powers between the levels of public authority in the field of waste management and declared unconstitutional certain provisions of a number of federal laws at once, as well as the Decree of the Government of the Russian Federation Federations, since they made it possible to place the entire burden of eliminating unauthorized dumps located on lands, state ownership of which is not demarcated, on municipalities. The article analyzes the draft law proposed by the Ministry of Natural Resources and Ecology of the Russian Federation, which, according to its authors, should resolve the problem found by the Constitutional Court of the Russian Federation of imposing on municipalities the liquidation of unauthorized dumps on lands, state ownership of which is not delimited, form a system of powers in this area, and identify sources of their funding. According to the author, the proposed legal regulation contradicts the legal positions of the Constitutional Court of the Russian Federation and does not solve the key problem for municipalities - the financial insecurity of powers. The author formulated his own proposals for changing the federal legislation.
Keywords: local self-government, unauthorized dumps, fair guaranteed co-financing, the Constitutional Court, identification and liquidation of dumps.

Министерством природных ресурсов и экологии Российской Федерации разработан проект Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «Об охране окружающей среды», другие законодательные акты Российской Федерации и признании утратившей силу статьи 13 Федерального закона «Об отходах производства и потребления»[1] (далее – Законопроект), который направлен на реализацию положений Постановления Конституционного Суда Российской Федерации (далее – КС РФ) от 30.05.2023 г. № 27-П[2] (далее – Постановление № 27-П).

В Постановлении № 27-П КС РФ рассматривалась проблема разграничения полномочий уровней публичной власти по вопросу ликвидации несанкционированных свалок. По итогу рассмотрения дела признаны несоответствующими Конституции Российской Федерации (далее – Конституция РФ) отдельные положения целого ряда федеральных законов, а также Правил обращения с твердыми коммунальными отходами, утвержденных постановлением Правительства РФ от 12.11.2016 № 1156[3], поскольку они применяемые совокупно или обособленно, позволяли возлагать на органы местного самоуправления муниципальных образований обязанность по ликвидации несанкционированных свалок (возмещению региональным операторам расходов по их ликвидации) на землях, находящихся в государственной собственности, а также на землях, государственная собственность на которые не разграничена.

Постановлением № 27-П федеральному законодателю предписано с учетом требований Конституции РФ и правовых позиций высказанных КС РФ в данном Постановлении внести изменения в действующее правовое регулирование, в том числе определить принадлежность, распределение и источники финансового обеспечения полномочий по ликвидации мест несанкционированного размещения твердых коммунальных отходов, обнаруженных на расположенных в границах муниципальных образований землях или земельных участках, государственная собственность на которые не разграничена, а также на земельных участках, находящихся в государственной собственности.

Положения Законопроекта

Компетенцию за уровнями публичной власти в Законопроекте предложено распределить следующим образом:

– субъект Российской Федерации несет ответственность за несанкционированные свалки, расположенные на землях, находящихся в федеральной собственности, в собственности субъекта Российской Федерации, а также земельных участках, государственная собственность на которые не разграничена, за исключением случаев, когда ответственность несут органы местного самоуправления;

– органы местного самоуправления несут ответственность за несанкционированные свалки, расположенные не землях, находящихся в муниципальной собственности, а также на земельных участках, государственная собственность на которые не разграничена, находящихся в границах территории муниципальных образований, в рамках полномочий, установленных Федеральным законом «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации»[4].

За муниципальными образованиями всех видов, предусмотренных законодательством, предложено закрепить новые полномочия путем внесения изменений в вопросы местного значения.

Так, за городскими и сельскими поселениями закрепляется новый вопрос местного значения:

«выявление и ликвидация несанкционированных свалок отходов на землях, находящихся в муниципальной собственности, а также на земельных участках, государственная собственность на которые не разграничена, находящихся в границах территории муниципального образования»;

Для муниципальных районов, городских и муниципальных округов, дополняют уже существующий вопрос местного значения по организации мероприятий по охране окружающей среды словами «включая выявление и ликвидацию несанкционированных свалок отходов».

Финансирование новых полномочий муниципальных образований предполагается за счет зачисленных в бюджеты субъектов Российской Федерации и местные бюджеты средств:

– от платы за негативное воздействие на окружающую среду;

– от административных штрафов, установленных Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ[5] и законами субъектов Российской Федерации за административные правонарушения в области охраны окружающей среды и природопользования;

– по искам о возмещении вреда, причиненного окружающей среде, в том числе водным объектам, вследствие нарушений обязательных требований, а также от платежей, уплачиваемых при добровольном возмещении вреда, причиненного окружающей среде, в том числе водным объектам, вследствие нарушений обязательных требований.

Общие замечания к Законопроекту

1. Предложенная система финансирования полномочий органов местного самоуправления по ликвидации несанкционированных свалок на землях, государственная собственность на которые не разграничена, противоречит бюджетному законодательству, поскольку городские и сельские поселения не являются получателями средств, предусмотренных Законопроектом в качестве источника финансирования.

Так, согласно положениям статей 57, 62 Бюджетного кодекса Российской Федерации[6] (далее – БК РФ) плата за негативное воздействие на окружающую среду зачисляется в бюджет субъекта Российской Федерации по нормативу 40 процентов, в бюджеты муниципальных районов, бюджеты муниципальных округов, бюджеты городских округов по нормативу 60 процентов.

В свою очередь, БК РФ не предусмотрены специальные правила зачисления административных штрафов за административные правонарушения в области охраны окружающей среды и природопользования в бюджеты бюджетной системы Российской Федерации, ввиду чего они подлежат зачислению по общим правилам, установленным статьей 46 БК РФ.

Согласно этим общим правилам, указанные административные штрафы могут поступать как в федеральный бюджет, региональный бюджет или бюджеты муниципальных районов, городских и муниципальных округов. Определение конечного получателя штрафа поставлено в зависимость от должностного лица, вынесшего постановление.

При этом, в бюджеты муниципальных образований могут поступать суммы штрафов:

– по нормативу 50 процентов в случае постановления о наложении административных штрафов вынесены мировыми судьями (в бюджеты муниципальных районов, городских или муниципальных округов по месту нахождения органа или должностного лица, принявших решение о наложении административного штрафа; пп. 2 п. 2 ст. 46 БК РФ);

– по нормативу 100 процентов в случае выявления административного правонарушения должностными лицами органов муниципального контроля (в бюджет муниципального образования, за счет средств бюджета которого осуществляется финансовое обеспечение деятельности указанных органов; п. 5 ст. 46 БК РФ[7]);

– по нормативу 100 процентов суммы административных штрафов, установленных законами субъектов Российской

Федерации, за нарушение муниципальных правовых актов, подлежат зачислению в бюджеты муниципальных образований (п. 7 ст. 46 БК РФ).

Законопроектом указывается, что третьим источником финансирования полномочий муниципальных образований по выявлению и ликвидации несанкционированных свалок на земельных участках, государственная собственность на которые не разграничена, являются платежи по искам о возмещении вреда, причиненного окружающей среде.

Вместе с тем, указанные платежи подлежат зачислению в бюджеты муниципальных районов, муниципальных округов, городских округов (по месту причинения вреда окружающей среде) по нормативу 100 процентов (п. 22 ст. 46 БК РФ).

Таким образом, Законопроектом предложено закрепить за городскими и сельскими поселениями новые полномочия, финансирование которых не может быть обеспечено за счет средств, предусмотренных Законопроектом.

При этом, несмотря на то, что административные штрафы за административные правонарушения в области охраны окружающей среды и природопользования могут поступать в том числе в федеральный бюджет, Законопроектом не предусматривается участие Российской Федерации в финансировании (софинансировании) полномочий иных уровней публичной власти по выявлению и ликвидации несанкционированных свалок.

2. Закрепляя за городскими, сельскими поселениями и муниципальными районами однородные полномочия по выявлению и ликвидации несанкционированных свалок, создаются условия для конфликта компетенции между данными видами муниципальных образований, поскольку не определены четкие границы, в которых осуществляется реализация полномочий тем или иным видом муниципального образования.

3. Концепция Законопроекта коренным образом противоречит правовым позициям КС РФ, высказанным в Постановлении № 27-П, поскольку неверно определена правовая природа полномочий муниципальных образований по ликвидации несанкционированных свалок на землях, государственная собственность на которые не разграничена, а также не предусмотрена передача муниципальным образованиям необходимых финансовых ресурсов для ликвидации несанкционированных свалок на указанных землях.

По своему существу, полномочия муниципальных образований в отношении земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена, должны рассматриваться как отдельные государственные полномочия, передаваемые для осуществления органам местного самоуправления и, следовательно, наделение ими органов местного самоуправления должно соответствовать положениям статьи 19 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»[8].

Указанное мнение подтверждается и в Постановлении № 27-П, где КС РФ в качестве оснований для признания несоответствующими Конституции оспариваемых законодательных актов подчеркнул, что в федеральном законодательстве отсутствуют указания на полномочия органов местного самоуправления по ликвидации таких мест на землях или земельных участках, государственная собственность на которые не разграничена, сопровождаемое одновременным закреплением форм участия Российской Федерации или субъектов Российской Федерации в финансовом обеспечении осуществления этих полномочий. Также в рассматриваемых правоотношениях отсутствовал и соответствующий закон субъекта Российской Федерации о наделении органов местного самоуправления соответствующими государственными полномочиями с передачей им финансовых ресурсов (п. 1 резолютивной части Постанов-

ления № 27-П).

Вместе с тем, предложенным Законопроектом фактически происходит лишь расширение целей бюджетных средств, уже и без того поступающих в бюджеты отдельных видов муниципальных образований, без предоставления муниципальным образованиям дополнительного финансирования для реализации полномочий (которые объективно говоря должны были бы рассматриваться как передаваемые государственные полномочия) в рамках нового (дополненного) вопроса местного значения.

В указанном контексте уместно также указать, что в Определении от 15.01.2008 № 219-О-О[9] КС РФ, комментируя правовой статус земель, на которые государственная собственность не разграничена, указал, что такие земельные участки рассматриваются как «не муниципальные земли», следовательно возложение на муниципальные образования обязанности по содержанию данных земель противоречит смыслу и назначению местного самоуправления.

Таким образом, предложенное в Законопроекте регулирование направлено на легализацию признанной неконституционной Постановлением № 27-П возможности возложения на муниципальные образования обязанности по содержанию земель, государственная собственность на которые не разграничена.

При том, что КС РФ в Постановлении № 27-П очередной раз подтвердил[10], что закрепление за муниципальными образованиями тех или иных вопросов местного значения, а также их содержательное наполнение, должно учитывать при совокупности различные факторы, влияющие на возможность реализации местным самоуправлением возложенных на него функций. Авторами Законопроекта тем не менее не учитывается, что муниципальные образования Российской Федерации характеризуются различными географическими, территориальными, экономическими, социальными и иными условиями.

Закрепление предложенного Законопроектом порядка финансирования полномочий по выявлению и ликвидации несанкционированных свалок в теории должно стать стимулом, в том числе, для местных властей в приложении дополнительных усилий по предупреждению их образования, по выявлению причинителей вреда окружающей среде и привлечению их к ответственности.

Однако КС РФ в Постановлении № 27-П, а также ранее в Постановлении от 03.07.2019 № 26-П[11], констатировал, что органы местного самоуправления при осуществлении муниципального контроля обладают меньшим объемом полномочий в сравнении с органами государственной власти, осуществляющими федеральный и региональный надзор, и как следствие обладают меньшим объемом возможностей для своевременного выявления нарушений и привлечения виновных лиц к ответственности.

Таким образом, к сожалению, можно констатировать, что законодательные усилия по реализации положений Постановления № 27-П в настоящее время направлены на преодоление высказанных КС РФ позиций. Хотя и нельзя отрицать существующие недостатки правового регулирования в данной сфере[12], тем не менее предположения о том, что проблема несанкционированных свалок может быть решена путем простой конкретизации положений законодательства и закрепления за местным самоуправлением новых полномочий[13], также направлены лишь на имитацию решения проблемы, без решения ключевой причины неэффективности действий муниципальных образований в данной сфере – финансовой необеспеченности полномочий[14].

Несмотря на предложенную КС РФ в Постановлении № 27-П систему совместного финансового участия федерального и регионального уровней публичной власти в реализации органами местного самоуправления полномочий в сфере обращения с отходами, основанную на принципе един-

ства публичной власти, она осталась полностью проигнорирована и предлагается вернуться обратно, к полной финансовой ответственности местного самоуправления при очевидном даже для авторов Законопроекта[15] дефиците бюджетных средств в местных бюджетах.

Предложения по изменению федерального законодательства в целях реализации Постановления № 27-П

Следует отметить, что КС РФ в Постановлении № 27-П указал на то, что органы местного самоуправления имеют право на получение финансирования (справедливого гарантированного софинансирования) при возложении на них обязанностей по ликвидации несанкционированных свалок на землях, государственная собственность на которые не разграничена. При этом признаки, которые бы свидетельствовали о том, что муниципалитету требуется или не требуется справедливое гарантированное софинансирование по своему существу сформулированы не были и нуждаются в законодательном раскрытии.

Совет по местному самоуправлению при Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации констатирует, что средств местных бюджетов хватает лишь на исполнение текущих расходов, а не на долгосрочное и устойчивое развитие территорий[16].

Исследователями подчеркивается, что эффективно функционирующая система местного самоуправления невозможна без экономической самостоятельности муниципальных образований, которая в определяющей степени зависит от реализуемой федеральными и региональными органами государственной власти политики в отношении локальных территорий[17].

Таким образом, представляется, что в настоящее время не может быть иных альтернатив, чем предоставление дополнительных денежных средств муниципальным образованиям для финансирования мероприятий по ликвидации несанкционированных свалок, что позволило бы обеспечить баланс между имеющимися финансовыми средствами и полномочиями, закрепленными на местном уровне[18].

Д.В.Савицкий с опорой на Постановление № 27-П обосновывает необходимость введения института солидарной обязанности (ответственности) для случаев реализации в муниципальных образованиях чрезвычайно затратных мероприятий[19].

Система софинансирования данных полномочий может реализовываться путем определения муниципальными образованиями необходимого объема денежных средств, необходимых для ликвидации несанкционированной свалки, с последующим направлением заявок органами местного самоуправления в органы государственной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

Следует отметить, что аналогичная схема, хотя и с присущими ей недостатками, нашла свое отражение при определении лимитов бюджетных средств, которые доводятся муниципальным образованиям для финансирования иных отдельных государственных полномочий, которыми наделены органы местного самоуправления.

Например, в Красноярском крае финансирование закрепленных за органами местного самоуправления государственных полномочий по обеспечению жилыми помещениями детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц, которые достигли возраста 23 лет, осуществляется путем предоставления муниципалитетам денежных средств с учетом сформированной органами местного самоуправления очереди на получение жилых помещений[20].

Таким образом, представляется обоснованным закрепить в законодательстве следующую схему работы органов местного самоуправления муниципального образования по выявлению и ликвидации несанкционированных свалок на землях,

государственная собственность на которые не разграничена:

1. Мониторинг территории муниципального образования на предмет образования несанкционированных свалок;

2. Формирование местной администрацией перечня несанкционированных свалок на территории муниципального образования[21];

3. Оценка объемов несанкционированных свалок и необходимых материально-финансовых средств для их ликвидации;

4. Принятие мер по недопущению разрастания несанкционированных свалок и попыткам установить источники происхождения отходов;

5. Формирование и направление местной администрацией заявок в уполномоченные органы государственной власти Российской Федерации и субъекта Российской Федерации на получение софинансирования полномочий по ликвидации несанкционированных свалок на землях, государственная собственность на которые не разграничена.

В данной схеме можно сохранить предложенное Законопроектом расширение целевого характера денежных средств, поступающих от административных штрафов, в области охраны окружающей среды и природопользования, исков по возмещению вреда окружающей среде и платы за негативное воздействие на окружающую среду. Вместе с тем, муниципальные образования с учетом своих бюджетных возможностей смогут также рассчитывать и на софинансирование полномочий со стороны иных уровней публичной власти в случае недостаточности собственных ресурсов.

Также, ввиду ограниченности имеющихся у муниципальных образований ресурсов, представляется рациональным учесть предложения Е.В.Ковех, которая высказывала мнение о необходимости ведения специализированных информационных систем общественного контроля за состоянием окружающей среды, которая позволяла бы наладить систему обратной связи с населением, которое могло бы осуществлять путем видео или фотосъемки фиксацию выявленных ими экологических правонарушений, одновременно с этим можно предусмотреть и выплаты гражданам, оказавшим содействие в выявлении и фиксации таких правонарушений[22].

Таким образом, эффективная реализация правовых позиций, высказанных в Постановлении № 27-П, может быть обеспечена только при обеспечении баланса между интересами всех уровней публичной власти, с их совместным участием в решении вопросов, связанных с выявлением и ликвидацией несанкционированных свалок[23], формировании системы, которая позволяла бы муниципальным образованиям рассчитывать на получение справедливого гарантированного софинансирования в случаях недостатка собственных средств, а также путем создания систем общественного контроля, направленных на участие населения в пресечении и своевременном выявлении правонарушений в данной сфере.

Список использованных источников:

1. *Алыкова, О. И.* О полномочиях для ликвидации свалок // Твердые бытовые отходы. 2018. № 11(149). С. 62-63. EDN YUCAIH.

2. *Афанасьева, Е. Е.* Проблемы формирования доходов местных бюджетов в условиях централизации финансовых ресурсов // Вестник евразийской науки. 2018. Т. 10, № 3. С. 1-9. EDN XWXQLR.

3. *Васильчук, Ю. В.* К вопросу о возложении обязанности по ликвидации несанкционированных свалок твердых коммунальных отходов // Вестник Тверского государственного

университета. Серия: Право. 2021. № 4(68). С. 90-98. DOI 10.26456/vtpravo/2021.4.090. EDN UQBVJW.

4. *Галкина, С. Е.* О необходимости кадастрового учета несанкционированных свалок // Природопользование и охрана природы: Материалы VIII Всероссийской научно-практической конференции с международным участием, Томск, 11 апреля 2019 года. Томск: ООО «Парус», 2019. С. 27-30. EDN AYOOFI.

5. *Доброродова, В. В.* Проблема несанкционированных свалок на примере города федерального значения Санкт-Петербург // Альманах молодого исследователя. 2019. № 6. С. 111-116. EDN JJMBGA.

6. *Дубовик, Д. М.* К вопросу о проблеме несанкционированных свалок // Управление техносферой. 2022. Т. 5, № 3. С. 284-293. DOI 10.34828/UdSU.2022.26.30.001. EDN WXNFCV.

7. *Ковех, Е. В.* Ответственность за создание несанкционированных свалок // Молодежь и системная модернизация страны: Сборник научных статей 3-й Международной научной конференции студентов и молодых ученых. В 4-х томах, Курск, 22–23 мая 2018 года / Ответственный редактор А.А. Горохов. Том 2. Курск: Закрытое акционерное общество «Университетская книга», 2018. С. 173-178. EDN XQUFJJ.

8. *Комашко, О. В.* Проблемы ликвидации несанкционированных свалок твердых коммунальных отходов // Совершенствование механизмов взаимодействия региональной власти, органов местного самоуправления и населения: материалы межрегиональной научно-практической конференции, посвященной 80-летию образования Новосибирской области: в 3 частях, Новосибирск, 26–27 сентября 2017 года. Том Часть II. Новосибирск: Сибирский институт управления - филиал Федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего профессионального образования "Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации", 2017. С. 28-34. EDN ZQQZZR.

9. *Славецкий, Д. В.* О новой гарантии муниципальным образованиям - учете их финансовых возможностей - в соответствии с Постановлением Конституционного Суда Российской Федерации от 30 мая 2023 г. № 27-П // Муниципальное имущество: экономика, право, управление. 2023. № 3. С. 22-26. DOI 10.18572/2072-4314-2023-3-22-26. EDN ELSCBU.

10. *Шайхуллин, М. С.* Полномочия органов местного самоуправления в области ликвидации несанкционированных свалок бытовых и промышленных отходов // Матрица научного познания. 2021. № 4-1. С. 173-175. EDN YTBSIM.

---

[1] О внесении изменений в Федеральный закон «Об охране окружающей среды», другие законодательные акты Российской Федерации и признании утратившей силу статьи 13 Федерального закона «Об отходах производства и потребления»: проект Федерального закона [Электронный ресурс] // Режим доступа: http://regulation.gov.ru/Regulation/Npa/PublicView?npaID=141130 (дата обращения: 24.08.2023).

[2] Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 30.05.2023 № 27-П [Электронный ресурс] // Режим доступа: http://doc.ksrf.ru/decision/KSRFDecision683735.pdf (дата обращения 29.08.2023).

[3] Постановление Правительства РФ от 12 ноября 2016 № 1156 (ред. от 18 марта 2021, с изм. от 30 мая 2023) «Об обращении с твердыми коммунальными отходами и внесении изменения в постановление Правительства Российской Федерации от 25 августа 2008 г. № 641» [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 29.08.2023).

[4] Федеральный закон от 25 октября 2001 № 137-ФЗ (ред. от 04 августа 2023) «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации» [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «Консультант-

Плюс» (дата обращения: 29.08.2023).

[5] Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 № 195-ФЗ [Электронный ресурс] // // Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения 29.08.2023).

[6] Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 № 145-ФЗ (ред. от 4 августа 2023) [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 24.08.2023).

[7] При том, что муниципальные образования не обладают полномочиями по проведению муниципального контроля в сфере охраны окружающей среды (см. гл. XI Федерального закона от 10 января 2002 № 7-ФЗ (ред. от 04 августа 2023) «Об охране окружающей среды», Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 03 июля 2019 № 26-П).

[8] Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 6 октября 2003 № 131-ФЗ [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 24.08.2023).

[9] Определение Конституционного Суда РФ от 15 января 2008 № 219-О-О [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 24.08.2023).

[10] Ранее данная позиция также высказывалась Конституционным Судом Российской Федерации в Постановлении от 29 марта 2011 № 2-П.

[11] Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 3 июля 2019 № 26-П [Электронный ресурс] // Режим доступа: http://doc.ksrf.ru/decision/KSRFDecision411831.pdf (дата обращения: 29.08.2023).

[12] См., например, *Дубовик, Д. М.* К вопросу о проблеме несанкционированных свалок // Управление техносферой. 2022. Т. 5, № 3. С. 284-293. DOI 10.34828/UdSU.2022.26.30.001. EDN WXNFCV.

[13] *Васильчук, Ю. В.* К вопросу о возложении обязанности по ликвидации несанкционированных свалок твердых коммунальных отходов // Вестник Тверского государственного университета. Серия: Право. 2021. № 4(68). С. 90-98. DOI 10.26456/vtpravo/2021.4.090. EDN UQBVJW.

[14] См., например, *Комашко, О. В.* Проблемы ликвидации несанкционированных свалок твердых коммунальных отходов // Совершенствование механизмов взаимодействия региональной власти, органов местного самоуправления и населения: материалы межрегиональной научно-практической конференции, посвященной 80-летию образования Новосибирской области: в 3 частях, Новосибирск, 26–27 сентября 2017 года. Том Часть II. Новосибирск: Сибирский институт управления - филиал Федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего профессионального образования "Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации", 2017. С. 32-33. EDN ZQQZZR.

[15] В пояснительной записке авторами Законопроекта напрямую указывается что «средства, которыми располагают муниципалитеты, не являются достаточными для ликвидации несанкционированных свалок отходов», однако в итоговом результате никаких мер по преодолению данной ситуации Законопроект не предпринимает. См. Пояснительную записку к проекту Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «Об охране окружающей среды», другие законодательные акты Российской Федерации и признании утратившей силу статьи 13 Федерального закона «Об отходах производства и потребления»: [Электронный ресурс] // Режим доступа: http://regulation.gov.ru/Regulation/Npa/PublicView?npaID=141130 (дата обращения: 24.08.2023).

[16] Материалы к заседанию Совета по местному самоуправлению при Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации на тему «Актуальные вопросы финансового обеспечения реализации полномочий органов местного самоуправления» [Электронный ресурс] // Режим доступа: http://council.gov.ru/media/files/AAP0o0U2nVGBwYjx6dRDc3cQmcYQMVoy.pdf (дата обращения: 30.08.2023).

[17] *Афанасьева, Е. Е.* Проблемы формирования доходов местных бюджетов в условиях централизации финансовых ресурсов // Вестник евразийской науки. 2018. Т. 10, № 3. С. 1. EDN XWXQLR.

[18] *Шайхуллин, М. С.* Полномочия органов местного самоуправления в области ликвидации несанкционированных свалок бытовых и промышленных отходов // Матрица научного познания. 2021. № 4-1. С. 173-175. EDN YTBSIM.

[19] См. *Славецкий, Д. В.* О новой гарантии муниципальным образованиям - учете их финансовых возможностей - в соответствии с Постановлением Конституционного Суда Российской Федерации от 30 мая 2023 г. № 27-П // Муниципальное имущество: экономика, право, управление. 2023. № 3. С. 22-26. DOI 10.18572/2072-4314-2023-3-22-26. EDN ELSCBU.

[20] См. Закон Красноярского края от 24.12.2009 № 9-4225 (ред. от 21.04.2022) «О наделении органов местного самоуправления муниципальных районов, муниципальных округов и городских округов края государственными полномочиями по обеспечению жилыми помещениями детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей».

[21] Отдельными авторами высказывается позиция о необходимости внесения в систему Государственного кадастра отходов сведений о несанкционированных свалках. См. *Галкина, С. Е.* О необходимости кадастрового учета несанкционированных свалок // Природопользование и охрана природы: Материалы VIII Всероссийской научно-практической конференции с международным участием, Томск, 11 апреля 2019 года. Томск: ООО «Парус», 2019. С. 27-30. EDN AYOOFI.

[22] *Ковех, Е. В.* Ответственность за создание несанкционированных свалок // Молодежь и системная модернизация страны: Сборник научных статей 3-й Международной научной конференции студентов и молодых ученых. В 4-х томах, Курск, 22–23 мая 2018 года / Ответственный редактор А.А. Горохов. Том 2. Курск: Закрытое акционерное общество "Университетская книга", 2018. С. 177. EDN XQUFJJ.

[23] См. *Шайхуллин, М. С.* Полномочия органов местного самоуправления в области ликвидации несанкционированных свалок бытовых и промышленных отходов // Матрица научного познания. 2021. № 4-1. С. 173-175. EDN YTBSIM.

Раздел II. **Обзоры и комментарии решений высших судов**

О.И.Баженова
доцент кафедры конституционного и муниципального права юридического факультета МГУ им. М.В.Ломоносова, д-р юрид. наук

Анализ Постановления КС РФ от 30 мая 2023 г. № 27-П «По делу о проверке конституционности положений ст. 3.3 Федерального закона «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации», п. 18 ч. 1, ч. 3 и 4 ст. 14 и п. 14 ч. 1 ст. 15 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», ст. 10 и 51 Федерального закона «Об охране окружающей среды», п. 1 ст. 22 Федерального закона «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения», п. 2 ст. 9 и п. 1 и 2 ст. 13 Федерального закона «Об отходах производства и потребления», а также п. 16 - 18 Правил обращения с твердыми коммунальными отходами в связи с жалобами муниципального образования «Городское поселение город Кодинск Кежемского муниципального района Красноярского края» и администрации Новосибирского района Новосибирской области».

1. Сложившаяся правоприменительная практика. На протяжении многих лет в России сложилась правоприменительная практика возложения на муниципальные образования обязанности по ликвидации несанкционированных свалок на землях государственной собственности и землях, государственная собственность на которые не разграничена. Обязанность по ликвидации несанкционированных свалок на этих землях рассматривалась в качестве одного из полномочий по решению вопросов местного значения: в отношении земель, находящихся в государственной собственности – вопроса по участию в организации деятельности по накоплению и транспортированию твердых коммунальных отходов для городских поселений, участию в организации деятельности по накоплению, сбору, транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию, захоронению твердых коммунальных отходов для городских округов и муниципальных районов (п. 18 ч. 1 ст. 14, п. 14 ч. 1 ст. 15, п. 24 ч. 1 ст. 16 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»[1]); в отношении земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена – вопроса по участию в организации деятельности по накоплению и пр. отходов и / или в прямой связи с обязанностью муниципалитетов содержать имущество, находящееся в их собственности, в том числе данные земельные участки, поскольку такая обязанность вытекает из предоставленного муниципальной власти полномочия по предоставлению земель, государственная собственность на которые не разграничена (ч. 2 ст. 3.3. Федерального закона от 25 октября 2001 г. № 137-ФЗ «О введении в действие Земельного кодекса РФ»[2]). Предпринимавшиеся муниципальными образованиями попытки доказать, что ликвидация несанкционированных свалок на землях государственной собственности и землях, государственная собственность на которые не разграничена, является государственным полномочием, которое может быть делегировано на муниципальный уровень в установленном законом порядке с предоставлением соответствующих финансовых ресурсов, оказались безрезультатными.

Описанную ситуацию значительно усугубила «мусорная реформа»: в результате изъятия в 2017 году у местной власти полномочий по организации деятельности по накоплению, сбору, транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию

и захоронению твердых коммунальных отходов и их передачи субъектам Российской Федерации, сосредоточения в руках региональных операторов функций по обращению с отходами муниципальное полномочие по ликвидации несанкционированных свалок оказалось *сведено к возмещению из местного бюджета фактических расходов регионального оператора*, понесенных им при ликвидации мест несанкционированного размещения отходов.

Заявители жалоб в Конституционный Суд РФ – городское поселение Кодинск (Красноярский край) и Новосибирский муниципальный район (Новосибирская область) полагают законодательные нормы (п. 18 ч. 1 ст. 14, п. 14 ч. 1 ст. 15 Закона Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ, п. 2 ст. 9 и п. 1, 2 ст. 13 Закона Об отходах производства и потребления[3], ст. 10, 15 Закона Об охране окружающей среды[4], п. 1 ст. 22 Закона О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения[5], а также принятых в соответствии с ними п. 16 – 18 Правил обращения с твердыми коммунальными отходами[6], на основе которых сложилась указанная практика, неконституционными.

2. Позиции сторон. Позиция **заявителей жалобы** затрагивала одновременно два взаимосвязанных вопроса – *о правовых основаниях возложения на муниципалитеты* обязанности по ликвидации несанкционированных свалок на землях государственной собственности и государственная собственность на которые не разграничена, и *о механизмах финансирования* этих обязанностей (полномочий).

Поддерживая приверженность принципу функционального единства публичной власти, усиленному текстуальным закреплением принципа единства системы публичной власти в ходе конституционной реформы 2020 г., заявители жалобы настаивают на необходимости выяснения *оснований возложения* на муниципалитеты полномочий по ликвидации несанкционированных свалок на землях государственной собственности и государственная собственность на которые не разграничена в качестве *первичного условия* создания четкого, юридически определённого механизма осуществления местным самоуправлением – в единстве с иными уровнями власти – компетенции в данной области

По их мнению, ликвидация несанкционированных свалок на указанных землях *не может быть признана* – в системе действующего правового регулирования и в рамках устоявшегося подхода к структуре компетенции муниципалитетов – *полномочием по решению вопроса местного значения* по участию в организации деятельности в накоплении и пр. отходов. Как показывает анализ специальных законодательных актов, прежде всего анализ Закона Об отходах производства и потребления, муниципалитеты не обладают необходимыми для ликвидации несанкционированных свалок полномочиями. Обратное, т.е. признание рассматриваемого полномочия муниципальным ведет к необоснованному и ничем - ни с организационной, ни с финансовых точек зрения – ни обеспеченному расширению компетенции местной власти, взваливает на ее плечи непосильное финансовое бремя. Кроме того, данное полномочие – что касается прежде всего земель, государственная собственность на которые не разграничена – никоим образом не связано с возлагаемым на муниципалитеты бременем содержания муниципальной собственности. Закрепленное за муниципалитетами Законом О введении в действие Земельного кодекса РФ полномочие по *предоставлению* земельных участков, во-первых, не тождественно распоряжению ими, что подчеркивает и факт внесения в 2016 году изменений в ч. 2 ст. 3.3 данного закона: вместо полномочий по распоряжению муниципалитеты были наделены полномочиями по предоставлению земельных участков. Замена терминов отражает, скорее, не сокращение объема полномочий местной власти, а ее статус по отношению к таким землям. К тому же полномочие по предоставлению (как, впрочем, и распоряжению) земельными участками не исчерпывает всей совокупности правомочий собственника, а значит и не предполагает автоматической и безусловной корреляции с обязанностью (бременем) собственника по содержанию своего имущества. В отношении земель, государственная собственность на которые не разграничена, такая совокупность правомочий подлежит распределению (разграничению) между различными публично-правовыми образованиями; разграничение не находится

в зависимости от того, кому принадлежат полномочия по предоставлению участков.

Теоретически ликвидация несанкционированных свалок на землях государственной собственности и государственная собственность на которые не разграничена может рассматриваться в качестве государственного полномочия, делегируемого на местный уровень. Но практическая реализация данного подхода полностью зависит от государства. Передача государственных полномочий – это его право, а не обязанность; этим правом, сопровождаемым необходимостью финансового обеспечения делегируемых полномочий, оно – по вполне понятным причинам – не пользуется. Принудить же государство к передаче государственных полномочий, а тем самым и предоставлению соответствующих финансовых ресурсов, нельзя. Попытки КС РФ повернуть практику в этом направлении в отношении земель лесного фонда (постановление от 13 октября 2015 года № 26-П, от 26 апреля 2016 года № 13-П), а с учетом универсального характера данной позиции – шире, в отношении земель, находящихся в государственной собственности, так и не удалось.

Тем самым в современном законодательстве отсутствуют правовые основания возложения на муниципалитеты обязанности по ликвидации несанкционированных свалок на землях государственной собственности и государственная собственность на которые не разграничена, а законодательные положения – с учетом сложившейся на их основе правоприменительной практики – нарушают конституционные права и гарантии местного самоуправления (ч. 1 ст. 130, ч. 1 и 3 ст. 132, ст. 133 Конституции РФ).

В отсутствие правовой определённости относительно правовых оснований признания муниципалитетов обязанными ликвидировать места несанкционированного размещения отходов на рассматриваемых землях, у них нет никаких причин и финансировать данную деятельность из местного бюджета.

Поскольку ликвидация несанкционированных свалок не является – в системе действующего правового регулирования – вопросом местного значения, постольку ее финансирование из средств местного бюджета не допустимо. Это в том числе касается и финансирования полномочия по ликвидации несанкционированных свалок на землях, государственная собственность на которые не разграничена, за счет местных неналоговых доходов от аренды земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена, их передачи в публичный сервитут и пр.: по общему правилу неналоговые доходы направляются *исключительно* на решение вопросов местного значения, к коим ликвидация несанкционированных свалок не относится. Использование неналоговых доходов для проведения мероприятий по ликвидации несанкционированных свалок должно быть расценено как нецелевое расходование средств местного бюджета и должно повлечь – в соответствии с бюджетным законодательством – привлечение должностных лиц органов местного самоуправления к ответственности.

Важно подчеркнуть, что муниципальные образования не отказываются от осуществления деятельности по ликвидации несанкционированных свалок на рассматриваемых землях. Такая деятельность традиционна для местного самоуправления и вполне согласуется с максимальной приближенностью местной власти к населению, с задачей создания благоприятных условий для его проживания. Но необходимым условием этой деятельности является создание конституционно гарантированного реально действующего механизма ее финансирования со стороны государства. Положения ч. 3 ст. 132 Конституции РФ, закрепляющей принцип единства системы публичной власти, и ст. 133, гарантирующей муниципалитетам компенсацию дополнительных расходов, возникших в случае выполнения ими во взаимодействии с органами государственной власти публичных функций, создают для этого необходимые предпосылки.

Одним из возможных, по мнению представителя городского поселения Кодинск, вариантов решения возникшей проблемы может стать законодательное закрепление на основании ст. 133 Конституции РФ компенсаторного механизма, позволяющего муниципалитетам – по аналогии с регрессными исками в частном праве, но на почве публичного права и с учетом его специфики – взыскивать понесенные ими расходы

с государства (Федерации или субъектов Федерации).

В рамках подготовки дела к судебному разбирательству и во время слушаний по делу **представителями органов государственной власти**, единодушно настаивавшими на соответствии оспариваемых положений Конституции Российской Федерации, были высказаны различные мнения по поставленным в жалобе вопросам.

Часть представителей органов государственной власти при решении проблемы обоснованности возложения на муниципалитеты обязанности по ликвидации несанкционированных свалок на землях государственной собственности и государственная собственность на которых не разграничена, отправлялась от принадлежности земельных участков (от титула).

Из обязанности осуществлять ликвидацию несанкционированных свалок исходили в целом Генеральная прокуратура РФ, Полномочный представитель Государственной Думы Федерального Собрания РФ, Министерство юстиции РФ. Правила обращения с отходами возлагают обязанность по уборке и ликвидации отходов на собственников земельных участков, что в равной мере относится как к землям государственной собственности, так и к землям, государственная собственность на которые не разграничена. Если в отношении земель, находящихся в государственной собственности указанные лица – основываясь в том числе на постановлениях КС РФ от 13 октября 2015 года № 26-П, от 26 апреля 2016 года № 13-П – сошлись во мнении, возложив обязанность по ликвидации несанкционированных свалок на государство и допустив делегирование на муниципальный уровень соответствующих полномочий, то по отношению к землям, государственная собственность на которые не разграничена, их взгляды разошлись. Генеральная прокуратура РФ, Верховный Суд РФ полагали органы местного самоуправления, наделенные правомочиями собственника по распоряжению такими землями (ст. 3.3 Закона О введении в действие Земельного кодекса РФ), обязанными по вывозу несанкционированных свалок с них. На положениях ч. 3.3. Закона о введении в действие ЗК РФ акцентировал внимание и Минюст, не формулируя, впрочем, напрямую вывода о соответствующем статусе и обязанности муниципалитетов. Аналогичной позиции придерживалось и Министерство экологии и рационального природопользования Красноярского края: осуществление правомочий по распоряжению участниками, собственность на которые не разграничена, наделят органы местного самоуправления – по смыслу ст. 209 ГК РФ – полномочиями собственника по отношению к этим участкам. В то же время полномочный представитель Государственной Думы настаивал на том, что муниципальные образования не могут быть признаны собственниками земель, государственная собственность на которые не разграничена, несмотря на закрепление за ними полномочия по предоставлению таких земель; в отношении таких земель действует презумпция государственной собственности. Оттого и возложение на них обязанности по ликвидации несанкционированных свалок за счет средств местного бюджета недопустимо.

Иной позиции относительно значимости статуса собственника придерживались Федеральное агентство по управлению имуществом, а также Министерство природных ресурсов и экологии Новосибирской области (по вопросу о полномочиях государства в отношении земель государственной собственности), настаивали – со ссылкой на решение ВС РФ от 26 июня 2019 г. № 302-ЭС19-8989 по делу № А19-19356/2017 – на особом правовом статусе публичного собственника. Публичный собственник не является землепользователем, хозяйствующим субъектом, поскольку наделён лишь полномочиями властно-распорядительного характера, не обязан содержать его как собственник, получивший земельный участок в установленном порядке. К полномочиям РФ не относится ликвидация несанкционированных свалок или финансирование такой ликвидации; такие полномочия – в связи с включением в перечень вопросов местного значения вопроса по участию в организации деятельности по сбору, накоплению и пр. отходов – осуществляют органы местного самоуправления. К тому же органы местного самоуправления обладают отдельными полномочиями (например, муниципальный земельный контроль) в отношении

земель любой формы собственности. Кроме того, Российская Федерация не является собственником отходов, образующихся на этих свалках, отчего за нею не может быть признана и обязанность по их уборке.

По мнению Полномочного представителя Правительства РФ, в Конституционном Суде РФ, а также Министерства природных ресурсов РФ, обязанность муниципалитетов по ликвидации несанкционированных свалок вытекает не из статуса собственника, а из положений ст. 13, 42 Земельного кодекса РФ, возлагающей обязанность по охране земель не только на собственника, но и на лиц, собственниками не являющихся. На органы местного самоуправления такая обязанность возлагается в силу положений ст. 8 Закона Об отходах производства и потребления. Это предполагает и возложение на местную власть обязанности по ликвидации несанкционированных свалок как на землях государственной собственности, так и на землях, государственная собственность на которые не разграничена.

Опираясь на положения ст. 13, 42 ЗК РФ, Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ в своем заключении указал, что обязанность по поддержанию земель, находящихся в федеральной собственности и не закрепленных за конкретным лицом на каком-ибо праве, возлагается на Росимущество, что не исключает – по смыслу постановления от 26 апреля 2016 г. № 13-П – привлечения иных органов публичной власти, в том числе органов местного самоуправления. В то же время Законом Об отходах обязанность по ликвидации несанкционированных свалок за органами местного самоуправления напрямую не закреплена. Для наделения муниципалитетов соответствующими полномочиями может быть использован – в силу универсального характера позиции КС РФ в постановлении № 13-П – институт делегирования государственных полномочий.

Что же касается порядка финансирования ликвидации несанкционированных свалок, то отдельные представители органов государственной власти (Полномочный представитель Правительства РФ в КС РФ, Верховный Суд РФ) настаивали на возможности использования в этих целях неналоговых доходов, полученных в результате предоставления участков, государственная собственность на которые не разграничена, в аренду, публичный сервитут. В случае недостаточности таких средств вопрос о финансировании может быть решен посредством участия в различных государственных и региональных программах. В то же время ИЗиСП, отправляясь от своей позиции, указал на необходимость отдельного определения источников финансирования мероприятий в соответствующих нормативных правовых актах.

3. Выводы Конституционного Суда РФ по данному делу. По результатам рассмотрения дела по существу Конституционным Судом Российской Федерации принято *решение о признании не соответствующими Конституции Российской Федерации* оспариваемых законодательных норм (ст. 3.3 Закона О введении в действие Земельного кодекса РФ, п. 18 ч. 1, ч. 3, 4 ст. 14, п. 14 ч. 1 ст. 15 Закона Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации, ст. 10, 51 Закона Об охране окружающей среды, п. 1 ст. 22 Закона О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения, п.1, 2 ст. 13 Закона Об отходах производства и потребления, п. 16 – 18 Правил обращения с твердыми коммунальными отходами) не соответствующими Конституции Российской Федерации в той мере, в какой они являются правовым основанием для возложения на орган местного самоуправления обязанности по ликвидации за счет средств местного бюджета мест несанкционированного размещения твердых коммунальных отходов (или для взыскания с муниципалитета расходов регионального оператора по ликвидации таких мест) на землях государственной собственности либо государственная собственность на которые не разграничена. Использование этих норм для возложения на муниципалитеты обязанности по ликвидации несанкционированных свалок влечет нарушение принципа самостоятельности местного самоуправления, в том числе в отношении управления муниципальной собственностью, формирования и исполнения местного бюджета, а также нарушение принципа единства системы публичной власти и, кроме того, нарушение

конституционных прав граждан на осуществление местного самоуправления и на благоприятную окружающую среду, а потому противоречит статьям 2, 42, 130 (часть 1), 132 (части 1 и 3) и 133 Конституции Российской Федерации.

Особого внимания заслуживают выраженные Судом в мотивировочной части решения отдельные выводы.

Во-первых, опираясь на положения ч. 3 ст. 132 Конституции РФ, Суд впервые по результатам конституционной реформы 2020 года обращается к принципу единства системы публичной власти как фундаментообразующему для организации местного самоуправления, в том числе определения его компетенции. Новая же редакция ст. 133 Конституции РФ позволила представить более полно компетенцию муниципальной власти с учетом специфики отдельных сфер общественной жизни, требующих совместных усилий органов власти различных уровней в вопросах управления ими.

Местное самоуправление по своему конституционно-правовому статусу является обязательной формой публично-территориальной самоорганизации населения и одновременно представляет собой неотъемлемую часть единого механизма управления делами государства. Органы местного самоуправления должны решать вопросы, относящиеся к непосредственному обеспечению жизнедеятельности населения, что не препятствует возложению на них тех или иных имеющих *общегосударственное* значение публичных функций и задач на соответствующей территории. Для этих целей органы местного самоуправления могут быть наделены отдельными государственными полномочиями *либо выступать* в *иных формах конституционно оправданного участия* органов местного самоуправления в осуществлении совместно с органами государственной власти конституционных функций государства на конкретной территории.

Однако принцип единства системы публичной власти предполагает не только необходимость слаженного взаимодействия органов государственной власти Российской Федерации и ее субъектов и органов местного самоуправления, но и *наличие организационно-правовых и финансовых механизмов* данного взаимодействия. Такого рода механизмы должны быть основаны на принципе *сбалансированного организационного и финансового участия* в соответствующем процессе каждого из трех уровней публичной власти, с тем чтобы обеспечивались как развитие местного самоуправления на основе самостоятельности и приближенности к населению, так и реализация региональными и федеральными органами государственной власти возложенных на них конституционно значимых функций по обеспечению устойчивого развития территории данного региона и России в целом.

Во-вторых, опираясь на ранее неоднократно выраженную позицию о необходимости комплексной оценки Закона об общих принципах организации местного самоуправления, закрепляющего в перечне вопросов местного значения лишь предметную сферу их ведения, и норм специального отраслевого законодательства, определяющего конкретные полномочия органов местного самоуправления (постановление от 29 марта 2011 г. № 2-П), а также компетенцию органов публичной власти иных территориальных уровней, Суд подвергнул критическому анализу компетенцию местной власти в сфере обращения с твердыми коммунальными отходами с целью оценки ее реального наполнения и нормативной обеспеченности для осуществления мероприятий по ликвидации несанкционированных свалок.

По результатам анализа актов специального законодательства (Закон Об охране окружающей среды, Закон Об отходах производства и потребления, принятые на их основе нормативные правовые акты) Суд пришел к выводу о том, что система обращения с отходами в Российской Федерации – сообразно конституционным предписаниям о единстве системы публичной власти – построена на взаимодействии и участии в ней всех трех уровней этой власти. В то же время правовое регулирование четко не определяет принадлежность и объем полномочий органов публичной власти по ликвидации мест несанкционированного размещения твердых коммунальных отходов, обнаруженных,

в частности, на земельных участках, которые расположены в границах муниципальных образований, но при этом не находятся в их собственности. Соответственно, на органы местного самоуправления муниципальных образований *прямо не возложена обязанность по ликвидации* такого рода мест на землях государственной собственности или государственная собственность на которые не разграничена.

Более того, обращаясь к ранее выраженной позиции в постановлении от 3 июля 2019 года № 26-П, КС РФ указал, что органы муниципального земельного контроля не обладают необходимым объемом полномочий для выявления и пресечения фактов несанкционированного размещения отходов. В то же время именно органы местного самоуправления – как наиболее приближенные к источникам образования отходов органы публичной власти – имеют объективную возможность максимально оперативно, еще на начальном этапе формирования мест несанкционированного размещения твердых коммунальных отходов, выявлять такие места, устанавливать лиц, в результате деятельности которых данные отходы образуются и размещаются на не предназначенных для этого территориях, а также собственников или пользователей земельных участков, ответственных за их загрязнение, предъявлять к таким лицам требования об освобождении земельных участков от несанкционированных свалок.

В-третьих, сохраняя взаимосвязь между титулом собственника в отношении природных ресурсов и объемом полномочий различных уровней публичной власти по управлению ими, Конституционный Суд РФ в то же время подвергнул такую взаимосвязь некоторым изменениям (уточнениям).

С одной стороны, Суд по-прежнему – отправляясь от универсального характера позиций КС РФ, выраженных в постановлениях от 26 апреля 2016 г. № 13-П, от 13 октября 2015 г. № 26-П) – подчеркивает зависимость полномочий органов публичной власти, в том числе полномочий по ликвидации несанкционированных свалок, от правового титула: закрепленные в Законе Об общих принципах организации местного самоуправления вопросы местного значения по организации сбора, вывоза, утилизации и переработки бытовых и промышленных отходов не предполагает возложения на муниципалитеты обязанности по ликвидации за счет средств местного бюджета несанкционированных свалок на лесных участках в составе земель лесного фонда и в иных случаях неправомерного размещения отходов на объектах, расположенных на территории муниципального образования, без наделения органов местного самоуправления соответствующими государственными полномочиями.

Особое внимание Суд уделил земельным участкам, государственная собственность на которые не разграничена. В довольно осторожных косвенных формулировках Суд – в развитие позиции, выраженной в постановлении от 3 июля 2019 г. № 26-П – отказался от возложения на муниципалитеты полномочий по ликвидации несанкционированных свалок на таких землях, несмотря на их наделение полномочиями по предоставлению такого рода земельных участков. По его мнению, наделение органов местного самоуправления городских поселений и муниципальных районов полномочиями по предоставлению земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена (притом что неразграниченные земли по-прежнему составляют значительную часть земельного фонда страны), не позволяет рассматривать эти полномочия как связанные *исключительно с решением вопросов местного значения.*

В другой части постановления (ч. 7) Суд подчеркнул, что наделяя органы местного самоуправления полномочиями в отношении земель, государственная собственность на которые не разграничена, закон тем самым возлагает на них обязанность *действовать от имени «государственного» собственника*. Это не может рассматриваться в качестве достаточного основания для возложения на них всей полноты ответственности за ликвидацию на таких землях мест несанкционированного размещения твердых коммунальных отходов.

В то же время Суд отказался (вслед за уже выраженной им позицией в постановлении

от 3 июля 2019 г. № 26-П) от проводимой на протяжении последних лет законодателем прямой связи между полномочиями различных органов публичной власти по отношению к природным ресурсам, в данном случае – к земельным участкам, и титулом (принадлежностью таких ресурсов на праве собственности). Как утверждает КС РФ, само по себе разграничение публичной собственности на землю на государственную и муниципальную собственность автоматически не предопределяет, что публично-правовые полномочия в отношении тех или иных земель или земельных участков могут принадлежать только тому публично-правовому образованию, которое является собственником соответствующих земель или земельных участков. Конституция РФ не исключает распределения полномочий в отношении земель государственной (федеральной) собственности и государственная собственность на которые не разграничена, между иными уровнями публичной власти, включая органы местного самоуправления. Однако такое возложение предполагает соблюдение порядка наделения органов местного самоуправления соответствующими полномочиями и передачу необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств.

В-четвертых, основываясь на вышесказанном Суд подвергнул критическому анализу сложившийся порядок финансирования полномочий по ликвидации несанкционированных свалок на землях государственной собственности и особенно – землях, государственная собственность на которые не разграничена.

КС РФ принципиально допускает использование неналоговых доходов от продажи и передачи в аренду участков, государственная собственность на которые не разграничена, а также платы по соглашениям об установлении сервитута, платы за публичный сервитут (ч. 5 и 6 ст. 62 БК РФ) на осуществление мероприятий по выявлению и ликвидации мест несанкционированного размещения твердых коммунальных отходов, обнаруженных на землях в границах муниципалитетов. В то же время он обращает внимание на их весьма незначительную часть в общем объеме неналоговых поступлений муниципальных образований. Такие доходы, по мнению Суда, основанному на анализе сложившейся практики, не покрывают затрат на ликвидацию возникающих несанкционированных свалок. А те муниципалитеты, на территории которых преобладают неликвидные неразграниченные земли, не имеют объективной возможности даже частично (а тем более – полностью) взять на себя соответствующие затраты.

Не обеспечивают реального, необходимого муниципалитетам финансирования и механизмы софинансирования мероприятий по ликвидации несанкционированных свалок в рамках реализации федеральных и региональных программ: федеральные программы рассчитаны главным образом на ликвидацию крупных свалок в городах федерального значения и городских округах; региональные программы, как правило, устанавливают в качестве условием получения субсидии из регионального бюджета в рамках региональной программы является софинансирование самим муниципалитетом расходов.

В силу общегосударственного значения задачи по ликвидации мест несанкционированного размещения твердых коммунальных отходов и участия в ее решении органов всех уровней публичной власти недопустимо возложение лишь на органы местного самоуправления, как действующие от лица государства, полномочий по такой ликвидации и их осуществление исключительно за счет средств местных бюджетов. Однако *действенного механизма финансирования* соответствующих мероприятий, учитывающего размер свалки (объем накопленных отходов), требуемые для ее ликвидации капиталовложения, доходы бюджета муниципального образования, ликвидность земельного участка, наличие либо отсутствие возможности предоставить его в пользование на инвестиционных условиях и прочие факторы, до сих пор *не создано*.

Федеральному законодателю надлежит определить принадлежность, распределение и источники финансового обеспечения полномочий по ликвидации мест несанкционированного размещения твердых коммунальных отходов на землях государственной собственности и государственная собственность на которые не

разграничена. Суды общей юрисдикции вправе – до внесения изменений в правовое регулирование – возлагать на муниципалитеты обязанность по ликвидации за счет средств местного бюджета несанкционированных свалок, но в судебном решении должны быть указаны условия финансового обеспечения. Неисполнение такого судебного решения до получения из федерального бюджета или бюджета субъекта Федерации соответствующего финансирования или справедливого софинансирования не должно быть основанием для его привлечения к административной ответственности.

4. Оценка постановления КС РФ № 27-П. Обращение Конституционного Суда РФ к политически нейтральной (а значит «безопасной» для него) проблеме компетенции муниципальной власти и принятие им постановления № 27-П от 30 мая 2023 г. имеет большое значение для укрепления прав местного самоуправления в новых конституционно-правовых реалиях. В границах текстуально выраженного конституционного принципа единства системы публичной власти Суд обозначает новые ориентиры организации местного самоуправления в области компетенции с целью обеспечения баланса между сущностно необходимым для муниципальной власти принципом самостоятельности местного самоуправления и государствообразующим принципом единства публичной власти. Функциональное единство системы публичной власти есть – вне зависимости от отношения к конституционным реформам 2020 года – бесспорный и абсолютный императив, на почве которого только и можно сформировать прочную основу для эффективной и содержательной деятельности муниципальной власти с учетом специфики различных сфер общественной жизни, меры участия в управлении ею различных уровней публичной власти.

Выработка ориентиров для обеспечения участия муниципальных образований в традиционной для них деятельности по обращению отходов укрепляет позиции местной власти в чрезвычайно актуальной как на национальном, так и на глобальном уровне области охраны окружающей среды, требующей совместного участия различных субъектов, в том числе различных субъектов публичной власти. Впрочем, принятие постановления имеет более широкие последствия – закладывает основу для решения проблемы компетенции местного самоуправления власти в определённых областях общественной жизни, объективно требующих совместной деятельности различных уровней публичной власти, расширяя и обновляя тем самым муниципальную доктрину в этом вопросе.

Постановление № 27-П открывает возможности для инвентаризации компетенционного законодательства и сложившейся на его основе правоприменительной практики. Такая инвентаризация – согласно выводам Суда – требует одновременного решения двух вопросов. *Первый – реальное* обеспечение местной власти *конкретными полномочиями* для решения возложенных на нее вопросов местного значения, наполнения закрепленного в Законе № 131-ФЗ перечня вопросов местного значения реальными возможностями действия через специальные отраслевые законы с учетом положения не только местной, но и государственной власти. Несоответствие между закреплёнными за муниципалитетами вопросами местного значения, формулируемыми, как правило (и совершенно обоснованно (!)), через использование выражений «организация» и пр., и объемом предоставленных для решения таких вопросов полномочий создает, на наш взгляд, возможности для конституционного обжалования норм специального законодательства. *Второй* – финансовое обеспечение возлагаемых на муниципалитеты полномочий в зависимости от природы последних. Весьма примечательно в этой связи, что в резолютивной части рассматриваемого постановления Суд снимает административную ответственность с муниципалитетов, не исполнивших обязанность по ликвидации несанкционированных свалок в связи с неполучением финансирования из федерального/регионального бюджетов.

Не менее важными, способными оказать позитивное влияние как на доктрину, так и на законодательную и правоприменительную практику являются выводы Суда относительно связи между титулом собственника и полномочиями органов публичной власти по управлению земельными участками различной принадлежности и – шире,

управлению природными ресурсами. Расширение же этой позиции, или ее распространение на область управления природными ресурсами в целом, может создать условия для более эффективной деятельности субъектов публичной власти с учетом возможностей каждого из них.

На первый взгляд, используемое в законодательстве соединение вопроса об управлении природными ресурсами, в том числе земельными участками, с вопросом их правовой принадлежности – достаточно простой и эффективный инструмент решения проблемы, позволяющий довольно четко (через правомочия собственника) обозначить круг полномочий публичной власти в отношении того или иного вида природного ресурса, собственником которого он определен. Но этот инструмент работает недостаточно эффективно, поскольку полномочия уровней публичной власти определяются не их титулом по отношению к различным объектам, а совокупностью определенных действий, которые каждый из этих уровней способен совершить в связи со своим определённым положением в системе публичной власти. Оттого нередко не важно, на «чьих» землях находятся несанкционированные свалки - землях лесного фонда (федеральной собственности) или иных землях государственной собственности, землях, государственная собственность на которые не разграничена, либо на землях муниципальной собственности: муниципальная власть, как расположенная наиболее близко к источникам отходов, способна наиболее эффективно обеспечить ликвидацию таких свалок. Вопрос лишь в создании надлежащих, учитывающих в том числе принадлежность земельных участков, гарантий финансирования муниципальных образований.

Как известно (и как признает сам Суд в п. 7, абз. 3), предшествующие постановлению № 27-П попытки решить проблему ликвидации свалок на землях лесного фонда, ориентируясь исключительно на их принадлежность на праве собственности Федерации, оказались неудачными. Достигнутая Судом формально-юридическая чистота посредством возложения обязанности по ликвидации свалок на собственника оказалась нереалистичной: государство сегодня по-прежнему отказывается делегировать государственные полномочия с соответствующим финансированием на муниципальный уровень, не предпринимая в то же время заметных усилий и по самостоятельной очистке этих территорий. Предложенное Судом изменение подхода к этому вопросу может коренным – положительным – образом повлиять на ситуацию.

Кроме того, как справедливо обратил внимание А.Н. Кокотов в Особом мнении к Постановлению от 26 апреля 2016 года № 13-П, избранный КС РФ вариант истолкования законоположений, основанный на прямой связи между титулом собственника и обязанностью по ликвидации им несанкционированных свалок, «ведет не к справедливому перераспределению ответственности между государственными, муниципальными органами, собственниками в области ликвидации несанкционированных свалок, а, по сути, вообще к снятию ответственности с муниципальных органов ответственности в данной области». Без наделения органов местного самоуправления государственными полномочиями «их возможная инициативная попытка включиться в его осуществление может обернуться для них ответственностью за нецелевое использование бюджетных средств». Кроме того, «небезосновательно… предположение, что несанкционированные свалки в лесах на территории муниципальных образований зачастую дело рук жителей… Так кто должен в первую очередь общаться с жителями… проводить контрольные проверки в лесах и принимать меры к их оперативной ликвидации? Конечно, это органы местного самоуправления». По его мнению, проблема не в том, что органы местного самоуправления заставляют заниматься государственным делом без наделения их государственными полномочиями, а в том, что *естественная сфера ответственности именно муниципальных образований* четко за ними не закреплена нормативно и не подкреплена необходимыми источниками финансирования».

Итак, постепенный отказ (как минимум – сужение) от практики безусловного следования полномочий по управлению природными ресурсами «за собственником» создает

условия для повышения эффективности деятельности публичной власти. Но это для реализации – на почве ст. 133 Конституции РФ – рассматриваемой возможности необходимы четкие организационные и финансовые механизмы с четкими же конституционно заданными границами. К сожалению, именно на эти вопросы Суд – возможно, в стремлении не проявлять чрезмерного судебного активизма – не дал необходимого полного ответа. Поставленная им в центр проблема надлежащего организационного и финансового обеспечения деятельности муниципальной власти по ликвидации несанкционированных свалок не дает отчетливых – и одновременно волюнтаристски непреодолимых – ориентиров для законодателя.

Во-первых, Суд делает незавершённый, а значит сохраняющий значительную меру неопределённости шаг по формированию особого – наряду с институтом делегированных государственных полномочий – способа закрепления полномочий в сферах общегосударственного значения, требующих совместного участия всех уровней публичной власти. По смыслу содержащихся в тексте постановления рассуждений Суд – поддерживая отдельных представителей муниципальной доктрины, настаивающих на необходимости введения института, аналогичного институту совместного ведения Федерации и субъектов Федерации – идет по пути признания отдельного (специального) механизма участия, существующего не только наряду с делегированными государственными полномочиями, но и наряду с вопросами местного значения. В этих целях он довольно отчетливо проводит традиционную границу между вопросами местного значения и вопросами государственного (общегосударственного) значения, допуская участие в последних муниципальной власти. Вместе с тем, с одной стороны, такое разграничение, глубоко укоренившееся в доктрине в качестве способа отграничения местного самоуправления от государства, а тем самым и гарантирования его самостоятельности, нереалистично. Вопросы местного значения, как известно, имеют огромную значимость как для государства, так и для местного сообщества. И по мере усиления социальных функций государства это становится все более очевидным. С другой стороны, выделение вопросов общегосударственной значимости - особенно и прежде всего вопросов экологического характера – не означает, что осуществлять их должны исключительно органы государственной власти, что эти вопросы не могут иметь одновременно и значения для населения муниципалитетов (местного значения). Особенность таких вопросов лишь в повышенном внимании к ним государства, обусловленном различными объективными причинами и обстоятельствами. Так, особое внимание международного сообщества и национальных государств к глобальной экологической проблеме требует от государства проведения более осмысленной и эффективной экологической политики, поиска новых способов и путей вовлечения в нее различных групп общества и, конечно, всех уровней публичной власти. Оттого и характерная для муниципальной власти традиционная деятельность по обращению с отходами приобретает новое звучание, что само по себе не предполагает ее изъятия у муниципалитетов (!). Могут меняться способы осуществления этой деятельности, механизмы взаимодействия с органами государственной власти, формы контроля за муниципальной деятельностью, но сама сфера обращения с отходами остается за местным самоуправлением. Иначе говоря, в разработке особого механизма для обеспечения участия местного самоуправления в вопросах «государственной значимости» нет никакой потребности. Возложенные на муниципальную власть задачи могут вполне составлять отдельные вопросы местного значения, осуществляемые – в силу особого внимания к ним со стороны государства – при особом порядке взаимодействия, контроля и – в ряде случаев – финансирования.

Кроме того, разработка отдельного – третьего – элемента компетенции муниципальных образований, призванного решить проблему участия муниципальных образований в вопросах общегосударственной значимости, несет в себе серьезные риски для местного самоуправления. Происходящее в современных российских политических реалиях увеличение количества вопросов, требующих государственного участия – а потребность в признании государственной значимости определяется, к сожалению, не только

объективными причинами, но и политическими факторами и обстоятельствами, а именно, стремлением к централизации власти – неизбежно повлечет сокращение сферы собственной компетенции (вопросов местного значения) и расширение сферы «совместной» компетенции. Экспертное сообщество обращало внимание на эту, стоящую за ст. 133 Конституции РФ опасность еще на этапе работы над поправками к Конституции РФ в 2020 г., но, к сожалению, так и осталось неуслышанным. Опасения оказались не напрасны: именно по этому пути пошли разработчики проекта Закона № 40361-8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти», значительно сократив область собственной компетенции муниципальных образований. Встав – косвенно – на путь разработки отдельного организационного механизма обеспечения участия органов местного самоуправления в осуществлении совместно с органами государственной власти публичных функций, Конституционный Суд РФ допускает (пусть даже неявно) возможность сокращения компетенционной самостоятельности местного самоуправления.

На наш взгляд, участие муниципальных образований в решении вопросов, имеющих особое значение для государства и / или требующих совместной деятельности всех уровней публичной власти может быть обеспечено через институт вопросов местного значения: закрепляя за муниципалитетами совокупность полномочий в определённой сфере в виде вопроса местного значения, государство вправе установить – не нарушая самостоятельности местной власти – определенные механизмы взаимодействия и контроля с ними, а также закрепить особый порядок их финансирования.

Впрочем, *во-вторых*, финансовый – центральный – вопрос, или вопрос финансового обеспечения местной власти по ликвидации несанкционированных свалок, а тем самым и, шире, в случае участия органов местного самоуправления в осуществлении совместно с органами государственной власти публичных функций, Конституционному Суду РФ также не удалось решить.

Значимость неналоговых доходов местного бюджета от передачи земель, государственная собственность на которые не разграничена, в аренду, публичный сервитут и пр. выяснена неполно. Если в одних случаях, как верно замечает Суд, полученные от предоставления участков средства недостаточны для покрытия муниципальных расходов на ликвидацию несанкционированных свалок, то в других, напротив, такие средства составляют значительную часть неналоговых доходов местного бюджета и фактически играют огромную роль в решении муниципалитетами вопросов местного значения. Лишение их этой части доходов с целью перенаправления на реализацию полномочий по утилизации несанкционированных свалок неизбежно весьма негативно отразится на таких муниципалитетах. И если все же идти по пути целевого направления неналоговых доходов на ликвидацию несанкционированных свалок, то параллельно следует решать проблему замещения неналоговых доходов, «выпадающих» у муниципалитетов в связи с их перенаправлением на утилизацию несанкционированных свалок.

Нельзя не учесть и того, что неналоговые доходы от передачи в аренду, установления публичного сервитута и пр. формируются в местном бюджете исключительно в отношении земель, государственная собственность на которые не разграничена. Вопрос о том, за счет каких средств в таком случае должны быть профинансированы расходы по утилизации несанкционированных свалок на землях государственной собственности, остается без ответа.

Кроме того, обязывая законодателя и – вплоть до внесения изменений в правовое регулирование – суды общей юрисдикции финансово обеспечить деятельность муниципальной власти по ликвидации несанкционированных свалок на землях государственной собственности и государственная собственность на которые не разграничена, Суд использует чрезвычайно широкие и размытые формулировки, не вносящие достаточной или даже приблизительной ясности по вопросу финансирования.

Применительно к землям, государственная собственность на которые не разграничена, Суд ограничивается предложением по участию Федерации и субъектов Федерации в финансовом обеспечении полномочий муниципальной власти по ликвидации

свалок, а к землям государственной собственности помимо этого исходит из необходимости обеспечения справедливого софинансирования в том случае, если твердые коммунальные отходы размещены преимущественно населением муниципалитета. В последнем случае судам общей юрисдикции предложено исходить из минимально допустимого объема софинансирования из федерального или регионального бюджета. Что следует понимать под минимально допустимым объемом? На основании каких критериев суд должен определять такую минимальную допустимость? Нежизнеспособность модели софинансирования без четких критериев участия государства открывает перед ним широчайшие волюнтаристские возможности и в конечном счете создает огромные риски оставления муниципальной власти без необходимого финансирования, на что представитель заявителя жалобы обращал внимание во время судебного заседания. Нежизнеспособность софинансирования была очевидной изначально – при его использовании в 2019 г. в целях распределения между уровнями публичной власти обязанностей по возмещению гражданами ущерба в случае сноса незаконных построек на земельных участках, предоставленных местными органами государственной власти РСФСР. Но случаи его применения носят единичный характер, чего нельзя сказать о случаях ликвидации несанкционированных свалок на землях государственной собственности (!). К тому же доказать, что образование отходов связано именно с жизнедеятельностью населения, равно как и доказать обратное, невозможно. Этот факт неверно включать в предмет доказывания. Доказыванию, скорее, подлежит не факт формирования отходов населением, а факт непринятия уполномоченными органами мер по предотвращению образования свалок. И в это вновь возвращает нас к проблеме уполномоченного субъекта и объема его полномочий.

Возлагая на муниципалитеты полномочия по ликвидации несанкционированных свалок на землях государственной собственности и государственная собственность на которые не разграничена, необходимо, на наш взгляд, исходить из единого подхода о целевом финансировании указанных полномочий местной власти и использования – в соответствии со ст. 133 Конституции РФ – механизма компенсаций в случае недостаточности предоставленных средств. Только обособление среди вопросов местного значения вопросов участия местной власти в совместном выполнении с органами государственной власти публичных функций, сопровождаемое их целевым финансированием (дополненным компенсаторным механизмом) может, на наш взгляд, решить рассматриваемую проблему.

Таким образом, при всей важности постановления КС РФ от 30 мая 2023 г. № 27-П для сохранения и укрепления местного самоуправления в современных конституционно-правовых реалиях своими недостаточно полными и определенными формулировками и выводами оно оставляет законодателю чрезмерно широкие возможности для усмотрения при разработке организационного и финансового механизма реализации полномочий муниципальной власти по ликвидации несанкционированных свалок. Как ни парадоксально, но невзирая на «муниципальную победу» – признание неконституционности норм законов, допустивших практику обязывания муниципалитетов к ликвидации несанкционированных свалок за счет средств местного бюджета, действующего законодательства, ожидать от обновленного законодательства реального решения проблемы финансирования муниципалитетов вряд ли стоит.

Эти выводы, к сожалению, подтверждаются и содержанием законопроекта, представленного Правительством РФ в целях приведения законодательства в соответствие с Конституцией Российской Федерации. Проектом Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «Об охране окружающей среды», отдельные законодательные акты РФ и признании утратившей силу статьи 13 Федерального закона «Об отходах производства и потребления» в части регулирования порядка ликвидации несанкционированных свалок отходов»[7] предлагается закрепить отдельный вопрос местного значения для поселений – «выявление и ликвидация несанкционированных свалок отходов на землях, находящихся в муниципальной собственности, а также на земельных участках,

государственная собственность на которые не разграничена, находящихся в границах территории муниципального образования», полномочие по выявлению и ликвидации несанкционированных свалок для муниципального района и городского округа, а также закрепить за муниципалитетами специальные источники финансирования указанных вопросов от сумм штрафов за административные правонарушения в области охраны окружающей среды и природопользования, от средств по платежам по искам о возмещении вреда, причиненного окружающей среде вследствие нарушений обязательных требований, а также от платежей, уплачиваемых при добровольном возмещении вреда, причиненного окружающей среде вследствие нарушений обязательных требований.

Законопроект «О внесении изменений в Федеральный закон «Об охране окружающей среды…»: хождение по замкнутому кругу.

Предлагаемый законопроект с формально-юридической стороны отчетливо направлен на исполнение предписаний КС РФ. Во-первых, разработчики проекта закона идут по пути прямого однозначного наделения муниципальных образований полномочиями по ликвидации несанкционированных свалок на землях государственная собственность на которые не разграничена, а также на землях муниципальной собственности. Такие полномочия отнесены именно к вопросам местного значения, что особенно важно: это позволяет сохранить существующий подход к структуре компетенции муниципальных образований, выразить особую объективно обусловленную значимость муниципалитетов в этом вопросе. Во-вторых, следуя указаниям КС РФ, разработчики проекта закона определяют источники финансирования полномочий по ликвидации несанкционированных свалок (указано выше). Примечателен и этот момент: впервые для решения конкретного вопроса местного значения определены конкретные источники его финансирования.

Но фактически предлагаемые изменения носят сугубо косметический характер. Не углубляясь в доктринальные перипетии, не погружаясь глубоко в суть предложений КС РФ и возникающие в связи с ними различные варианты решения вопроса, разработчики законопроекта предложили самый простой, требующий минимальных законодательных изменений вариант, не решающий проблемы по существу. Сказанное в равной степени касается как объема и характера муниципальных полномочий по ликвидации свалок, так и их финансирования.

Во-первых, признание за муниципалитетами полномочий по ликвидации несанкционированных свалок на муниципальных землях и землях, государственная собственность на которые не разграничена, представляет собой половинчатое решение, основанное на прежнем подходе. Фактически, усилия КС РФ преодолеть безусловность принципа следования за титулом (принадлежностью на праве собственности) в вопросах управления природными ресурсами и создать основу для распределения полномочий в зависимости от возможностей каждого уровня власти остались без внимания. При решении вопроса о возложении на муниципалитеты обязанности по ликвидации несанкционированных свалок на земля, государственная собственность на которые не разграничена, разработчики законопроекта оказались вынуждены – под влиянием позиции КС РФ – отказаться от паллиативных ассоциаций с правом собственности, с бременем содержания собственности, но далее этого вопрос не пошел. На землях государственной собственности, видимо, эти задачи будут выполнять – следуя зависимости от титула – органы государственной власти. Возможности использования комплексного подхода к решению этой проблемы, основанные на отказе от безусловности применения принципа следования за титулом (принадлежностью на праве собственности) и возложении на муниципальные власти полномочия по ликвидации несанкционированных свалок в границах территории муниципального образования с соответствующим финансированием, остались проигнорированы. Вытекающие из законопроекта вариант разграничения полномочий по ликвидации свалок представляет собой смешение различных, так и не приведенных к общему знаменателю подходов.

Во-вторых, непосредственного закрепления за муниципалитетами вопроса по выявлению и ликвидации несанкционированных свалок на землях муниципальной собственности и земельных участках, государственная собственность на которые не разграничена, явно недостаточно для их полноценного осуществления. Без предоставления необходимых полномочий, как минимум, в области земельного контроля, привлечения к административной ответственности деятельность муниципалитетов остается формальной, связанной прежде всего с финансированием ликвидации свалок. Недаром вместо закрепления полномочий, необходимых для полноценного выявления и ликвидации несанкционированных свалок, в законопроекте предлагается внести изменения в Закон о контрактной системе с целью предоставления права заключения муниципальных контрактов на ликвидацию несанкционированных свалок у единственного поставщика.

В то же время наделение муниципальных образований необходимыми полномочиями по ликвидации несанкционированных свалок требует дальнейшей конкретизации, на что недвусмысленно указал КС РФ в своем постановлении. В проекте закона такая конкретизация («установление порядка ликвидации…») возложена на субъекты Российской Федерации. Но способны ли субъекты РФ наделить необходимым объемом полномочий муниципалитеты, если, как известно, они весьма ограничены в этом вопросе? И не сведется ли такой порядок к порядку взаимодействия с региональным оператором с целью заключения муниципального контракта???

В-третьих (и в-главных), законопроект реально не решает проблемы финансового обеспечения муниципалитетов при реализации полномочий по ликвидации несанкционированных свалок. Фактически, вместо создания особого механизма финансирования полномочий по ликвидации несанкционированных свалок на землях, государственная собственность не разграничена, законодатель оставляет муниципалитеты с прежним объемом финансирования. Перечисленные в проекте источники финансирования (плата за негативное воздействие на окружающую среду, платежи по искам о возмещении вреда, причиненного окружающей среде, а также платежи, уплачиваемые при добровольном возмещении вреда, причиненного окружающей среде) ранее полностью либо в определенной части направлялись в местный бюджет (абз. 1 ч. 22 ст. 46, ст. 62 Бюджетного кодекса РФ). Законопроект лишь придает им целевую направленность, признает необходимость приоритетного финансирования мероприятий по выявлению и ликвидации несанкционированных свалок. Нищим же муниципалитетам придется довольствоваться теми же средствами, что подлежали зачислению в местный бюджет и ранее.

К тому же предназначенные теперь для приоритетной ликвидации несанкционированных свалок финансовые средства (плата за негативное воздействие на окружающую среду, штрафы за административные правонарушения в области охраны окружающей среды, платежи по искам о возмещении вреда, причиненного окружающей среде, а также платежи, уплачиваемые при добровольном возмещении вреда, причиненного окружающей среде) по-прежнему поступают в бюджеты муниципальных районов, в то время как ликвидация свалок возложена на городские и сельские поселения и фактически осуществляется ими. Тем самым поселения, на которые возложены полномочия по ликвидации несанкционированных свалок, вновь остаются без финансового обеспечения! Интересна – несмотря на ее ненормативное значение – и загадочная формулировка пояснительной записки: никакого перераспределения платы от указанных в проекте закона источников доходов не планируется до формирования статистики расходования таких средств на цели ликвидации несанкционированных свалок. Остается задать вопрос: за чей счет поселения, «формируя такую статистику», будут ликвидировать несанкционированные свалки? И на протяжении какого времени? (Это, помимо прочего, лишний раз демонстрирует стремление и региональной, и федеральной власти к окончательной ликвидации поселенческого уровня.)

В такой ситуации вовсе неудивительно, что законодатель, к огромному сожалению, так и не задействовал компенсаторный механизм, позволяющий муниципальным

образованиям взыскивать (в том числе в судебном порядке) с Федерации или субъектов Федерации денежные средства в случае недостаточного с их стороны финансирования полномочия по ликвидации несанкционированных свалок на землях, государственная собственность на которые не разграничена. Тем не менее эта – далеко не теоретическая – возможность сохраняется благодаря положениям ст. 133 Конституции Российской Федерации.

Другими словами, предусмотренные законопроектом изменения, приводя законодательство РФ к формально-юридическому соответствию с положениями Конституции РФ (с учетом толкования, данного КС РФ в постановлении от 30 мая 2023 г. № 27-П), ни на йоту не приближают нас к реальному решению проблемы надлежащего финансового обеспечения муниципальных образований при выполнении ими важнейшей задачи в области охраны окружающей среды – ликвидации постоянно увеличивающегося числа несанкционированных свалок. Наиболее откровенно по этому вопросу высказываются сами разработчики законопроекта в пояснительной записке к нему: «реализация предлагаемых проектом федерального закона решений не повлечёт социально-экономические, финансовые и иные последствия»! Открывающиеся же в результате принятия постановления № 27-П возможности коренного изменения ситуации в этом вопросе остались неиспользованными.

---

[1] СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.
[2] СЗ РФ. 2001. № 44. Ст. 4148.
[3] СЗ РФ. 1998. № 26. Ст. 3009.
[4] СЗ РФ. 2002. № 2. Ст. 133.
[5] СЗ РФ. 1999. № 14. Ст. 1650.
[6] СЗ РФ. 2016. № 47. Ст. 6640.
[7] Проект закона размещён на официальном сайте проектов нормативно-правовых актов: https://regulation.gov.ru/ по состоянию на 21.08.2023. Проект закона не внесен в Государственную Думу.

Раздел III. Лаборатория теории и истории социального управления

Практика организации и проведения Всероссийского конкурса «История местного самоуправления моего края»

Practice of organization and holding of the All-Russian competition "History of Local self management of My Land"

П.Д.Гудкова, С.В.Кочнев
Государственный университет управления, г. Москва

Аннотация. В статье рассматриваются результаты организации и проведения Всероссийского конкурса «История местного самоуправления моего края» за 2017 - 2023 год, динамика общего количества участников конкурса по годам проведения, анализируется состав участников. Авторы обращают внимание на заинтересованность государственных и муниципальных органов власти в проведении конкурсных мероприятий. В статье обозначены методики изучения исторических особенностей развития местного самоуправления в городах и поселениях России.
Ключевые слова: история местного самоуправления, инициативное бюджетирование, лидеры местных сообществ, день местного самоуправления, нормативно-правовые акты по теме «местное самоуправление».

Abstract. The article discusses the issues of participation of young citizens in the formation of a comfortable urban environment. The authors draw attention to the role of youth in creating public spaces in modern society. The article outlines options for the participation of teenagers in various activities aimed at improving the living environment.
Keywords: city, comfortable urban environment, youth, public spaces.

В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 10 июня 2012 года № 805, 21 апреля ежегодно в России отмечается «День местного самоуправления». В 2022 году исполнилось 10 лет со дня принятия Указа.

С 2017 года по инициативе Института развития местных сообществ и Комитета Государственной Думы по региональной политике местному самоуправлению проводится Всероссийский конкурс «История местного самоуправления моего края» направленный на выявление, сопровождение и поддержку талантливых молодых граждан, активно участвующих в изучении и сохранении истории, развитии и осуществлении местного самоуправления родного края. Проведение Конкурса стало уникальным событием, вовлекающим учащихся школ и вузов в изучение истории своего края в соответствии с историческими особенностями государственного и территориального развития.

Соорганизаторами конкурса на протяжении ряда лет выступает Комитет Государственной Думы по региональной политике и местному самоуправлению. С 2017 по 2021 год заместитель председателя Комитета И.Г.Сапко был Председателем Организационного комитета конкурса. В восьмом созыве Государственной Думы Организационной комитет возглавил С.И.Морозов, поставив новые задачи по масштабированию практик конкурса и расширения партнерских связей. С 2018 года процедура презентации работ участников проходит на площадке Общественной палаты Российской Федерации, организатором выступает Комиссия по вопросам местного самоуправления - А.Н.Максимов.

Всероссийская ассоциация развития местного самоуправления выступает стратегическим партнеров в проведении конкурса. Институт российской истории Российской академии наук ежегодно оказывает экспертное сопровождение.

С 2023 года пространство партнеров ОП и РГГУ оказалось недостаточным для проведения масштабных, полноценных мероприятий в связи с увеличением количества участников конкурса. К решению поставленных задач подключился Государственный университет управления.

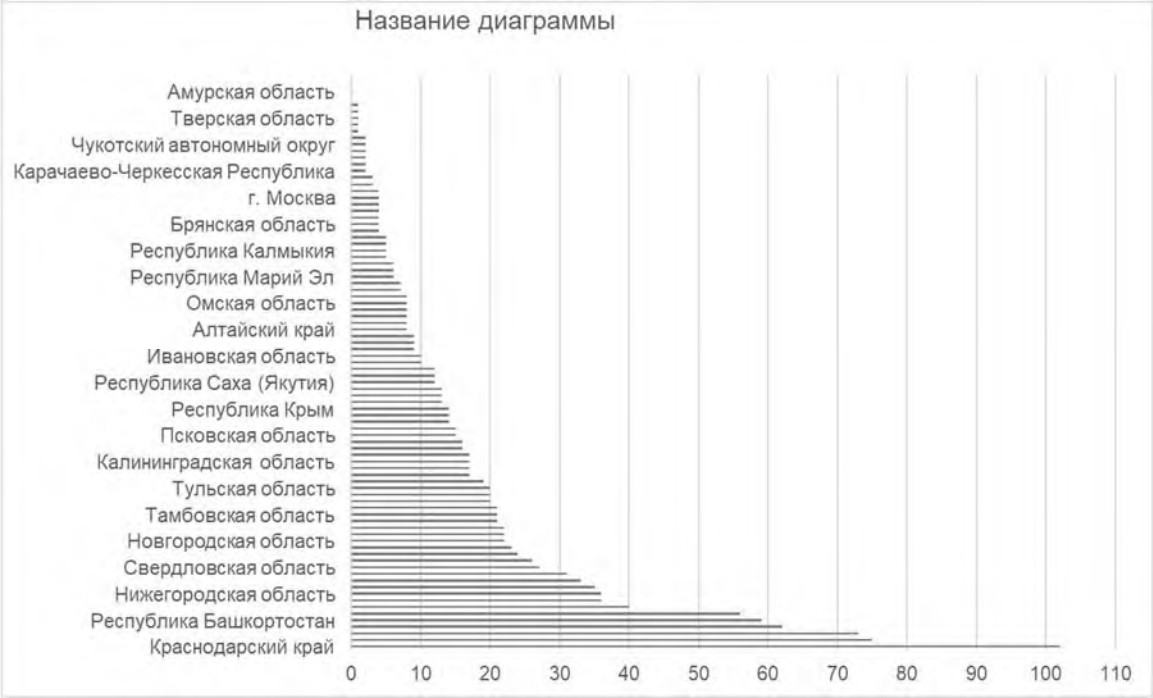
Стратегическую роль в развитии и реализации конкурса оказывает аппарат Комитета Государственной Думы по региональной политике и местному самоуправлению в лице руководителя аппарата - И.В.Бабичева, сопровождая очные мероприятия конкурса, оказывая информационную и методическую поддержку конкурса.

Все участники конкурса затрагивают важные этапы развития своего региона и рассказывают об истории местного самоуправления своего края с учетом национальных и исторических особенностей развития. Участники конкурса обращаются к истокам развития своих городов и сел, заглядывают в прошлое социального, экономического и политического устройства своей малой родины. Многие авторы, описывая историю развития местного самоуправления своего края, искренне восхищаются образом жизни и устройства своего края, мудростью своих предков. Во многих работах представляются уникальные истории о том, как на местном уровне решаются сложные задачи на основе ресурса местного сообщества.

Всероссийский конкурс «История местного самоуправления моего края» направлен на вовлечение молодых граждан в учебно-исследовательскую краеведческую деятельность, формирует у молодежи потребность в изучении и сохранении исторического наследия родного края. Конкурс проводится на протяжении 7 лет, его проведение стало традиционным событием. За эти годы участниками конкурса стали более 6200 граждан. География конкурсантов охватывает большинство регионов Российской Федерации - от Калининградской области до Чукотского края, от Архангельской области до Дагестана. Наши участники проживают как в городах-миллионниках, так и в совсем небольших поселениях, численность которых от 100 до 200 человек!

Диаграмма общая по годам

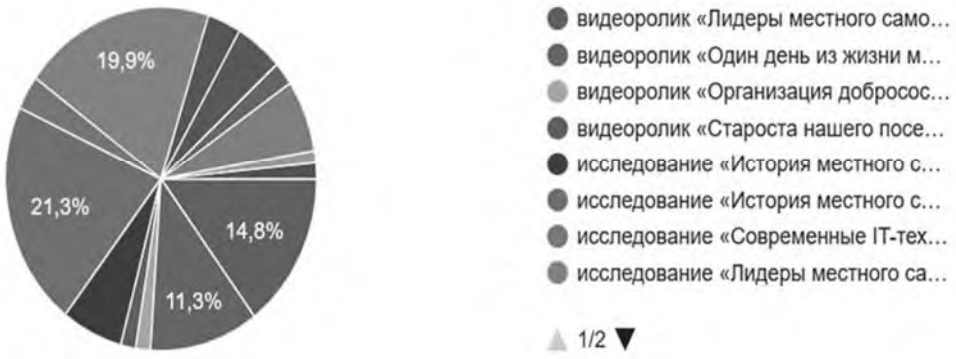
Диаграмма по регионам



Организаторы на протяжении ряда лет ставили перед собой задачу привлечения внимания региональных органов власти к проведению конкурса. В девяти субъектах Российской Федерации были созданы региональные организационные комитеты: Республика Крым, Чеченская Республика, Томская область, Нижегородская область, Кемеровская область, город Санкт-Петербург, Ульяновская область. В этих регионах проводятся самостоятельная работа по масштабированию практик конкурса и изучению исторических и территориальных особенностей развития местного самоуправления.

Очные мероприятия конкурса являются важной составляющей всего образовательной платформы «Россия - территория развития». В ходе очного этапа участники презентуют свои работы экспертам показывают глубину знаний истории развития своих малых территорий. Презентация работ проходит в соответствии с возрастными категориями и тематическими направлениями. Организаторы ежегодно расширяют перечень номинаций и направлений конкурса ориентируясь на историю и современные тренды. Ежегодно анализируется интерес и выбор участников определяются популярные направления.

Популярные номинации конкурса



В 2023 года конкурс расширил свои возрастные границы: участниками конкурса стали юные граждане в возрасте от 10 лет. На этапе планирование состава экспертного совета, в который входят заслуженные профессионалы в области местного самоуправления, организаторы, проявив внимание к юному возрасту участников приняли решение включить в экспертный совет представителей студенческого сообщества. Работы заслушивались и оценивались представителями московских вузов, студентами старших курсов и магистранты кафедр «Государственное и муниципальное управление». Подобная практика позволила усилить интерес студентов к вопросам изучения местного самоуправления прежде всего региональных аспектов, а молодые конкурсанты получили комфортную обстановку в ходе презентации своих работ.

Финал конкурса, церемония торжественного награждения традиционно проходит в историческом месте нашей страны - в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации в Колонном Зале Дома Союзов. Соорганизатором выступает Комитет Государственной Думы по региональной политике и местному самоуправлению.

Участникам конкурса предоставляется возможность встретится с экспертами и руководителями федеральных профильных министерств и ведомств. Это добрая и дружественная атмосфера поддержки участников, пожелания к дальнейшему развитию и включению в активную жизнь государства.

Победители конкурса ежегодно награждаются путевками в Международный детский центр «Артек» и Всероссийский детский центр «Алые паруса» на специализированную смену «Территория развития». Участники старшей возрастной категории проходят стажировки в государственных и муниципальных органах власти.

Всероссийский конкурс «История местного самоуправления моего края» входит в перечень мероприятий Министерства просвещения РФ, направленных на развитие интеллектуальных и творческих способностей.

Все участники конкурса ответственно подходят к выполнению своих работ, затрагивают крайне важные вопросы развития своего региона, ярко и интересно рассказывают об истории местного самоуправления своего края с учетом национальных и исторических особенностей развития своих городов и поселений.

По инициативе участников и победителей Всероссийского конкурса в 2023 году было предложено создать движение «Волонтеры за местное самоуправление».

Работа в местном самоуправлении – это, в первую очередь, личный вклад в реализацию интересов граждан, защита их прав и обеспечение достойного уровня жизни. Для этого требуется профессионализм, управленческая мудрость, чувство долга и конечно, призвание.

Сегодня местное самоуправление, как никогда, нуждается в молодых кадрах, которые со школьной скамьи знают и понимают вопросы местной демократии, и государственного управления.

Конкурс действительно стал всероссийским и служит тем целям, ради которых он и был задуман.

Институт местного самоуправления всегда был, есть и будет фундаментом нашего государства, а муниципалитеты – площадками для позитивных трендов социально-экономического роста России.

А мы с вами вместе пишем и сохраняем его историю!
Создаем будущее вместе!

УДК 82.091

2024 год – год 300-летия Российской академии наук

В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 6 мая 2018 года № 197 «О праздновании 300-летия Российской академии наук» редакция с 2022 года публикует серию материалов, посвященных юбилею Академии наук.

Постоянными авторами нашего журнала из Омска В.А. Бариновым и К.В. Бариновой подготовлена к изданию монография «Достоевский и национальное самосознание России (К 300-летию Российской академии наук)», посвященная Академии наук и писателю и члену-корреспонденту Императорской Санкт-Петербургской академии наук Ф.М. Достоевскому.

В этом номере журнала мы публикуем из вышеназванной работы введение и первую главу «Достоевский и Россия».

Достоевский и национальное самосознание России (К 300-летию Российской академии наук) Статья 1.

Dostoevsky and the national identity of Russia
(To the 300th anniversary of the Russian Academy of Sciences)
Paper 1.

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. Публикуется введение и первая глава «Достоевский и Россия» из монографии «Достоевский и национальное самосознание России (К 300-детию Российской академии наук). В работе рассматривается наследие писателя и члена-корреспондента Императорской Санкт-Петербургской академии наук Ф.М. Достоевского (1821-1881) как национального мыслителя России, призывавшего соотечественников направить свои усилия «на великое дело служения земле нашей, государству и Отечеству нашему!». В книге осмысливается вклад Ф.М. Достоевского в развитие национального самосознания Российского государства, обосновывается актуальность его наследия для России.
Книга адресована всем, кто размышляет о прошлом, настоящем и будущем России.
Ключевые слова: Достоевский, Российское государство, Россия, Академия наук, национальное самосознание, наследие, юбилей.

Abstract. The introduction and the first chapter called «Dostoevsky and Russia» from the monograph «Dostoevsky and the national identity of Russia (To the 300th anniversary of the Russian Academy of Sciences)» are published. The work examines the heritage of F.M. Dostoevsky, a writer and a corresponding member of the Imperial St. Petersburg Academy of Sciences (1821-1881). F.M. Dostoevsky is considered as a national thinker of Russia, who called on his compatriots to direct their efforts «to the great cause of serving our land, state and our Fatherland!» The author reflects on the contribution of F.M. Dostoevsky to the development of the national identity of the Russian state and proves the relevance of his heritage for Russia.
The book is addressed to everyone who thinks about the past, present and future of Russia.

Keywords: Dostoevsky, Russian state, Russia, Academy of Sciences, national identity, heritage, anniversary.

Работа выполнена по государственному заданию Омского научного центра СО РАН (номер госрегистрации проекта 121022000112-2).

ВВЕДЕНИЕ

8 февраля 2024 года – знаменательная дата в истории Российского государства: День российской науки и 300-летие основания Академии наук. История Академии наук неотделима от истории отечественной науки и культуры, велик ее вклад в развитие национального самосознания и укрепление Российского государства. Выдающиеся представители науки и культуры входили в состав Академии наук во все времена.

Отечественный мыслитель, доктор государственных наук, профессор И.А. Ильин в речи «Идея национальной науки», произнесенной 12 января 1930 года в Берлине на собрании в честь 175-летней годовщины со дня основания Московского университета, отметил национальные особенности науки. Он писал: «русская наука как была, так и останется – *органом русского духовного самосознания и русского материального самоизучения.* Культурно немощен и духовно беспомощен тот народ, который не сумел изучить данную ему от Бога *природу,* для того, чтобы творчески овладеть ею, подчинить ее себе и превратить ее в свой благоустроенный дом и безопасную колыбель для своего потомства; который не создал сам *историческую науку о самом себе;* который не сумел изучить свое прошлое, увидеть единственный в своем роде (идеографический) закон своего бытия, ритм своей истории, не сумел *постигнуть свою судьбу, чтобы овладеть ею*. Такой народ не достиг еще духовной зрелости…» [1, с. 730-731].

Отечественные ученые внесли существенный вклад в аттестат духовной зрелости России. Их всегда отличали гражданская ответственность и патриотизм. На эти качества исследователей указал Н.И. Кареев, член-корреспондент Императорской Санкт-Петербургской академии наук (1910) и почетный член АН СССР (1929). Он в лекции «О духе русской науке», прочитанной 9 ноября 1884 года в Русском собрании в Варшаве, утверждал следующее: «Для патриотизма ученых дорога открыта – служить своими знаниями благу Русской страны, содействовать преуспеянию русской науки, приводить общество к высшему национальному самосознанию, но в передаче фактов и в их оценке наука должна быть правдивой и беспристрастной: amicus Plato, sed magis amigo veritas» (Платон – друг, но больший друг – истина) [2, с. 173].

Федор Михайлович Достоевский (1821-1881) – один из плеяды наших выдающихся соотечественников, писатель и член-корреспондент Императорской Санкт-Петербургской академии наук. Он внес значительный вклад в аттестат духовной зрелости России. 200-летие со дня его рождения на государственном уровне было широко отмечено в России и мире в 2021 году.

Краткая историческая справка. Подчеркнем, что история Академии наук – это, прежде всего история достижений отечественной науки. Поколения ученых вносили и вносят существенный вклад в познание мира, повышение благосостояния народа и укрепление Российского государства. Признанием этого факта является то, что ежегодно 8 февраля отмечается День российской науки. Выбор именно этого дня носит глубокий исторический смысл: 8 февраля (28 января) 1724 года Указом правительствующего Сената по распоряжению Петра I в России была основана Академия наук, которая со временем стала интеллектуальным центром развития страны, субъектом национального самосознания России. На протяжении последующих столетий руководители нашего государства уделяли и уделяют особое внимание науке, в том числе и в форме проведения юбилеев Академии наук [3].

Со дня основания Академия наук носила следующие наименования:

- Академия наук и художеств в Санкт-Петербурге (1724);
- Императорская академия наук и художеств в Санкт-Петербурге (1747);
- Императорская академия наук (1803);
- Императорская Санкт-Петербургская академия наук (1836);
- Российская академия наук (РАН) (1917);
- Академия наук СССР (АН СССР) (1925);
- федеральное государственное бюджетное учреждение «Российская академия наук» (РАН) (1991).

Навсегда прославили отечественную науку великие ученые М.В. Ломоносов, Н.И. Лобачевский и Д.М. Менделеев, А.С. Попов и И.И. Мечников, Н.И. Пирогов и И.М. Сеченов, Н.Е. Жуковский и К.Э. Циолковский, И.П. Павлов и К.А. Тимирязев, В.И. Вернадский и А.А. Богомолец, И.В. Курчатов и С.П. Королев, П.Л. Капица и Ж.И. Алферов. Этот почетный перечень имен наших соотечественников, чьи бессмертные дела обогатили человеческую цивилизацию, можно было продолжить. Именно к ним применимы слова одного из создателей классической физики и математического анализа И. Ньютона: «Если мы видели дальше других, то это потому, что стояли на плечах гигантов» [4, с. 14].

Юбилеи Академии наук. Празднование юбилея – это акт национального самосознания, исторической памяти. Юбилей демонстрирует тот факт, что явление, учреждение, лицо или историческое событие устоялось и прочно закрепилось в культурном контексте нации. Юбилейные мероприятия являются не только данью памяти, но и серьезным культурным катализатором. Юбилей события или лица, празднуемый на государственном уровне, – это всегда попытка осмысления или переосмысления творческого, научного или общественного наследия чествуемого юбиляра или исторического события. Это подведение итогов, осознания роли и значения события или юбиляра для своей страны, а также в мировом контексте. Празднование юбилеев Академии наук – важные вехи в истории Российского государства. Даты юбилеев определялись руководителями государства исходя из политических соображений и обстоятельств. Отсюда и вопрос о дате основания Академии наук.

В истории нашего Отечества на государственном уровне семь раз отмечались юбилеи Академии наук: по три раза в Российской империи и СССР и один раз в Российской Федерации. Сложилась традиция празднования академических юбилеев.

Российская империя. В этот период трижды отмечались юбилеи Академии наук: 50-летие – 29 декабря 1776 года; 100-летие – 29 декабря 1826 года; 150-летие – 29 декабря 1875 года. В течение ста пятидесяти лет – с 1776 года до принятия устава 1927 года – 29 декабря ежегодно было днем Академии наук, днем проведения ее торжественных годичных собраний, что было закреплено и в академическом уставе [5, с. 131].

Союз Советских Социалистических республик. В этот период также трижды отмечались академические юбилеи: 200-летие – сентябрь 1925 года (торжественные заседания 6 сентября в Ленинграде и 11 сентября в Москве), 220-летие – июнь 1945 года (торжественные заседания 16-17 июня в Москве и 25-28 июня в Ленинграде) и 250-летие – октябрь 1975 года (торжественные заседания 7 октября в Москве и 10 октября в Ленинграде).

В СССР День науки отмечался в третье воскресение апреля. Почему? Эта дата определена потому, что в 1918 году между 18 и 25 апреля В.И. Ленин, председатель Совнаркома (правительство) РСФСР, написал статью «Набросок плана научно-технических работ», которая определяла цели и пути развития науки на ближайшие десятилетия.

Российская Федерация. В этот период академический юбилей отмечался один раз: 275-летие – в 1999 году (торжественные заседания 3 и 4 июня в Москве и 21 сентября в Санкт-Петербурге). Юбилейные мероприятия проводились в течение всего года.

С 1999 года День российской науки отмечается ежегодно 8 февраля. Дата определена Указом Президента Российской Федерации от 7 июня 1999 года № 717 «Об установлении

Дня российской науки», обоснование следующее – «учитывая выдающуюся роль отечественной науки в развитии государства и общества, следуя традициям и в ознаменование 275-летия со дня основания в России Академии наук».

Президент Российской академии наук Ю.С. Осипов (1991-2013), выступая на юбилейных мероприятиях, посвященных 275-летию Академии наук, указал на ее роль и место в истории Российского государства: «8 февраля 1724 г. от имени Петра I был обнародован Указ Правительствующего Сена об учреждении Академии наук и художеств. Это решение было своего рода венцом преобразовательной деятельности Петра, его масштабных реформ… Он своим чутьем гениального государственного деятеля понял роль науки, просвещения народа в деле обновления России – укрепления Российского государства, повышения культуры народа, изучения территории и природных богатств, модернизации армии и флота, развития промышленности и торговли. В соответствии со своим замыслом он ориентировал Академию не только на прикладные знания, но, прежде всего, на знания фундаментальные, теоретические. Это не было понято ни многими его сподвижниками, ни иностранными советниками. Но именно такой замысел сделал Академию наук исследовательским центром мирового значения… Многое менялось за последние три столетия. Менялись общественные уклады, политический строй, режимы правления. Но осталась Академия наук, всегда работавшая на благо страны» [6, с. 9-10, 12].

Ю.С. Осипов подчеркнул мировое значение Академии наук: «На протяжении всей своей 275-летней истории ученые академии служили Отечеству, народу. Академия была и остается высшим научным учреждением страны, мировым центром исследований в области математики, естественных, технических, гуманитарных и общественных наук» [7, с. 22].

Ю.С. Осипов особое внимание уделил гуманитарному направлению деятельности Академии наук: «В 1783 г. параллельно с Петербургской академией наук начала работать Российская академия, основной задачей которой являлось составление словаря русского языка. Ее членами были знаменитые русские писатели и поэты – Д.И. Фонфизин, Г.Р. Державин, с 1833 г. гений русской поэзии А.С. Пушкин, а также ученые С.К. Котельников, А.П. Протасов, С.Я. Румовский и другие. Одним из инициаторов создания и первым председателем этой Академии была княгиня Е.Р. Дашкова. В 1841 г. Российская академия была упразднена, а часть ее членов влилась в Академию наук, составив Отделение русского языка и словесности… Важнейшей задачей Академии наук было совершенствование русского языка. В Отделении русского языка и словесности наряду с крупными лингвистами состояли блестящие русские писатели П.А. Вяземский, В.А. Жуковский, И.А. Крылов, И.А. Гончаров, Ф.М. Достоевский, А.Н. Майков, И.С. Тургенев, А.Н. Островский, А.К. Толстой, Ф.И. Тютчев, А.А. Фет, А.С. Хомяков и другие» [7, с. 32-33, 43].

По мнению Ю.С. Осипова, 275-летие Академии наук – знаменательное событие в истории отечественной и мировой науки. Юрий Сергеевич выделил главное: «История Российской академии наук – это в большой мере история отечественной науки, история формирования отечественного научного сообщества; это летопись крупнейших открытий и изобретений во всех отраслях знаний; это – создание национальной системы образования, освоение и развитие производительных сил России, укрепление обороноспособности и национальной безопасности страны. Академия внесла значительный вклад в развитие национальной духовно-интеллектуальной культуры» [8, с. 6].

2024 год – год празднования 300-летия Российской академии наук на государственном уровне. Этот юбилей будет отмечаться согласно Указа Президента Российской Федерации от 6 мая 2018 года № 197 «О праздновании 300-летия Российской академии наук». В соответствии с Планом основных мероприятий по подготовке и проведению празднования 300-летия РАН, утвержденным организационным комитетом, образованным Правительством Российской Федерации, проводится комплекс научных, образовательных, культурно-просветительских, информационных и других мероприятий.

Президент Российской академии наук Г.Я. Красников (с 20 сентября 2022 года), поздравляя 8 февраля 2023 года своих коллег с Днем российской науки, подчеркнул: «В следующем году мы будем отмечать 300-летие со дня основания РАН. За свою 300-летнюю историю Российская академия наук сделала очень много открытий, прославивших нашу великую страну, и сегодня в сложной геополитической ситуации интеллектуальный труд, фундаментальные исследования влияют на события, связанные с обороноспособностью и технологической независимостью нашей страны» [9].

Российская академия наук, идя навстречу своему 300-летию, продолжает традиции служения Науке и Отечеству и активно участвует в развитии национального самосознания, обеспечении устойчивого развития и национальной безопасности России.

Еще раз подчеркнем, что Ф.М. Достоевский – один из плеяды наших выдающихся соотечественников, писатель и член-корреспондент Императорской Санкт-Петербургской академии наук, который внес «значительный вклад в развитие национальной духовно-интеллектуальной культуры» [8, с. 6] и национального самосознания России.

Национальное самосознание России: основные понятия. Для дальнейшего рассмотрения заявленной темы «Достоевский и национальное самосознание России» определим понятия, которые будем использовать: национальное самосознание, Российское государство, Россия, многонациональный народ (российская нация); общероссийская гражданская идентичность (гражданское самосознание); культура России; духовная сфера; культурное наследие; традиционные ценности.

Ответы на эти вопросы содержатся в нормативных правовых актах Российской Федерации, – в Конституции Российской Федерации, указах Президента Российской Федерации, – и научных исследованиях. Обратимся к ним.

Национальное самосознание – это сущностная системная характеристика нации, определяющая ее целостность и самоидентичность и регулирующая ее деятельность как субъекта историко-цивилизационного процесса и представляющая собой совокупность идей, теорий и доктрин, выражающих содержание, уровень и особенности чувственно-эмоционального восприятия и рационального понимания нацией самой себя, и, прежде всего, смысла своего существования и своих национально-государственных, социально-экономических, идеологических, культурных и религиозных идеалов, ценностей, целей и интересов, представлений о своей истории, современном состоянии и перспективах развития, а также о месте среди других народов и характере взаимоотношений с ними [10, с. 16].

Выделим сферы проявления национального самосознания, или, говоря языком системного анализа, модель состава национального самосознания. К ним, по нашему мнению, следует отнести: язык, миропонимание (религия, философия, наука), историческое прошлое, мораль, культуру (искусство, традиции, обычаи), образование, национальный характер, национальную идею, государственную идеологию, национальные символы.

Укажем субъекты национального самосознания, которые в совокупности представляют всю его полноту: нация, государство, церковь, средства массовой информации, школа, социальные общности (классы, поколения, национальная элита, интеллигенция, общественные объединения (партии, движения)), трудовые коллективы, семья, личность.

Главным субъектом национального самосознания является нация. Учитывая, что «государство есть не что иное, как организованная нация» [11, с. 145], и то, что оно определяет государственную идеологию, то вполне очевидна его особая роль в выражении и реализации национального самосознания. Установление субъектов национального самосознания не должно скрывать тот фундаментальный факт, что ни один из них сам по себе не умеет ни думать, ни жить, ни действовать. Все это делают личности. И чем больше в данной нации существует личностей, «познавших самих себя» и «ставших самим собой», тем успешней идет в ней работа по развитию национального самосознания. Личностями, влияющими на формирование и развитие национального самосознания, являются национальные мыслители, как светские, так и религиозные.

И, наконец, назовем уровни национального самосознания: обыденный и теоретический. Именно на теоретическом уровне ставятся сущностные вопросы национального бытия и идет поиск национальных ответов на них… Исходя из изложенного следует подчеркнуть, что в национальном самосознании обнаруживается сущность определенной нации, оно выражает внутренние, глубинные, скрытые от непосредственного наблюдения уровни национального бытия. Национальное самосознание обладает огромной регулятивной и жизнеутверждающей силой: оно способствует сплочению данной нации, выступая в роли своего рода защитного механизма, позволяющего преемственно сохранять ее целостность и социокультурную определенность в общении с другими нациями и народами [12 с. 161-163].

Национальное самосознание России и Конституция Российской Федерации. Национальное самосознание России торжественно заявляет о себе на высшем государственном уровне в Основном Законе, – в преамбуле Конституции Российской Федерации. Вот его конституционное выражение:

«Мы, многонациональный народ Российской Федерации,

соединенные общей судьбой на своей земле,

утверждая права и свободы человека, гражданский мир и согласие,

сохраняя исторически сложившееся государственное единство,

исходя из общепризнанных принципов равноправия и самоопределения народов,

чтя память предков, передавших нам любовь и уважение к Отечеству, веру в добро и справедливость,

возрождая суверенную государственность России и утверждая незыблемость ее демократической основы,

стремясь обеспечить благополучие и процветание России,

исходя из ответственности за свою Родину перед нынешним и будущими поколениями,

сознавая себя частью мирового сообщества,

принимаем КОНСТИТУЦИЮ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ» [13].

Подчеркнем, что в настоящее время доминирует представление о конституции как общенациональном правовом документе, утверждающем демократические принципы, институты и нормы, обеспечивающие всем членам общества равную возможность жить в государстве в качестве его политических граждан.

В статье 1 Основного Закона установлено, что «Российская Федерация – Россия есть демократическое федеративное правовое государство с республиканской формой правления» и «Наименования Российская Федерация и Россия равнозначны».

В Конституции России закреплена ответственность гражданина и государства за сохранение культурного наследия:

- «Каждый обязан заботиться о сохранении исторического и культурного наследия, беречь памятники истории и культуры» (статья 44);

- «Культура в Российской Федерации является уникальным наследием ее многонационального народа. Культура поддерживается и охраняется государством» (статья 68).

Российское государство и Указ Президента Российской Федерации от 19 декабря 2012 года № 1666 «О Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года». Указ определяет, что Российское государство создавалось как единение народов, системообразующим звеном которого исторически являлся русский народ. Благодаря объединяющей роли русского народа, многовековому межкультурному и межэтническому взаимодействию на исторической территории Российского государства сформировались уникальное культурное многообразие и духовная общность различных народов, приверженных единым принципам и ценностям, таким как патриотизм, служение Отечеству, семья, созидательный труд, гуманизм, социальная справедливость, взаимопомощь и коллективизм.

Данный указ содержит определения понятий многонациональный народ (российская нация) и общероссийская гражданская идентичность (гражданское самосознание):

– многонациональный народ Российской Федерации (российская нация) – сообщество свободных равноправных граждан Российской Федерации различной этнической, религиозной, социальной и иной принадлежности, обладающих гражданским самосознанием;

– общероссийская гражданская идентичность (гражданское самосознание) – осознание гражданами Российской Федерации их принадлежности к своему государству, народу, обществу, ответственности за судьбу страны, необходимости соблюдения гражданских прав и обязанностей, а также приверженность базовым ценностям российского общества [14].

Российское государство и Указ Президента Российской Федерации от 31 марта 2023 года № 229 «Об утверждении Концепции внешней политики Российской Федерации». Указ констатирует особенности Российского государства: «Более чем тысячелетний опыт самостоятельной государственности, культурное наследие предшествовавшей эпохи, глубокие исторические связи с традиционной европейской культурой и другими культурами Евразии, выработанное за много веков умение обеспечивать на общей территории гармоничное сосуществование различных народов, этнических, религиозных и языковых групп определяют особое положение России как самобытного государства-цивилизации, обширной евразийской и евро-тихоокеанской державы, сплотившей русский народ и другие народы, составляющие культурно-цивилизационную общность Русского мира» [15].

Культура России и Указ Президента Российской Федерации от 24 декабря 2014 года № 808 «Об утверждении основ государственной культурной политики». Указ содержит положение, раскрывающее роль культуры в истории России. Россия – страна великой культуры, огромного культурного наследия, многовековых культурных традиций и неиссякаемого творческого потенциала. Исторический путь России определил ее культурное своеобразие, особенности национального менталитета, ценностные основы жизни многонационального и многоконфессионального российского общества. Накоплен уникальный опыт взаимовлияния, взаимообогащения, взаимного уважения различных культур – на этом веками строилась российская государственность и формировалась общероссийская гражданская идентичность. Основой общероссийской гражданской идентичности является исторически сложившаяся система российских духовно-нравственных ценностей, объединяющая самобытные культуры многонационального народа Российской Федерации.

Ключевая, объединяющая роль в историческом сознании многонационального российского народа принадлежит русскому языку, великой русской культуре.

В формировании системы ценностей России особую роль сыграло православие. Ислам, буддизм, иудаизм, другие религии и верования, традиционные для нашего Отечества, также внесли свой вклад в формирование национально-культурного самосознания народов России. Ни вероисповедание, ни национальность не разделяют и не должны разделять народы России.

Литература, музыка, опера, балет, театр, кинематограф, цирк, изобразительное искусство, архитектура, дизайн, художественная фотография – достижения во всех областях отечественного искусства бесспорны и признаны не только в России, но и в мире. Современный этап развития России требует максимального вовлечения потенциала культуры в процессы общественного прогресса. Культура России – такое же ее достояние, как и природные богатства. В современном мире культура становится значимым ресурсом социально-экономического развития, позволяющим обеспечить лидирующее положение нашей страны в мире благодаря привлекательности российской системы ценностей.

На протяжении всей отечественной истории именно культура сохраняла, накапливала и передавала новым поколениям духовный опыт нации, обеспечивала единство многонационального народа России, воспитывала чувства патриотизма и национальной гордости, укрепляла авторитет страны на международной арене [16].

Именно это имел в виду действительный член Академии наук СССР (1970) и Российской академии наук (1991), почетный президент Международного общества Достоевского Д.С. Лихачев, когда сказал, что «культура делает людей народом, нацией. Если у населения какой-то территории нет своей культуры, то его существование становится бессмысленным. Самое важное для осознания величия и значимости народа – это его культура. Не государственная или военная мощь, не наличие сырья, полезных ископаемых и тому подобное, а именно культура, которая оправдывает существование страны, народа» [17, с. 722].

Подчеркивая, что «Россия не только Русь, но союз народов, объединившихся вокруг Руси», мыслитель Русского зарубежья, пассажир «философского парохода» Г.П. Федотов, утверждал, что «духовным притяжением для народов была и останется русская культура» [18, с. 181, 182].

Указ Президента Российской Федерации от 24 декабря 2014 № 808 «Об утверждении основ государственной культурной политики» раскрывает содержание понятий духовная сфера и культурное наследие:

- духовная сфера – система представлений о мире и человеке, о человеческом обществе и отношениях людей, о ценностях и их иерархии;

- культурное наследие – совокупность предметов, явлений и произведений, имеющих историческую и культурную ценность. Культурное наследие включает в себя материальное культурное наследие (здания и сооружения, образцы инженерных, технических решений, градостроительные объекты, памятники промышленной архитектуры, исторические и культурные ландшафты, археологические памятники, монументы, скульптурные памятники, мемориальные сооружения и другие объекты, произведения изобразительного, декоративно-прикладного и народного искусства, документы, книги, фотографии – все предметы материального мира, сохраняющие представление об особенностях жизни людей в прошедшие эпохи) и нематериальное культурное наследие (языки и диалекты, традиции, обычаи и верования, устное народное творчество, традиционные уклады жизни и представления об устройстве мира народов, народностей, этнических групп, русская литература и литература народов России, музыкальное, театральное, кинематографическое наследие, технологии народных художественных промыслов, уникальная система подготовки творческих кадров, художественного образования и эстетического воспитания граждан) [16]. Акцентируем внимание на том, что к нематериальному культурному наследию относится русская литература.

Культурное наследие представляет собой духовный, культурный, экономический и социальный капитал уникальной ценности, что является для нации основанием для национального самосознания, самоуважения, гордости и признания мировым сообществом.

Исторический опыт России свидетельствует о том, что в сложнейшие периоды само выживание народа, его достойное существование и надежное будущее обеспечивалось духовным потенциалом народа, его идеалами. В этом контексте культурное наследие народов России является основой преемственности ее исторической судьбы, фактором, способным определить перспективы и стимулировать развитие страны.

Традиционные российские духовно-нравственные ценности и Указ Президента Российской Федерации от 2 июля 2021 года № 400 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации». Указ устанавливает, что в целях обеспечения и защиты национальных интересов Российской Федерации от внешних и внутренних угроз, в том числе от недружественных действий иностранных государств, необходимо повысить эффективность использования имеющихся достижений и конкурентных преимуществ Российской Федерации с учетом долгосрочных тенденций мирового развития. Указ констатирует, что в настоящее время усиливается сплоченность российского общества, укрепляется гражданское самосознание, растет осознание необходимости защиты традиционных духовно-нравственных ценностей, возрастает социальная активность граждан, их вовлеченность в решение наиболее актуальных задач местного и государственного

значения. Одним важных из направлений этой деятельности определяется «укрепление традиционных российских духовно-нравственных ценностей, сохранение культурного и исторического наследия народа России» [19].

Традиционные российские духовно-нравственные ценности и Указ Президента Российской Федерации от 9 ноября 2022 года № 809 «Об утверждении Основ государственной политики по сохранению и укреплению традиционных российских духовно-нравственных ценностей». В указе содержатся основные понятия этих ценностей и их роль для России.

Традиционные ценности – это нравственные ориентиры, формирующие мировоззрение граждан России, передаваемые от поколения к поколению, лежащие в основе общероссийской гражданской идентичности и единого культурного пространства страны, укрепляющие гражданское единство, нашедшие свое уникальное, самобытное проявление в духовном, историческом и культурном развитии многонационального народа России.

К традиционным ценностям относятся жизнь, достоинство, права и свободы человека, патриотизм, гражданственность, служение Отечеству и ответственность за его судьбу, высокие нравственные идеалы, крепкая семья, созидательный труд, приоритет духовного над материальным, гуманизм, милосердие, справедливость, коллективизм, взаимопомощь и взаимоуважение, историческая память и преемственность поколений, единство народов России.

Христианство, ислам, буддизм, иудаизм и другие религии, являющиеся неотъемлемой частью российского исторического и духовного наследия, оказали значительное влияние на формирование традиционных ценностей, общих для верующих и неверующих граждан. Особая роль в становлении и укреплении традиционных ценностей принадлежит православию.

Российская Федерация рассматривает традиционные ценности как основу российского общества, позволяющую защищать и укреплять суверенитет России, обеспечивать единство нашей многонациональной и многоконфессиональной страны, осуществлять сбережение народа России и развитие человеческого потенциала.

Осмысление социальных, культурных, технологических процессов и явлений с опорой на традиционные ценности и накопленный культурно-исторический опыт позволяет народу России своевременно и эффективно реагировать на новые вызовы и угрозы, сохраняя общероссийскую гражданскую идентичность [20].

Подчеркнем, что культурное наследие является основанием формирования и развития общероссийской гражданской идентичности (гражданского самосознания), которая «основана на сохранении русской культурной доминанты, присущей всем народам, населяющим Российскую Федерацию. Современное российское общество объединяет единый культурный (цивилизационный) код, который основан на сохранении и развитии русской культуры и языка, исторического и культурного наследия всех народов Российской Федерации и в котором заключены такие основополагающие общечеловеческие принципы, как уважение самобытных традиций народов, населяющих Российскую Федерацию, и интегрирование их лучших достижений в единую российскую культуру» [14].

Вполне закономерно особое внимание к наследию русской культуры и русскому языку как языку «государствообразующего народа, входящего в многонациональный союз равноправных народов Российской Федерации» (формулировка пункта 1 статьи 68 Конституции Российской Федерации).

Русская культура и Ф.М. Достоевский. И.А. Ильин, размышляя о русской культуре и России, написал проникновенные строки: «…живет, созерцает, поет, молится и творит *Россия духовная;* и эта духовная Россия, о жизни которой мы знаем всего только, увы, за одну тысячу лет, но которая жила и две тысячи лет тому назад, она-то и есть глубже всего *наше материнское лоно, наша детская колыбель, вскормившая нас духовная и незримая природа, наше духовное, отеческое гнездо, наше духовное, национальное жилище, наш взращенный нами перед лицом Божиим духовный сад.* Это главное, непреходящее богатство

наше, *которым для нас насыщена наша природа и которое оформило и осмыслило наш быт.* И когда мы произносим это простое и в то же время необъятное слово «Россия» и чувствуем, что мы назвали что-то самое главное в нашей жизни и в нашей личной судьбе, то мы твердо знаем, что мы разумеем не просто природу, или территорию, или быт, или хозяйство, или государство, *но русский дух*, выросший во всем этом, созданный этим, и создавший все это в муках, в долготерпении, в кровавой борьбе и в непрестанном молитвенном напряжении» [21, с. 207]. Именно это имел в виду национальный поэт России и действительный член Российской академии А.С. Пушкин, когда произнес свои замечательные строки: «Там русский дух, там Русью пахнет» [22, с. 654].

Отечественный поэт Ф.П. Савинов в стихотворении «Родное» (1885) с необыкновенной сердечностью и окрыленностью поразительно точно передал национальные образы того, о чем так проникновенно написал И.А. Ильин:

Слышу песни жаворонка,
Слышу трели соловья,
Это – русская сторонка,
Это – родина моя!
Вижу чудное приволье,
Вижу нивы и поля…
Это – русское раздолье,
Это – русская земля!
Слышу песни хоровода,
Звучный топот трепака...
Это – радости народа,
Это – пляска мужика!
Коль гулять, так без оглядки,
Чтоб ходил весь белый свет…
Это – русские порядки!
Это – дедовский завет
Вижу горы исполины,
Вижу реки и леса…
Это русские картины,
Это русская краса!
Всюду чую трепет жизни,
Где ни брошу только взор…
Это – матушки отчизны
Нескончаемый простор!
Внемлю всюду чутким ухом,
Как прославлен русский бог…
Это значит – русский духом
С головы я и до ног! [23, с. 162-163].

Поэт Русского зарубежья Ю.И. Лисовский (псевдоним – Евгений Вадимов) в стихотворении «Русская культура» (1929) дал лаконичное и поэтическое определение русской культуры, которое на содержательном уровне раскрывает все этапы постижения русским человеком культурного наследия России. Вот эта удивительная поэтическая «формула русской культуры», а по существу – поэтическая «формула культурного наследия русского народа»:

Русская культура – это наша детская
С трепетной лампадой, с мамой дорогой…
Русская культура – это молодецкая
Тройка с колокольчиком, с расписной дугой.
Русская культура – это сказки нянины,

Песни колыбельные, грустные до слез…
Русская культура – это разрумяненный,
В рукавичках-варежках Дедушка Мороз.
Русская культура – это вязь кириллицы
На заздравной чарочке яровских цыган,
Жемчуг на кокошнике у простой кормилицы,
Под чеканным поясом кучерской кафтан.
Русская культура – это дали Невского
В бело-синем сумраке северных ночей,
Это – радость Пушкина, горечь Достоевского
И стихов Жуковского радостный ручей.
Русская культура – это кисть Маковского,
Мрамор Антакольского, Лермонтов и Даль,
Терема и церковки, звон Кремля московского,
Музыки Чайковского сладкая печаль.
Русская культура – это то, чем славится
Со времен Владимира наш народ большой –
Это наша женщина – русская красавица,
Это наша девушка с чистою душой.
Русская культура – это жизнь убогая
С вечными надеждами, с замками во сне,
Русская культура – это очень многое,
Что не обретается ни в одной стране [24, с. 118].

В ряду имен наших знаменитых соотечественников, приведенных в «формуле культурного наследия русского народа» и составивших славу и гордость русской культуры, имя Федора Михайловича Достоевского находится на втором месте – сразу после имени Александра Сергеевича Пушкина. Почему? Ответ на этот вопрос требует обстоятельного рассмотрения.

Великий русский писатель и член-корреспондент Императорской Санкт-Петербургской академии наук Ф.М. Достоевский своей общественной деятельностью, художественными и публицистическими произведениями внес значимый вклад в наследие отечественной и мировой культуры. Он принадлежит к числу лиц российской истории, которые своими взглядами, идеями, произведениями и деятельностью оказали влияние на формирование и развитие национального самосознания России, в чьих судьбах отразились важные грани эпохи. Достоевский вписал свою главу в историю России, и эта глава, используя выражение отечественной поэтессы А.А. Ахматовой, называется «Россия Достоевского» [25, с. 259].

Творчество Достоевского давно вышло за рамки национальной литературы и в полной мере стало фактом мировой культуры. Интерес к личности и к творческому наследию писателя усиливается на протяжении XX-XXI столетий и сохраняется по настоящее время, о чем свидетельствует появление как новых переводов художественных произведений писателя, так и работ, посвященных вопросам изучения творчества писателя. Исследование творчества великого русского писателя приобрело поистине международный характер. Особым событием, знаменующим новый этап в осмыслении творческого наследия писателя, можно считать создание в 1971 году в США Международного общества Достоевского, что было приурочено к 150-летнй годовщине его рождения. С этого года начинает издаваться Бюллетень Международного общества, а затем – периодический журнал «Dostoevsky Studies», объединяющий исследователей всего мира.

В настоящее время его наследие изучают специалисты в США, Англии, Японии, Франции, Швеции, Норвегии, Румынии, Молдавии, Германии, Польше и многих других странах [26].

Подчеркнем, что достоевсковедение справедливо считается во всем мире наряду с пушкинистикой наиболее сильным направлением исследований литературоведов, изучающих историю отечественной классики.

Вместе с тем в отечественной научной литературе не рассматривалась тема «Достоевский и национальное самосознание России», в полной мере не осмысливался вклад Ф.М. Достоевского в развитие национального самосознания Российского государства.

Обращение к наследию Ф.М. Достоевского имеет не только и не столько чисто научное значение. Его работы являются классическими для понимания и постижения глубинных оснований истории русского народа, национального самосознания России и русской культуры во всех ее проявлениях. И как классика, сочинения Ф.М. Достоевского имеют вневременной характер, его прогнозы, его рекомендации, его указания имеют для нас самое актуальное значение.

ГЛАВА 1. ДОСТОЕВСКИЙ И РОССИЯ

1.1. Достоевский: «Россия, долг, честь? – да! я всегда был истинно русский – говорю Вам откровенно».

В.О. Ключевский о роли юбилеев соотечественников в развитии национального самосознания России. Русский историк, академик Императорской Санкт-Петербургской академии В.О. Ключевский в речи, прочитанной на торжественном заседании в Московском университете 26 мая 1899 года в связи со столетием со дня рождения А.С. Пушкина, высказал основополагающие мысли о роли юбилеев наших соотечественников в развитие национального самосознания России. Он задал принципиальный вопрос: «Для чего мы празднуем юбилейные годовщины великих деятелей нашего прошлого? Не для того ли, чтобы питать национальную гордость воспоминаниями о своих великих поколениях? Едва ли. Национальная гордость – культурный стимул, без которого может обойтись человеческая культура. Национальное самомнение, как и национальное самоуничижение, – это только суррогаты народного самосознания. Надобно добиваться настоящего блага, истинного самосознания без участия столь сомнительных побуждений.

Самосознание – трудное и медленное дело, венчающее работу человека или народа над самим собой, и достигается разносторонними путями. Праздники в память людей, двинувших или облегчивших эту работу, – минутные остановки, чтобы осмотреться, перевести дух, оглянуться на пережитое, сосчитать прожитые годы. Так в пути оглядываются назад, чтобы по выдающимся пунктам сообразить пройденное расстояние и проверить направление… Великие исторические могилы тем и памятны, что оживляют народное самосознание» [27, с. 101-102].

Именно к таким великим деятелям нашего прошлого принадлежит Федор Михайлович Достоевский (30 октября (11 ноября) 1821 – 28 января (9 февраля) 1881). В этом смысле празднование 200-летнего юбилея писателя, как и празднование предыдущих его юбилеев и памятных дат, явилось важной вехой в развитии национального самосознания России [28].

Подчеркнем, что юбилейные торжества проводились в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 24 августа 2016 года № 424 «О праздновании 200-летия со дня рождения Ф.М. Достоевского».

Кредо Ф.М. Достоевского. Достоевский по рождению и мировоззрению принадлежит к русскому народу и России. Федор Михайлович «от колыбели до могилы» любовь к русскому народу и России, их истории пронес через всю свою жизнь. Он понимал неразрывность своей судьбы с судьбой России. Достоевский являлся национальным мыслителем России (субъектом национального самосознания), и в его творческом наследии проблемы русского народа и России поставлены и осмыслены с особой глубиной и масштабностью. Используя пушкинское выражение, следует сказать, что Достоевский был «эхо русского народа».

Писатель подчеркивал свое происхождение и религиозность: «Я происходил из семейства русского и благочестивого. С тех пор как я себя помню, я помню любовь ко мне родителей. Мы в семействе нашем знали Евангелие чуть не с первого детства. Мне было всего лишь десять лет, когда я уже знал почти все главные эпизоды русской истории из Карамзина, которого вслух по вечерам нам читал отец. Каждый раз посещение Кремля и соборов московских было для меня чем-то торжественным [29, с. 134].

В зрелые годы Достоевский признался: «мне Россия нужна; без России последние силенки и талантишка потеряю. Я это чувствую, живьем чувствую» [30, с. 25]. Это определило всю его жизнь, гражданскую позицию и творческую деятельность. Такую же неразрывную связь с Россией испытывал и русский писатель, классик отечественной культуры Н.В. Гоголь, когда произнес задушевнее слова: «Поблагодарите бога прежде всего за то, что вы русский. Для русского теперь открывается этот путь, и этот путь есть сама Россия. Если только возлюбит русский Россию, возлюбит и все, что ни есть в России. К этой любви нас теперь ведет сам бог… Друг мой! или у вас бесчувственно сердце, или вы не знаете что такое для русского Россия» [31, с. 339, 402].

Достоевский призывал соотечественников направить свои усилия «на великое дело служения земле нашей, государству и Отечеству нашему!» [32, с. 87]. А для этого в первую очередь необходимо знать Россию, но многое, по его мнению, не делается «от продолжающегося нашего незнания России, ее сути и особи, ее смысла и духа» [33, с. 42]. Федор Михайлович с сожалением констатирует: «У нас одно изучение России сколько времени возьмет, потому что ведь у нас лишь редчайший человек знает нашу Россию» [32, с. 62]. Это понимал и Н.В. Гоголь, который констатировал: «Велико незнанье России посреди России. Все живет в иностранных журналах и газетах, а не в земле своей» [31, с. 411]. В связи с этим Николай Васильевич настоятельно рекомендовал следующее: «Чтобы узнать, что такое *Россия нынешняя,* нужно непременно по ней проездиться самому» [31, с. 404]. К слову сказать, Достоевский буквально выполнил рекомендацию Гоголя: он проездился по России, правда, в кандалах и за казенный счет!

В «Дневнике писателя» за 1876 год Достоевский утверждает: «Вопрос о народе и о взгляде на него, о понимании его теперь у нас самый важный вопрос, в котором заключается всё наше будущее» [34, с. 44]. При этом он указывает методологический ключ к разрешению этого вопроса: «Главное, самосознание в себе русского человека – вот что надо» [35, с. 281].

Достоевский, оказавшись на каторге, сумел узнать и изучить душу русского народа. Там он окончательно убедился, что духовный идеал народа – Христос. «Может быть, единственная любовь народа русского, – утверждал он, – есть Христос и он любит его по-своему, то есть до страдания». Достоевский, размышляя о годах, проведенных на каторге, в 1854 году писал своему брату следующее: «Вообще время для меня не потеряно. Если я узнал не Россию, так народ русский хорошо, и так хорошо, как, может быть, не многие знают его» [36, с. 172-173]

Достоевский в письме к своему другу, члену-корреспонденту Императорской Санкт-Петербургской академии А.Н. Майкову 18 января 1856 года признался: «Уверяю Вас, что я, например, до такой степени родня всему русскому, что даже каторжные не испугали меня, – это был русский народ, мои братья по несчастью, и я имел счастье отыскать не раз даже в душе разбойника великодушие, потому собственно, что мог понять его; ибо был сам русский. Несчастие мое дало мне многое узнать практически, может быть, много влияния имела на меня эта практика, но я узнал практически и то, что я всегда был русским по сердцу. Можно ошибиться в идее, но нельзя ошибиться сердцем…». Достоевский в этом письме фактически изложил свое кредо: «Идеи меняются, сердце остается одно… Я говорю о патриотизме, об русской идее, об чувстве долга, чести национальной, обо всем, о чем Вы с таким восторгом говорите… Я всегда разделял именно эти же самые чувства и убеждения. Россия, долг, честь? – да! я всегда был истинно русский – говорю Вам откровенно» [36, с. 208-209]. Достоевский утверждал: «я лишь за народ стою прежде всего, в его душу, в его

великие силы, которых никто еще из нас не знает во всем объеме и величии их, – как в святыню верую, главное, в спасительное их назначение, в великий народный охранительный и зиждительный дух, и жажду лишь одного: да узрят их все. Только что узрят, тотчас же начнут понимать и всё остальное» [37, с. 26].

Достоевский был убежден в следующем: «Я не хочу мыслить и жить иначе, как с верой, все наши девяносто миллионов русских (или там сколько их тогда народится) будут все, когда-нибудь, образованны, очеловечены и счастливы… Верую даже, что царство мысли и света способно водвориться у нас, в нашей России, еще скорее, может быть, чем где бы то ни бы было» [34, с. 32].

Федор Михайлович, размышляя о будущем, писал: «И как знать – может быть, именно России-то суждено сказать свое, главное слово в этом грядущем обновлении? Может быть, ей-то и предназначена роль искупительной жертвы во имя возрождения всего человечества? Россия должна быть готова к этому самопожертвованию, к всемирной голгофе, вселенскому распятию и… И может быть, и к своему же небывалому возрождению в новом, невиданном еще проявлении? Чем сильнее разовьемся мы в своем национальном русском духе, тем сильнее отзовемся и в европейской душе, которой станет наконец внятно наше русское особое, окончательное слово – любовного братского единения всех народов, слово, которое они, разбившись насильственно на секты, еще толком не слыхали». «Вы скажете – это сон, бред: хорошо – оставьте этот бред мне и сон» – пишет он в своей тетради, – и уж «извините за правду, но ведь эту правду я считаю правдой, а вы можете со мной и не согласиться… Но в этом убедятся будущие поколения, которые станут беспристрастнее. Правда будет за мною, я верю в это» [38, с. 329].

Достоевский следующим образом определил себя как писателя: «Меня зовут психологом: неправда, я лишь реалист в высшем смысле, то есть изображаю все глубины души человеческой». И еще одно самоопределение: «при полном реализме найти человека в человеке. Это русская черта по преимуществу, и в этом смысле, я, конечно, народен (ибо направление мое истекает из глубины христианского духа народного), – хотя и неизвестен русскому народу теперешнему, но буду известен будущему» [37, с. 65].

И как показала ее величество История прогноз Достоевского сбылся буквально!

1.2. Достоевский в отечественной поэзии и живописи

Ф.М. Достоевский: биография в поэтической форме. Современный отечественный поэт Сергей Голиков в стихотворении «О Достоевском» (2021), сказал главное о нашем великом соотечественнике. Вот эти строки:

Великий гений и пророк
Рабом пера себя нарекший.
Пропитан болью каждый слог,
Кровавым месивом протекший.
С крутого берега Невы
Смотрел он вглубь ночного неба,
Не снять с России головы,
Настанет время – хватит хлеба.
Для всех убогих и больных,
Униженных и оскорблённых
Изыдут бесы из людских
Умов лихих и просветлённых.
России жить да процветать,
Хранить нетленную идею,
Которой точно не сломать,
Её ни чёрту, ни злодею.
По праву всех рассудит бог,

Познав и горе и смятенье,
Сибирский каторжный острог
Он принял словно воскресенье.
От жизни прошлой и слепой,
От бывших доводов и планов
Он углубился с головой
В бурлящем омуте романов.
Узрев надёжный верный путь,
Махнув рукой на брешь в кармане,
Он начал безустанно гнуть
Россию к милости и славе [39].

Перов В.Г.: «Портрет писателя Федора Михайловича Достоевского» (1872). Многие представляют Достоевского по известному портрету действительного члена Императорской Академии художеств В.Г. Перова – сосредоточенным, замкнутым, аскетичным и отстранённым. Художник создал поистине выдающийся портрет, основанный не только на максимальной внешней схожести, но и на правдивом отображении сущности человека, его характера. Психологическая драматургия произведения – контраст между сосредоточенным, застывшим лицом и крепко сплетенных рук, будто еще помнящих кандалы.

По мнению специалистов, на картине художник изобразил писателя на темном фоне, цветовой гаммы как таковой нет, все средства художник направил на то, чтобы показать внутренний мир Достоевского, не отвлекаясь на внешние мелочи. Зрителю показан писатель немного сверху и сбоку. Устремленный в одну точку внимательный взгляд, небольшой поворот головы, напряженная поза со сцепленными руками на колене – все говорит о том, что писатель крайне сосредоточен и внутренне напряжен. Композиция работы очень замкнута и направлена только на то, чтобы отгородить писателя от всего внешнего, ненужного. Окружающая обстановка на картине просто отсутствует, художник даже практически скрыл кресло, в котором сидит Достоевский.

Достоевский изображен в позе, сходной с позой Христа на картине действительного члена Императорской Академии художеств И.Н. Крамского «Христос в пустыне», это сходство для современников писателя не было случайным. По мнению И.Н. Крамского, «портрет этот не только лучший портрет Перова, но и один из лучших портретов русской школы вообще… Главным достоинством [портрета] остается, разумеется, выражение характера знаменитого писателя и человека. Он так счастливо посажен, так смело взято положение головы, так много выражения в глазах и во рту, и такое полное сходство, что остается только радоваться» [40].

Русский поэт И.Ф. Анненский, родившийся в городе Омске, в котором Достоевский отбывал четыре каторжных года, в четверостишии «К портрету Достоевского» дал философский комментарий к работе В.Г. Перова:

В нем Совесть сделалась пророком и поэтом,
И Карамазовы и бесы жили в нем, –
Но что для нас теперь сияет мягким светом,
То было для него мучительным огнем [40].

Ф.М. Достоевский в наследии И.С. Глазунова. Действительный член Российской академии художеств И.С. Глазунов, автор исповедальной книги «Россия распятая» (1996), гордостью России из писателей называл Пушкина, Гоголя и Достоевского. Именно Достоевский занял ведущее место в его творчестве и мировоззрении. И вполне закономерно, что Достоевский присутствует на такой знаковой работе И.С. Глазунова, как «Вечная Россия» (1988). Причем на этом эпохальном полотне художник особо значимо поместил великого писателя в первый ряд в сонм русских преподобных – мирянин среди святых! Чуть впереди перед Достоевским, едва ли не рядом со зрителем – дети: реальный – цесаревич

Алексей, воплощение «слезинки ребенка», и вымышленная – Неточна Незванова, героиня ранней повести Достоевского.

И.С. Глазунов иллюстрировал основные произведения Достоевского. Ему языком изобразительного искусства удалось раскрыть «дух Достоевского», непревзойденного знатока потаенных лабиринтов русской души. Комментируя свою деятельность, связанную с работами Достоевского, И.С. Глазунов признался в следующем: «Я надеюсь, и со мной согласятся, что великий дар русского писателя: видеть главное в жизни человека – борьбу добра со злом. Персонажи произведений Достоевского – люди-идееносцы. Такими были братья Карамазовы; первый политический убийца, отраженный в мировой литературе, Раскольников; князь Мышкин, которого окружающие называли идиотом, являя собою, по мысли Достоевского, «неудавшуюся» идею христианства. Не скрою, работать над иллюстрациями к Федору Михайловичу Достоевскому было для меня великим мучением и творческой радостью – ведь он, как никто, чувствовал и воплощал тайну жизни и смерти. Никто так мучительно и страстно в нашей литературе не чтил «Богоносный русский народ». Однажды, правда, Достоевский обмолвился, что, если отнять православие у русского народа, так может окажется народ «паршивеньким». Веря безмерно в величие и державную мощь России, наш писатель-пророк создал «Бесы», где вскрыл смысл и суть надвигающейся русской великой смуты» [41, с. 6]

Подчеркнем, что портретные образы Достоевского, персонажей его литературных произведений, их «философских мыслеобразов» мы уже не воспринимаем без иллюстраций И.С. Глазунова.

1.3. Творческое наследие Достоевского.

Творческое наследие Ф.М. Достоевского. В 1948 году философ Русского зарубежья, богослов и религиозный деятель, доктор церковных наук, профессор В.В. Зеньковский в своём капитальном труде «История русской философии» писал: «Творчество Достоевского сосредоточено вокруг вопросов философии духа – это темы антропологии, философии истории, этики, философии религии. В этой области обилие и глубина идей у Достоевского поразительны, – он принадлежит к тем творческим умам, которые страдают от изобилия, а не от недостатка идей» [42, С. 220].

Наследие Достоевского разнообразно: это восемь знаменитых на весь мир романов («Бедные люди» (1846), «Униженные и оскорбленные» (1861), «Игрок» (1866), «Преступление и наказание» (1866), «Идиот» (1868), «Бесы» (1873), «Подросток» (1875), «Братья Карамазовы» (1880), 25 повестей и рассказов, а также – неожиданно – девять стихотворений. Отдельно выделяют «Сибирскую тетрадь» – фольклор, тщательно зафиксированный Достоевским в Сибири, а также «Дневник писателя».

Великое пятикнижие – такое название дано неофициальному циклу из пяти самых масштабных романов Достоевского. В пятикнижие входят «Преступление и наказание», «Идиот», «Бесы», «Подросток» и «Братья Карамазовы», тем самым отмечается их идейно-тематическое и стилистическое единство. Всё богатство литературного материала, оставленного писателем, исследователи пытались упорядочить в виде собраний сочинений: если в 1860 году оно умещалось в двух томах, то в собрании издательства «Наука» 1972-1990 годов было уже тридцать томов (тридцать три книги).

Достоевский принял участие в осмыслении многих философских и социальных идей и учений своего времени – от возникновения первых социалистических идей на русской почве до философии всеединства В.С. Соловьева. Как отмечает современный философ В.И. Копалов, особое место в творческом универсуме Достоевского занимают две важнейшие историософские темы – проблема свободы в христианском миросозерцании, изложенном в знаменитой «Легенде о Великом инквизиторе», а также идея социалистического переустройства общества и глубочайшие прозрения и пророчества Достоевского о возможных путях ее практической реализации, высказанные в полном объеме в романе

«Бесы». Обе эти историософские темы породили в отечественной и мировой философии большое количество публикаций [43, с. 60].

Общеизвестно, что Достоевский с триумфом вошел в русскую литературу. В мае 1845 года Достоевский отдал роман «Бедные люди» в альманах Н.А. Некрасова «Петербургский сборник». От романа пришли в восторг Д.В. Григорович, Н.А. Некрасов, В.Г. Белинский, И.И. Панаев и другие. Слух о «новом Гоголе» разнесся по литературному Петербургу, но печатные отзывы о романе появились лишь в январе 1846 года. В письме к брату Достоевский писал: «Слава моя достигла до апогеи. В 2 месяца обо мне, по моему счету, было говорено около до 35 раз в различных изданиях. В иных хвала до небес, в других с исключениями, а в-третьих, руготня напропалую» [36, с.119].

1 февраля 1846 года в журнале «Отечественные записки» русский литературный критик и публицист В.Г. Белинский в отзыве о «Петербургском сборнике» так представил начинающего писателя: «Таких альманахов», как «Петербургский сборник», у нас еще не бывало. <…> в «Петербургском сборнике» напечатан роман: *Бедные люди* г. Достоевского – имя совершенно неизвестное и новое, но которому, как кажется, суждено играть значительную роль в нашей литературе» [44, с. 18]. И не ошибся!

Для прижизненной критики Достоевский оказался трудноразрешимой проблемой. Гениальные произведения становились предметом дискуссии, полемики, сатиры, пародий, насмешек. В свою очередь, писатель отвечал на эти выпады в своих фельетонах и пародиях в 1860-1870-е годы [44]. Описывая свои отношения с критикой, Достоевский отмечал, что «печатная литературная критика, даже если и хвалила меня (что было редко), говорила обо мне до того легко и поверхностно, что, казалось, совсем не заметила того, что решительно родилось у меня с болью сердца и вылилось правдиво из души» [45, с. 148].

Н.А. Бердяев и И.А. Ильин об особенностях наследия Ф.М. Достоевского. Мыслитель Русского зарубежья, доктор богословия, профессор, пассажир «философского парохода» Н.А. Бердяев в труде «Миросозерцание Достоевского» (1923) обстоятельно раскрыл собственное понимание философских воззрений писателя. Бердяев стремился глубоко проникнуть в содержание духовных исканий Достоевского, в первую очередь связанных с существованием человека. Исследование Бердяева помогает проникнуть в духовный мир Достоевского, ощутить его социально-философские идеи. Бердяев указывает на центральную роль идей в творчестве писателя: «Достоевский был не только великий художник, он был также великий мыслитель и великий духовидец. Он – гениальный диалектик, величайший русский метафизик. *Идеи* играют огромную, центральную роль в творчестве Достоевского. И гениальная, идейная диалектика занимает не меньшее место у Достоевского, чем его необычайная психология. Идейная диалектика есть особый род его художества. Он художеством своим проникает в первоосновы жизни идей, и жизнь идей пронизывает его художество. Идеи живут у него органической жизнью, имеют свою неотвратимую, жизненную судьбу… Идеи у Достоевского – не застывшие, статические категории, это – огненные токи. Все идеи Достоевского связаны с судьбой человека, с судьбой мира, с судьбой Бога. Идеи определяют судьбу. Идеи Достоевского глубоко онтологичны, бытийственны, энергетичны и динамичны...» [46, с. 9].

Н.А. Бердяев констатирует жизненную значимость идей писателя: «Идеи Достоевского – духовный хлеб насущный. Без них нельзя жить. Нельзя жить, не решив вопроса о Боге и дьяволе, о бессмертии, о свободе, о зле, о судьбе человека и человечества. Это не роскошь, это – насущное» [46, с. 144].

Н.А. Бердяев следующим образом оценивает творчество писателя:

- во-первых, «все творчество Достоевского есть художественное разрешение идейной задачи, есть трагическое движение идей. Герой из подполья – идея, Раскольников – идея, Ставрогин, Кириллов, Шатов, П. Верховенский – идеи, Иван Карамазов – идея. Все герои Достоевского поглощены какой-нибудь идеей, опьянены идеей, все разговоры в его романах представляют изумительную диалектику идей. Все, что написано Достоевским, написано им о мировых «проклятых» вопросах» [46, с. 24].

- во-вторых, «творчество Достоевского есть изумительное по блеску, искристое, пронизывающее откровение ума. По силе и остроте ума из великих писателей с ним может быть сравнен лишь один Шекспир, великий ум Возрождения. Даже ум Гёте, величайшего из великих, не обладал такой остротой, такой диалектической глубиной, как ум Достоевского» [46, с. 23].

И.А. Ильин в лекции «Достоевский как публицист» (1943), оценивая его творческое наследие, справедливо констатирует: «Вся его публицистика – не что иное, как изложение сокровенных чаяний русского народа; не что иное, как итог его жизненных наблюдений над Россией в целом – от Москвы и Петербурга до Сибири, от каторжан до элиты русской культуры, русской бюрократии и императорской семьи – итог, концентрат, синтез увиденного.

Все его сочинения надо понимать как всего лишь комментарий к русской истории и к русской жизни вообще. В истинно православной манере он представляет нам то, что открыло ему его созерцание сердцем и во что он верил; а верил он в свой православный русский народ; верил в созидательную силу и сердечную доброту своего народа; верил непоколебимо в то, что в этой мощной силе и доброте растворятся и очистятся все смутные направления» [47, с. 367-368].

И это справедливо: Ф.М. Достоевский был национальным мыслителем России.

Библиографический список:

1. Ильин И.А. Собрание сочинений: Русский Колокол: Журнал волевой идеи. – М.: ПСТУ, 2008. – 856 с.
2. Кареев Н.И. О духе русской науки // Русская идея.– М.: Республика, 1992. – С. 172-184.
3. Карпов В.В., Баринов В.А. Академия наук в истории Российского государства (к 300-летию РАН) // Местное право. – 2022. – № 6. – С. 101-107; Баринов В.А., Баринова К.В. «Менделеев – это тоже самосознание России, но это есть самосознание России, обращенное в будущее (к 300-летию Российской академии наук и 190-летию со дня рождения Д.И. Менделеева) // Местное право. – 2023. – № 3. – С. 107-127; Баринов В.А., Баринова К.В. Жизнь и деятельность К.К. Клауса – пример беззаветного служения науке и России (К 300-летию РАН) // Местное право. – 2023. – № 4. – С. 103-122.
4. Слово о науке. Афоризмы. Изречения. Литературные цитаты. – М.: «Знание», 1978. – 272 с.
5. Устав Императорской Санкт-Петербургской академии наук, 1836 г. // Уставы Российской академии наук. 1724-2009. – М.: Наука, 2009. – С. 113-142.
6. Осипов Ю.С. Российской Академии наук – 275 лет. Речь на торжественном заседании в Государственном Кремлевском дворце 4 июня 1999 г. // Осипов Ю.С. Академия наук в истории Российского государства. – М.: Наука, 1999. – С. 7-17.
7. Осипов Ю.С. О становлении и истории развития Российской академии наук. Доклад на Юбилейном заседании Общего собрания РАН 3 июня 1999 г. // Осипов Ю.С. Академия наук в истории Российского государства. – М.: Наука, 1999. – С. 19-96.
8. Российская академия наук. История и современность. Краткий очерк. – М.: Наука, 1999. – 269 с.
9. Президент Российской академии наук Геннадий Яковлевич Красников поздравил коллег и товарищей с Днем российской науки, который ежегодно отмечается 8 февраля. [Электронный ресурс]. URL: http:// scientificrussia.ru (дата обращения: 17.03.2023).
10. Баринов В.А., Баринова К.В. Отечество и отечественные войны в национальном самосознании России. К проведению в Российской Федерации Года памяти и славы: монография. – Омск: Изд-во ОмГТУ, – 2020. – 196 с.
11. Тихомиров Л.А. Апология Веры и Монархии. – М.: Москва, 1999. – 480 с.
12. Баринов В.А. Русское национальное самосознание. Философско-исторический очерк: Монография. – Омск: Областная типография, 2001. – 218 с.

13. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020). [Электронный ресурс]. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28399/ (дата обращения: 07.09.2023).
14. Указ Президента Российской Федерации от 19 декабря 2012 года № 1666 «О Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года» (ред. от 06.12.2018). [Электронный ресурс]. URL: https://base.garant.ru/70284810/ (дата обращения: 18.09.2023).
15. Указ Президента Российской Федерации от 31 марта 2023 года № 229 «Об утверждении Концепции внешней политики Российской Федерации». [Электронный ресурс]. URL: http://www.kremlin.ru/events/president/news/70811 (дата обращения: 18.09.2023).
16. Указ Президента Российской Федерации от 24 декабря 2014 № 808 «Об утверждении основ государственной культурной политики» (в ред. от 25.01.2023). [Электронный ресурс]. URL: https://base.garant.ru/70828330/ (дата обращения: 018.09.2023).
17. Лихачев Д.С. Культура как целостная динамическая среда // Вестник Российской Академии наук. – 1994. – Т. 64. – № 8. – С. 721-725.
18. Федотов Г.П. Судьба и грехи России (избранные статьи по философии русской истории и культуры): В 2-х тт. Т. 1. – СПб.: София, 1991. – 352 с.
19. Указ Президента Российской Федерации от 2 июля 2021 года № 400 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации». URL: https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/401325792/ (дата обращения: 18.09.2023).
20. Указ Президента РФ от 9 ноября 2022 года № 809 «Об утверждении Основ государственной политики по сохранению и укреплению традиционных российских духовно-нравственных ценностей». URL: https://www.consultant.ru/law/hotdocs/77839.html (дата обращения: 07.09.2023).
21. Ильин И.А. Собрание сочинений: В 10 т. Т. 6. Кн. II. – М.: Русская книга, 1996. – 672 с.
22. Пушкин А.С. Сочинения. В 3-х т. Т. 1. Стихотворения; Сказки; Руслан и Людмила: Поэма. – М.: Худож. лит., 1985. – 735 с.
23. Савинов Ф.П. Родное // Русские песни и романсы: Сборник. – Иркутск: Восточно-Сибирское книжное издательство, 1994. – С. 162-163.
24. Вадимов Е. Русская культура // Вернуться в Россию – стихами… 200 поэтов эмиграции: Антология. – М.: Республика, 1995. – С. 118.
25. Ахматова А.А. Собрание сочинений в двух томах. Т. II – М.: «Правда», 1990. – 448 с.
26. Достоевский в зарубежной рецепции: от классики до постмодерна, антология. Ч. 1. – СПб.: РХГА, 2021. – 982 с.; Достоевский в зарубежной рецепции: от классики до постмодерна, антология. Ч. 2. – СПб.: РХГА, 2021. – 882 с.
27. Ключевский В.О. Сочинения. В 9 т. Т. IX. Статьи. – М.: Мысль, 1990. – 525 с.
28. Баринов В.А., Баринова К.В. Достоевский: сочинение на заданную тему (к 200-летию со дня рождения Ф.М. Достоевского // Достоевский в смене эпох и поколений: материалы II Международной научной конференции, посвященной 200-летию со дня рождения Ф.М. Достоевского (г. Омск, 11-14 ноября 2021 г.). – Омск: Издательство Омского государственного университета, 2021. – С. 48-53.
29. Достоевский Ф.М. Полное собрание сочинений: В 30 т. Т. 21. Дневник писателя, 1873; Статьи и заметки, 1873-1878. – Л.: Наука. Ленингр. отд-ние, 1980. – 551 с.
30. Достоевский Ф.М. Полное собрание сочинений: В 30 т. Т. 29, кн. 1. Письма, 1869-1873. Л.: Наука. Ленингр. отд-ние, 1986. – 385 с
31. Гоголь Н.В. Выбранные места из переписки с друзьями (1847) // Гоголь Н.В. Собрание сочинений: в 7-ми т. Т. 6. Статьи.– М.: Современник, 1983. – С. 271-583.
32. Достоевский Ф.М. Полное собрание сочинений: В 30 т. Т. 25. Дневник писателя за 1877 год. Январь-август. – Л.: Наука. Ленингр. отд-ние, 1983. – 470 с.
33. Достоевский Ф.М. Полное собрание сочинений: В 30 т. Т. 23. Дневник писателя за 1876 год. Май-октябрь. Ленинград: Наука, 1981. – 423 с.

34. Достоевский Ф.М. Полное собрание сочинений: В 30 т. Т. 22. Дневник писателя за 1876 год. Январь-апрель. Л.: Наука. Ленингр. отд-ние, 1981. – 407 с.
35. Достоевский Ф.М. Полное собрание сочинений: В 30 т. Т. 28, кн. 2. Письма, 1860-1868. – Л.: Наука. Ленингр. отд-ние, 1985. – 616 с.
36. Достоевский Ф.М. Полное собрание сочинений: В 30 т. Т. 28, кн. 1. Письма, 1832-1859. – Л.: Наука. Ленингр. отд-ние, 1985. – 551 с.
37. Достоевский Ф.М. Полное собрание сочинений: В 30 т. Т. 27: Дневник писателя, 1881. Автобиографическое. Dubia. – Л.: Наука. Ленингр. отд-ние, 1984. – 463 с.
38. Достоевский Ф.М. Полное собрание сочинений: В 30 т. Т. 16. Л.: Наука. Ленингр. отд-ние, 1976. – 440 с.
39. Голиков С. О Достоевском. [Электронный ресурс]. URL: https://stihi.ru/2014/04/26/8045 (дата обращения: 04.06.2021).
40. Крамской И.Н. О портрете Ф.М. Достоевского. [Электронный ресурс]. URL: http://old.goslitmuz.ru/goslitmuz.ru/ru/index.php?option=com_content&view=article&id=1064 (дата обращения: 04.06.2021).
41. Образы Ф.М. Достоевского в творчестве Ильи Глазунова: сб. материалов Научной конференции, посвященной 185-летию со дня рождения Ф.М. Достоевского. М.: Московская государственная картинная галерея Народного художника СССР Ильи Глазунова; ОЛМА Медиа Групп, 2008. – 215 с.
42. Зеньковский В.В. История русской философии: В двух томах. Т. I, Часть 2. – Л.: «Эго», 1991. – 280 С.
43. Копалов В.И. Судьба России в творческом универсуме Ф.М. Достоевского // Копалов В.И. Курс русской философии истории: Учеб. Пособие. – Екатеринбург: Изд-во Урал. ун-та, 2005. – С. 46-60.
44. Викторович В.А., Захарова О.В. Ф.М. Достоевский в русской критике 1845-1881. – Коломна: ИД «Лига», 2021. – 536 с.
45. Достоевский Ф.М. Полное собрание сочинений. В 30 т. Т. 30, кн.1. Письма, 1878-1881. – Л.: Наука. Ленингр. отд-ние, 1988. – 455 с.
46. Бердяев Н.А. Миросозерцание Достоевского // Бердяев Н.А. Философия творчества, культуры, искусства: В 2-х т. Т.2. – М.: Искусство, 1994. – С. 7-176.
47. Ильин И.А. Достоевский как публицист // Ильин И.А. Собрание сочинений: В 10 т. Т. 6. Кн. III.– М.: Русская книга, 1997. – С. 338-368.

Раздел IV. Социологическая лаборатория

Развитие муниципальных образований в изменяющихся институциональных условиях: тенденции и барьеры

Е.Е.Горяченко, К.В.Малов
ИЭОПП СО РАН, АСДГ

На протяжении последних лет Россия находится в сложных геополитических и социально-экономических условиях. Академик А.Г.Аганбегян, анализируя развитие России за последние 3 десятилетия, называет период, начавшийся с 2009 г., периодом «от кризиса 2009 г. и стагнации к кризису 2020-2021 гг.». «После мирового циклического кризиса 2008–2009 гг., который в России был самым глубоким среди 20 крупных держав, наша страна быстро восстановилась в 2010–2012 гг., а с 2013 г. погрузилась в семилетнюю стагнацию с рецессией в 2015 г., продолжавшуюся до 2019 г. В 2020 г. Россию потряс общемировой кризис от коронавирусной пандемии» [Аганбегян, 2021, с.315]. Характеристика современного периода также вполне однозначна: «2022 год мог стать благоприятным годом дальнейшего улучшения социально-экономической обстановки в России. Но он оказался кризисным годом из-за начавшейся 24 февраля 2022 г. специальной военной операции в Украине и последовавшей за этим системы жестких санкций со стороны примерно 50 стран мира» [Аганбегян, 2022, с. 317].

В этих условиях представляют интерес особенности проявления кризисной ситуации и оценка ее возможных последствий на местах на уровне муниципальных образований.

Для диагностики ситуации, складывающейся в муниципальных образованиях России в контексте современных вызовов, представляется целесообразным обратиться к оценкам, которые дают руководители муниципалитетов[1], поскольку они в наибольшей степени информированы о проблемах, возникающих на местах, и именно на местную власть ложится значительная нагрузка по решению этих проблем.

На основе экспертного опроса руководителей муниципальных образований нами выявлены характерные черты текущей кризисной ситуации.

Наиболее ярким проявлением неблагополучия сегодня является усиление инфляционных процессов, которое отмечает 61% опрошенных, что влечет за собой падение реальных доходов населения (56,7%) и ухудшение его психологического состояния (37,6%). Относительно новым и вместе с тем значимым для муниципальных образований явлением в современных условиях стал массовый отъезд специалистов, на это обращают внимание 39% опрошенных.

По сути, это существенно отличается от ситуации 2021 г., когда основная группа кризисных проявлений была связана с эпидемиологической ситуацией, вызвавшей необходимость ограничения работы ряда предприятий и организаций, перевода работников на удаленную работу. Тогда пандемия отодвинула на второй план такие проявления кризиса как усиление инфляции (о чем говорили только 15,7% опрошенных).

Вместе с тем именно с усилением инфляции связывали неблагополучие на местах руководители муниципалитетов в 2015-2016 гг., в то время как в 2009-2010 гг. инфляция среди конкретных проявлений кризисной ситуации в муниципальных образованиях занимала лишь 7-8 место из 10.

Сильнее всего, по мнению руководителей муниципальных образований, сегодня кризисные явления затронули малый и средний бизнес (53,5% ответивших) и потребительский рынок (38%). Кризисная ситуация значимо сказалась на системе здравоохранения (32%), что наиболее ярко проявилось в связи с пандемией.

Что касается производственной сферы, то в настоящее время она, как и во время

предыдущих кризисов, занимает 2-ое место среди сфер жизнедеятельности, которые кризисные явления затронули сильнее всего (в отличие от 2020-2021 гг., когда эпидемиологическая ситуация сильнее повлияла на социальную сферу и сферу услуг, в результате чего производственная сфера оказалась на 6-ом месте).

Среди отраслей производственной сферы кризисные явления, как в предыдущие волны кризисов, коснулись сильнее всего строительства. Еще одной отраслью, которая также оказалась существенно затронутой кризисной ситуацией, является транспорт, хотя частота его упоминаний снизилась почти в 2 раза по сравнению с 2020-2021 гг., когда именно на работе транспорта сильнее всего сказались особенности эпидемиологической ситуации (дистанционный вариант работы большинства работников, самоизоляция и т.п.).

Наиболее эффективными действиями по смягчению негативного воздействия кризиса руководителями муниципальных образований признаны меры поддержки малого и среднего бизнеса как наиболее пострадавшего в сложившейся ситуации и адресной социальной поддержки наиболее уязвимых групп населения.

Влияние санкций, введенных против России, которые должны были усугубить кризисную ситуацию, на уровне муниципальных образований оценивается достаточно противоречиво: 43% ощутили их негативное воздействие, с другой стороны, каждый третий руководитель считает, что они никак не сказались. Кроме того, 10% отметили и позитивное, и негативное влияние, а 6% – только позитивное, увидев в них стимулы для развития собственного производства.

Среди специалистов высказываются разные точки зрения по поводу того, какие муниципальные образования страдают сильнее всего в кризисной ситуации. В связи с этим представляет интерес точка зрения руководителей муниципальных образований, которые в современных условиях непосредственно испытывают «на себе» влияние кризиса. Так, опрошенные руководители к числу наиболее уязвимых сегодня относят малые города (36,9%) и моногорода (35,5%). Если говорить о влиянии эпидемиологической ситуации, то в 2021 г. к числу наиболее пострадавших относились города с сервисной экономикой (48,5%), малые города (45,5%), крупные города с развитой сферой услуг (44,4%) и моногорода (24,2%). Таким образом, по мнению руководителей муниципалитетов, критерием уязвимости в кризисных условиях выступает, прежде всего, структура экономики города, ее недиверсифицированность, монопродуктовый характер. Что касается столичных городов, городов-миллионников и городских агломераций, то, по мнению опрошенных, в сложившейся ситуации такие муниципальные образования оказались менее уязвимы.

И хотя на протяжении последних лет страна испытывала серьезные трудности, связанные с эпидемиологической и социально-экономической ситуацией, в целом острота проявления кризисных явлений в муниципальных образованиях в нынешних условиях руководителями оценивается достаточно сдержанно: преобладает средняя оценка остроты кризисной ситуации (так оценили ее почти две трети опрошенных). 22% опрошенных руководителей оценивают проявления кризиса как слабые и 9% опрошенных говорит о том, что в их муниципальных образованиях в настоящее время кризисные явления практически не ощущаются. Лишь 4,8% руководителей отмечают сегодня острые проявления кризиса, что существенно ниже, чем было в предыдущие годы. В 2021 г. доли оценивающих проявления кризисных явлений как острые (12,9%) и как слабые (13,9%) были близкими и только 3% не ощущали кризисных явлений.

В результате сегодня три четверти опрошенных руководителей оценивают современную социально-экономическую ситуацию в их муниципальных образованиях в сложившихся российских реалиях как нормальную, 2,8% - как неопределенную, а 20,1% отмечают элементы социальной напряженности.

Если сравнивать распределение оценок ситуации в 2023 г. с распределениями ответов на аналогичный вопрос, которые были получены нами от руководителей муниципальных образований на предыдущих этапах мониторинга (2009-2021 гг.), то показательно, что сегодня распределения ответов сходны с оценками, которые давали опрашиваемые

в условиях начала выхода из предыдущих кризисов, напоминая оценки 2011 г. и 2019 г. Несмотря на наличие колеблемости оценок по отдельным годам в течение последних 15-ти лет, экстраполяция показывает тенденцию к повышению доли оценивающих ситуацию как нормальную.

Представляется, что относительно высокая доля оценок ситуации как нормальной свидетельствует о вынужденном изменении критериев «нормальности», связанном с необходимостью органам местного самоуправления адаптироваться к непростым условиям для поиска путей выхода из сложившейся ситуации, и значительном адаптационном потенциале для работы в сложных социально-экономических условиях. Такие оценки вовсе не означают благополучия и отсутствия острых проблем, скорее речь идет об адекватной оценке реальности, в которой сегодня приходится работать муниципальным руководителям, принимающим на себя основную нагрузку по решению возникающих проблем.

В складывающихся условиях органам муниципального управления приходится сталкиваться с серьезными проблемами.

В первую очередь это касается финансово-бюджетных проблем: потеря части налоговых поступлений, сокращение доходной базы – 55,5%, несбалансированность местного бюджета – 38,7%, отсутствие компенсации выпадающих расходов - 25,5%, угроза финансовой нестабильности – 22,6%, следствием которых является необходимость отказа от части расходных обязательств.

Кроме того, в текущей ситуации проявились относительно новые проблемы, связанные с кадровым обеспечением цифровых технологий в муниципальном управлении (24,8%), отъездом специалистов (29,9%).

При этом помимо общеизвестной недостаточности финансовых средств и несбалансированности местных бюджетов возможности органов местного самоуправления по противодействию кризисным явлениям существенно ограничиваются пределами полномочий, отсутствием реальных рычагов воздействия и эффективных инструментов решения возникающих вопросов в условиях нестабильной геополитической ситуации. Самостоятельность органов местного самоуправления наталкивается на проблемы нормативно-правового характера: неразработанность конкретных механизмов реализации норм законодательства (31,9%) и противоречивость принимаемых законодательных актов (29,9%). Серьезным препятствием для нормальной работы органов местного самоуправления является нестабильность нормативно-правовой базы, постоянно вносимые поправки в отдельные законодательные акты, регулирующие деятельность местного самоуправления.

По мнению руководителей муниципальных образований, для эффективного противодействия кризисным явлениям на местах необходимо существенное совершенствование федерального законодательства. Необходимы серьезные изменения, которые должны быть закреплены в федеральном законодательстве, обеспечивающие сбалансированность объема полномочий муниципалитета и ресурсов для их осуществления, расширение экономической базы местного самоуправления, четкое разграничение полномочий в рамках единой системы публичной власти, взаимная увязка документов стратегического планирования на всех уровнях, включая муниципальный. Важнейшую роль призвана сыграть разработка основ взаимоотношений органов местного самоуправления с органами государственной власти, механизмов сотрудничества разных уровней публичной власти.

Тем не менее, несмотря на серьезные барьеры, в целом сегодняшняя оценка перспектив развития ситуации у руководителей муниципальных образований относительно оптимистична. Они воспринимают её как новую экономическую реальность, в которой нужно работать, принимая на себя основную нагрузку по решению возникающих проблем в кризисной ситуации.

Основанием для сегодняшнего оптимизма руководителей является то, что в прошедшем 2022 году им удалось многое реализовать из задуманного: не только сохранить стабильную социально-экономическую ситуацию в муниципальном образовании, но

и добиться некоторого ее улучшения. И хотя удалось решить не все, что было задумано, представляется, что сегодня, несмотря на сложности работы в современных условиях, это дает определенную уверенность в возможности успешного решения проблем.

ЛИТЕРАТУРА:

1. Аганбегян А.Г. Новой России 30 лет. Достижения и упущения (социально-экономический анализ). А.Г. Аганбегян. – Москва, 2021. – 48 с.

2. Аганбегян А.Г. Россия: от стагнации к устойчивому социально-экономическому росту // Научные труды Вольного экономического общества России. – 2022. – №5 (237). – с.310-362.

[1] Анализ базируется на материалах очередной волны экспертного опроса руководителей муниципальных образований России в рамках мониторинга социально-экономической ситуации в муниципальных образованиях в марте 2023 г., проводимого сотрудниками ИЭОПП СО РАН, совместно с социологической лабораторией Ассоциации сибирских и дальневосточных городов при участии Союза городов Центра и Северо-Запада и Ассоциации «Города Урала», начиная с 2009 г. Цель проведенного опроса – оценить динамику ситуации, выявить проблемы, возникающие в муниципальных образованиях в современных условиях, подходы к их решению на местах, изменения в деятельности органов местного самоуправления и направления совершенствования системы местного самоуправления. Опрошены 147 руководителей разных типов муниципальных образований России из 48 субъектов Российской Федерации.

Ассоциация сибирских и дальневосточных городов

Союз городов Центра и Северо-Запада России

АГУ

Ассоциация муниципальных образований «Города Урала»

Институт экономики и организации промышленного производства СО РАН

Социологическая лаборатория АСДГ

«Мониторинг социально-экономической ситуации в муниципальных образованиях России»

(результаты опроса руководителей муниципальных образований, март 2023 г.)

Аналитическая записка

Руководитель социологической лаборатории АСДГ,
ведущий научный сотрудник отдела социальных проблем
Института экономики и организации промышленного производства СО РАН,
к.э.н. Горяченко Е.Е.

Руководитель пресс-службы АСДГ,
научный сотрудник отдела социальных проблем
Института экономики и организации промышленного производства СО РАН,
к.соц.н. Малов К.В.

Исполнительная дирекция АСДГ 2023 г.

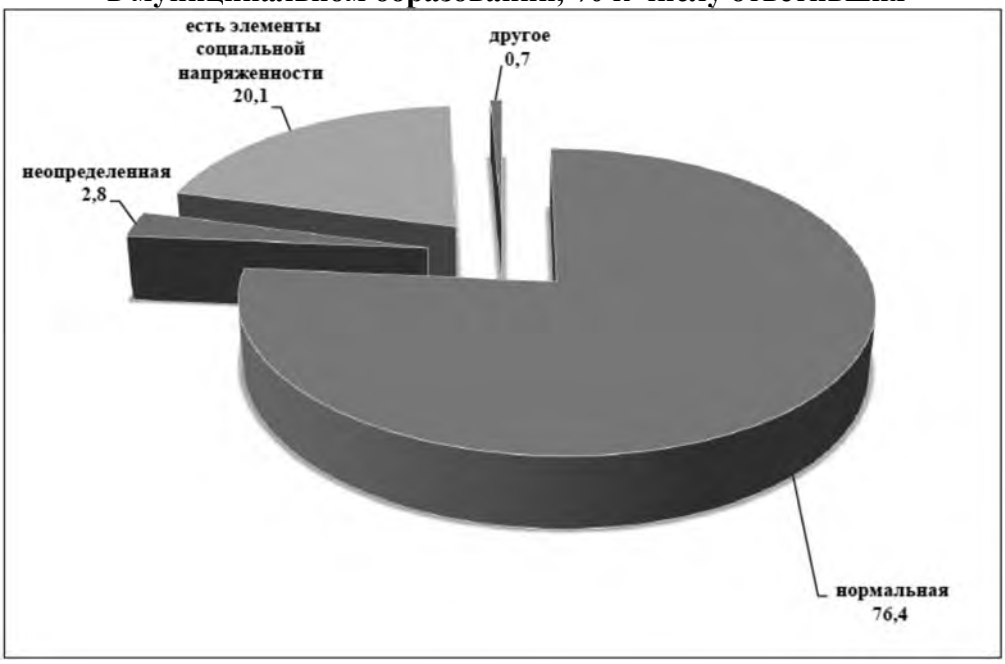
В марте 2023 г. в рамках мониторинга социально-экономической ситуации в муниципальных образованиях социологическая лаборатория Ассоциации сибирских и дальневосточных городов совместно с Союзом городов Центра и Северо- Запада и ассоциацией «Города Урала» провела очередной[1] экспертный опрос руководителей муниципальных образований. Цель проведенного опроса – оценить динамику ситуации, выявить проблемы, возникающие в муниципальных образованиях в современных условиях, подходы к их решению на местах, изменения в деятельности органов местного самоуправления и направления совершенствования системы местного самоуправления. Опрошены 147 руководителей разных типов муниципальных образований России из 48 субъектов Российской Федерации. Были получены ответы от 50 руководителей, представляющих муниципальные образования Сибирского федерального округа, 25 – Дальневосточного, 22 – Уральского, 14 – Центрального, 15 – Северо-Западного, 11 – Приволжского и 10 – Южного и Северо-Кавказского федеральных округов России. Это позволило представить широкий спектр ситуаций, возникших в муниципальных образованиях России в современных условиях, отследить их динамику и результативность предпринимаемых мер по решению проблем.

Оценка социально-экономической ситуации в современных условиях

Сегодня три четверти опрошенных руководителей оценивают современную социально-экономическую ситуацию в их муниципальных образованиях в сложившихся российских реалиях как нормальную, 2,8% - как неопределенную, а 20,1% отмечают элементы социальной напряженности.

По сравнению с оценками, полученными в ходе двух предыдущих опросов 2020 и 2021 гг., время проведения которых совпало со сложной ситуацией, связанной с пандемией коронавируса, обращает на себя внимание тот факт, что сегодня оценки ситуации стали более определенными: неопределенные оценки сократились, прежде всего, за счет увеличения доли таких оценок ситуации как нормальная и снижения элементов социальной напряженности.

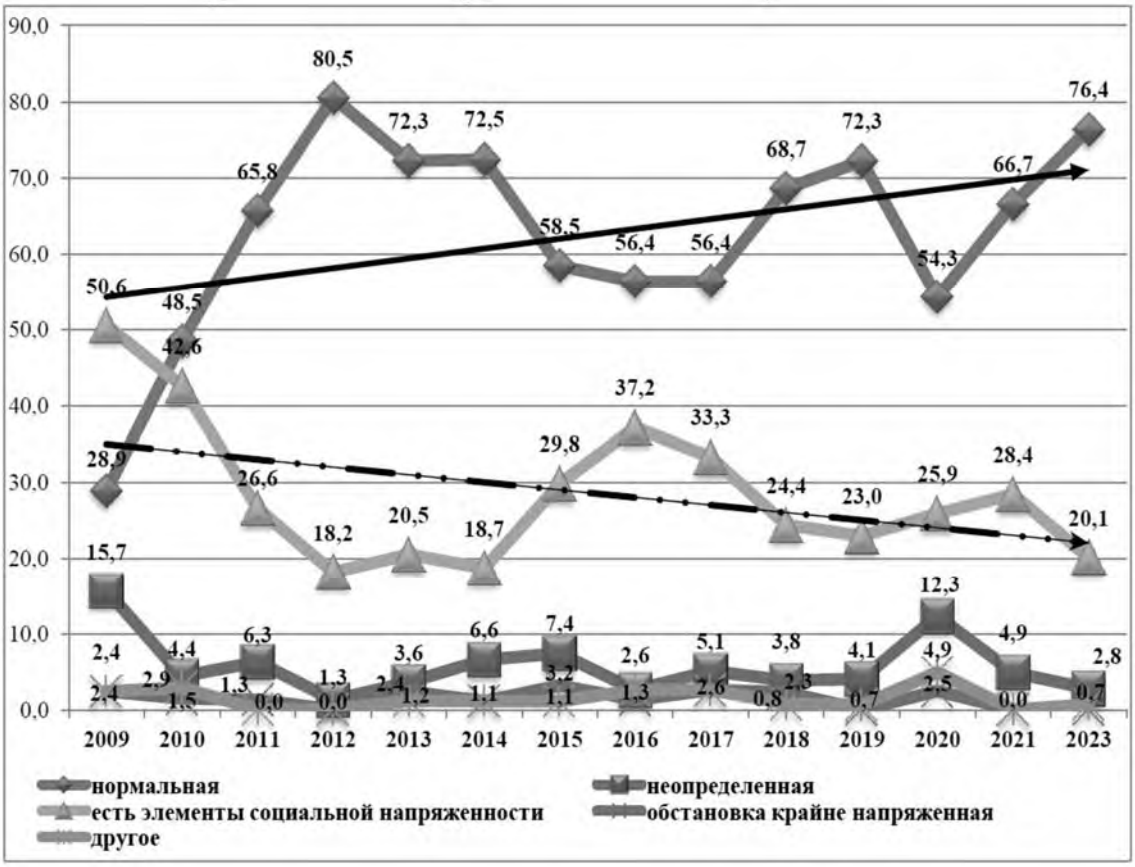
Оценка социально-экономической ситуации в муниципальном образовании, % к числу ответивших



Представляется, что относительно высокая доля оценок ситуации как нормальной свидетельствует о вынужденном изменении критериев «нормальности», связанном с необходимостью органам местного самоуправления адаптироваться к непростым условиям для поиска путей выхода из сложившейся ситуации, и значительном адаптационном потенциале для работы в сложных социально- экономических условиях. Такие оценки вовсе не означают благополучия и отсутствия острых проблем, скорее речь идет об адекватной оценке реальности, в которой сегодня приходится работать муниципальным руководителям, принимающим на себя основную нагрузку по решению возникающих проблем.

Несмотря на наличие колеблемости оценок по отдельным годам в течение последних 15-ти лет, экстраполяция показывает тенденцию к снижению социальной напряженности и повышению доли оценивающих ситуацию как нормальную.

Динамика оценок социально-экономической ситуации в муниципальном образовании, % к числу ответивших



Если сравнивать распределение оценок ситуации в 2023 г. с распределениями ответов на аналогичный вопрос, которые были получены нами от руководителей муниципальных образований на предыдущих этапах мониторинга (2009-2021 гг.), то показательно, что сегодня распределения ответов сходны с оценками, которые давали опрашиваемые в условиях начала выхода из предыдущих кризисов, напоминая оценки 2011 г. и 2019 г.

Какие изменения были характерны для основных сфер жизнедеятельности муниципальных образований в 2022 году?

В целом оценки итогов 2022 г. по сравнению с 2021 г. сравнительно оптимистичны: около двух третей опрошенных отмечает улучшения в городском хозяйстве и социальной сфере (что может быть связано с реализацией национальных проектов), в сфере занятости населения (53,9%).

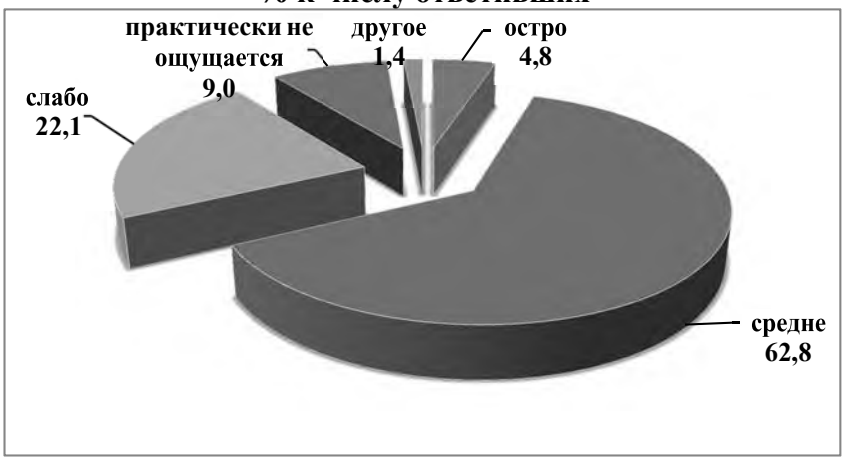
Оценки итогов 2022 года по сравнению с 2021 годом по основным сферам жизнедеятельности, % к числу ответивших

Вместе с тем, по большинству сфер жизнедеятельности существенных улучшений не наблюдалось: превалирует оценка «изменений не произошло». Наименьшая доля позитивных итогов отмечена в рыночной инфраструктуре (13,9%), финансово-кредитной сфере (16,5%) и сфере услуг (21,3%).

Обращает на себя внимание достаточно большая доля отметивших ухудшения в финансово-кредитной сфере (20,9%), на потребительском рынке (17,4%), в ЖКХ и жилищной сфере (15,4%), в благосостоянии населения (15,2%), хотя даже в них (за исключением финансово-кредитной сферы) позитивные оценки изменений встречаются несколько чаще, чем негативные. И только по финансово-кредитной сфере доля негативных оценок итогов (20,9%) превышает позитивные (16,5%).

И хотя на протяжении последних лет страна испытывала серьезные трудности, связанные с эпидемиологической и социально-экономической ситуацией, в целом острота проявления кризисных явлений в муниципальных образованиях в нынешних условиях руководителями оценивается достаточно сдержанно: преобладает средняя оценка остроты кризисной ситуации (так оценили ее почти две трети опрошенных). 22% опрошенных руководителей оценивают проявления кризиса как слабые и 9% опрошенных говорит о том, что в их муниципальных образованиях в настоящее время кризисные явления практически не ощущаются.

Оценки остроты кризисных явлений в муниципальном образовании, % к числу ответивших



Лишь 4,8% руководителей отмечают сегодня острые проявления кризиса, что существенно ниже, чем было в предыдущие годы. В 2021 г. доли оценивающих проявления кризисных явлений как острые (12,9%) и как слабые (13,9%) были близкими и только 3% не ощущали кризисных явлений.

Влияние санкций, введенных против России, которые должны были усугубить кризисную ситуацию, на уровне муниципальных образований оценивается достаточно противоречиво: 43% ощутили их негативное воздействие, с другой стороны, каждый третий руководитель считает, что они никак не сказались. Кроме того, 10% отметили и позитивное, и негативное влияние, а 6% – только позитивное, увидев в них стимулы для развития собственного производства.

Однако, несмотря на устойчиво преобладающую общую среднюю оценку остроты проявления нынешнего кризиса, конкретные проявления кризисной ситуации в отдельных направлениях значительны и существенно отличаются от предшествующих кризисов.

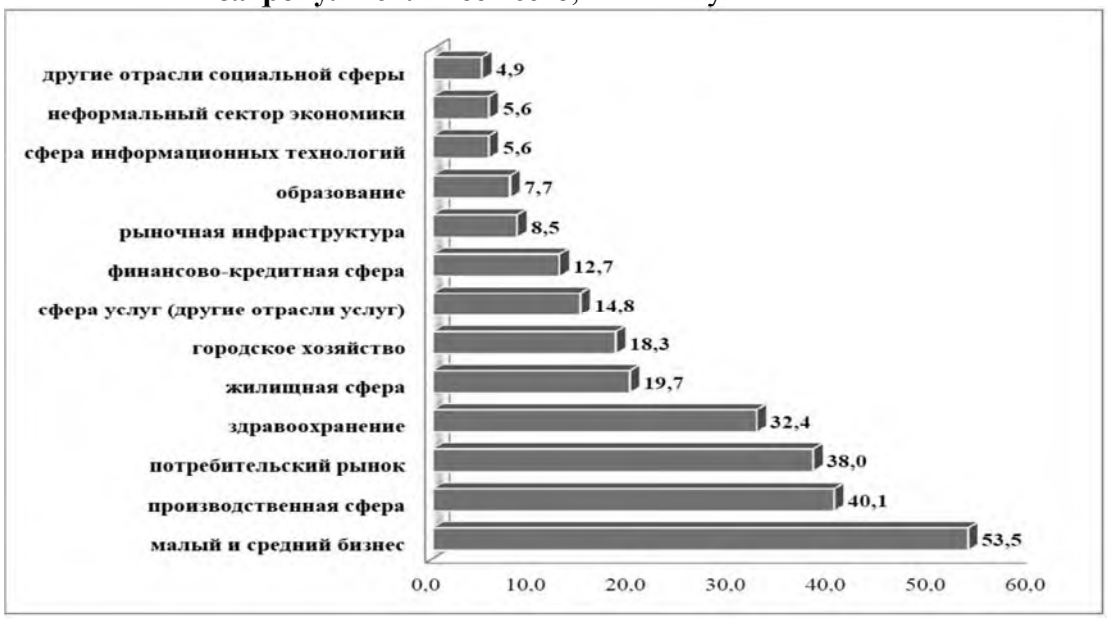
Конкретные проявления кризисной ситуации в муниципальных образованиях, % к числу ответивших

Наиболее ярким проявлением неблагополучия является усиление инфляционных процессов, которое отмечает 61% опрошенных, что влечет за собой падение реальных доходов населения (56,7%) и ухудшение его психологического состояния (37,6%).

Относительно новым и вместе с тем значимым для муниципальных образований явлением в современных условиях стал массовый отъезд специалистов, на это обращают внимание 39% опрошенных.

По сути, это существенно отличается от ситуации 2021 г., когда основная группа кризисных проявлений была связана с эпидемиологической ситуацией, вызвавшей необходимость ограничения работы ряда предприятий и организаций (71,3%), перевода работников на удаленную работу (57,4%). Тогда пандемия отодвинула на второй план такие проявления кризиса как усиление инфляции (о чем говорили только 15,7% опрошенных).

Сферы жизнедеятельности, которые кризисные явления затронули сильнее всего, % к числу ответивших

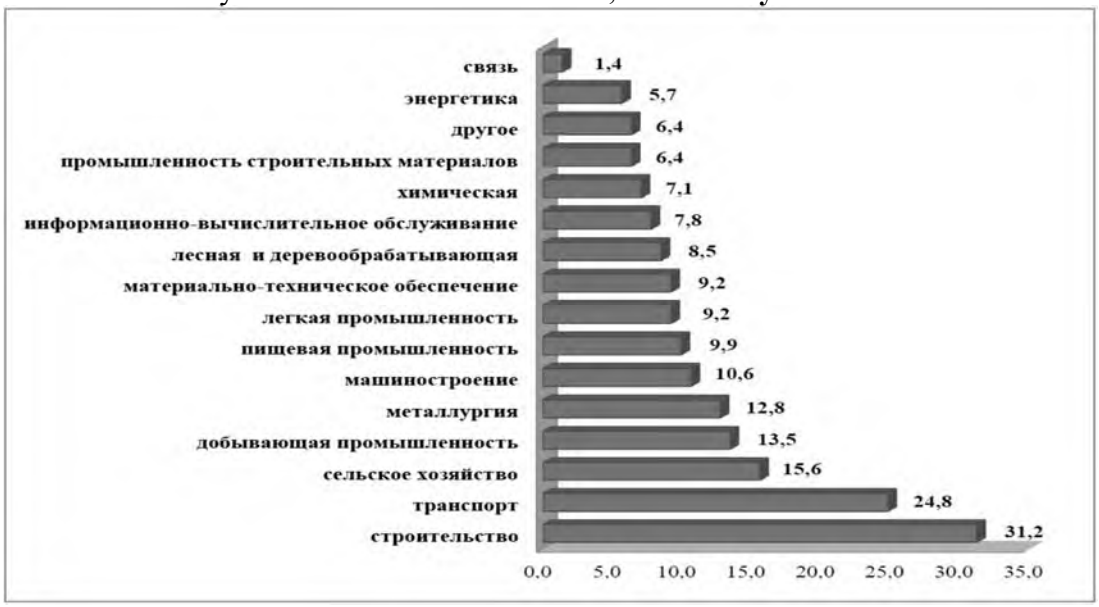


Сильнее всего, по мнению руководителей муниципальных образований, сегодня кризисные явления затронули малый и средний бизнес (53,5% ответивших) и потребительский рынок (38%). Кризисная ситуация значимо сказалась на системе здравоохранения (32%), что наиболее ярко проявилось в связи с пандемией.

Что касается производственной сферы, то сегодня она, как и во время предыдущих кризисов, занимает 2-ое место среди сфер жизнедеятельности, которые кризисные явления затронули сильнее всего (в отличие от 2020-2021 гг., когда эпидемиологическая ситуация сильнее повлияла на социальную сферу и сферу услуг, в результате чего производственная сфера оказалась на 6-ом месте).

Среди отраслей производственной сферы кризисные явления, как в предыдущие волны кризисов, коснулись сильнее всего строительства (31,2%).

Отрасли производственной сферы, которых кризисные явления коснулись в наибольшей степени, **% к числу ответивших**

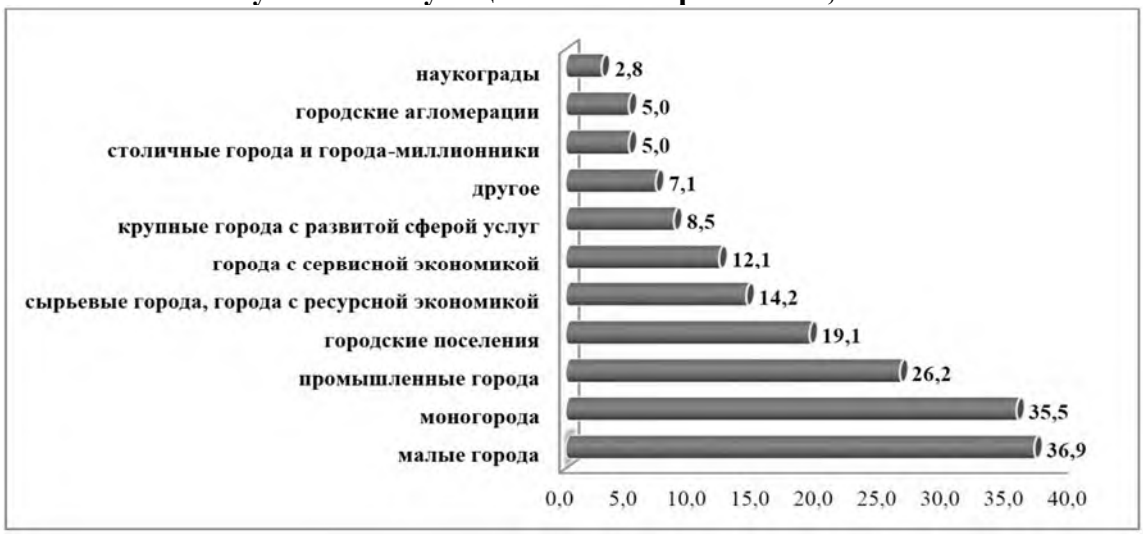


Еще одной отраслью, которая также оказалась существенно затронутой кризисной ситуацией, является транспорт (24,8%), хотя частота его упоминаний снизилась почти в 2 раза по сравнению с 2020-2021 гг., когда именно на работе транспорта сильнее всего сказались особенности эпидемиологической ситуации (дистанционный вариант работы большинства работников, самоизоляция и т.п.).

Другие отрасли производственной сферы, по мнению опрошенных, в нынешних условиях пострадали меньше, чем в предыдущие кризисные годы. 12,8% руководителей отметили, что в их муниципальном образовании кризисные явления не коснулись никаких отраслей производственной сферы.

Среди специалистов высказываются разные точки зрения по поводу того, какие муниципальные образования страдают сильнее всего в кризисной ситуации. Зачастую в качестве критериев называются численность и плотность населения (мегаполисы, крупнейшие города и агломерации с высокой плотностью населения), аргументируя это эпидемиологическими условиями. В этой связи представляет интерес точка зрения руководителей муниципальных образований, которые в современных условиях непосредственно испытывают «на себе» влияние кризиса.

Наиболее уязвимые муниципальные образования, % ответивших



Так, опрошенные руководители к числу наиболее уязвимых сегодня относят малые города (36,9%) и моногорода (35,5%). Если говорить о влиянии эпидемиологической ситуации, то в 2021 г. к числу наиболее пострадавших относились города с сервисной экономикой (48,5%), малые города (45,5%), крупные города с развитой сферой услуг (44,4%) и моногорода (24,2%).

Таким образом, по мнению руководителей муниципалитетов, критерием уязвимости в кризисных условиях выступает, прежде всего, структура экономики города, ее недиверсифицированность, монопродуктовый характер. Что касается столичных городов, городов-миллионников и городских агломераций, то, по мнению опрошенных, в сложившейся ситуации такие муниципальные образования оказались менее уязвимы.

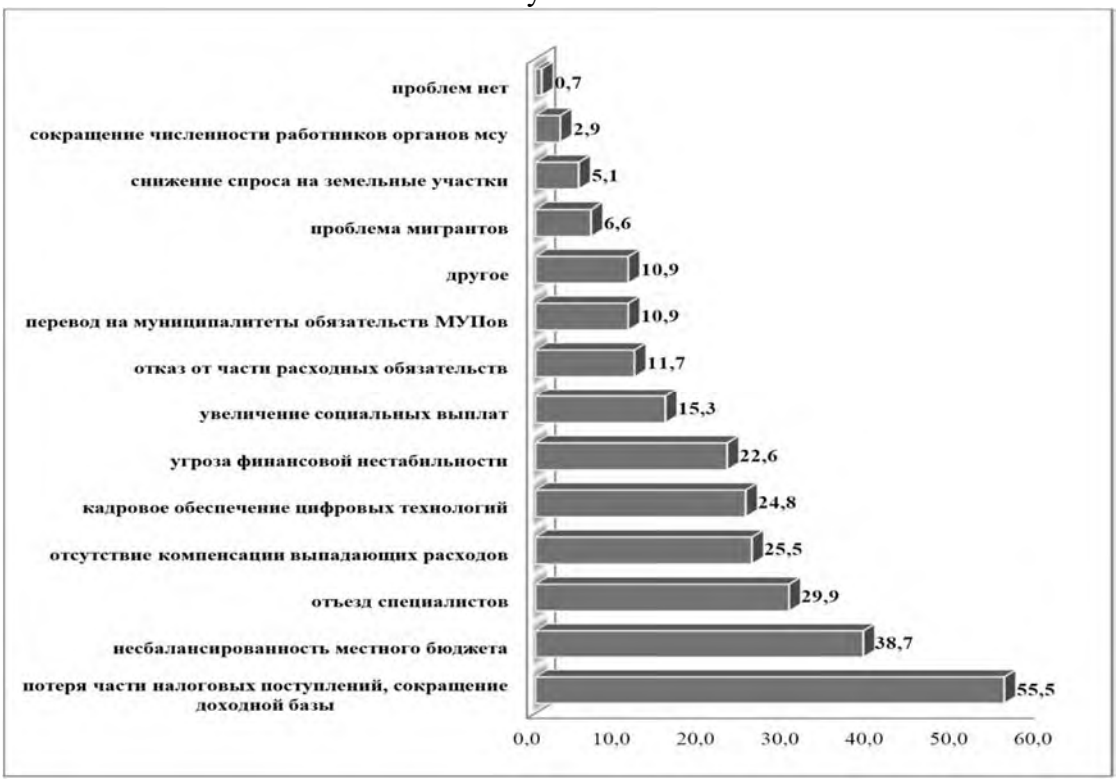
В складывающихся условиях органам муниципального управления приходится сталкиваться с серьезными проблемами.

В первую очередь это касается финансово-бюджетных проблем: потеря части налоговых поступлений, сокращение доходной базы – 55,5%, несбалансированность местного бюджета – 38,7%, отсутствие компенсации выпадающих расходов - 25,5%, угроза финансовой нестабильности – 22,6%, следствием которых является необходимость отказа от части

расходных обязательств.

Кроме того, в текущей ситуации проявились относительно новые проблемы, связанные с кадровым обеспечением цифровых технологий в муниципальном управлении (24,8%), отъездом специалистов (29,9%).

Проблемы в работе органов местного самоуправления в условиях кризиса,
% к числу ответивших



При этом помимо общеизвестной недостаточности финансовых средств и несбалансированности местных бюджетов возможности органов местного самоуправления по противодействию кризисным явлениям существенно ограничивались пределами полномочий, отсутствием реальных рычагов воздействия и эффективных инструментов решения возникающих вопросов в условиях нестабильной геополитической ситуации.

Наиболее эффективными действиями по смягчению негативного воздействия кризиса руководителями муниципальных образований признаны меры поддержки малого и среднего бизнеса как наиболее пострадавшего в сложившейся ситуации и адресной социальной поддержки наиболее уязвимых групп населения.

В целом оценка перспектив развития ситуации у руководителей муниципальных образований относительно оптимистична. Они воспринимают её как новую экономическую реальность, в которой нужно работать, принимая на себя основную нагрузку по решению возникающих проблем в кризисной ситуации.

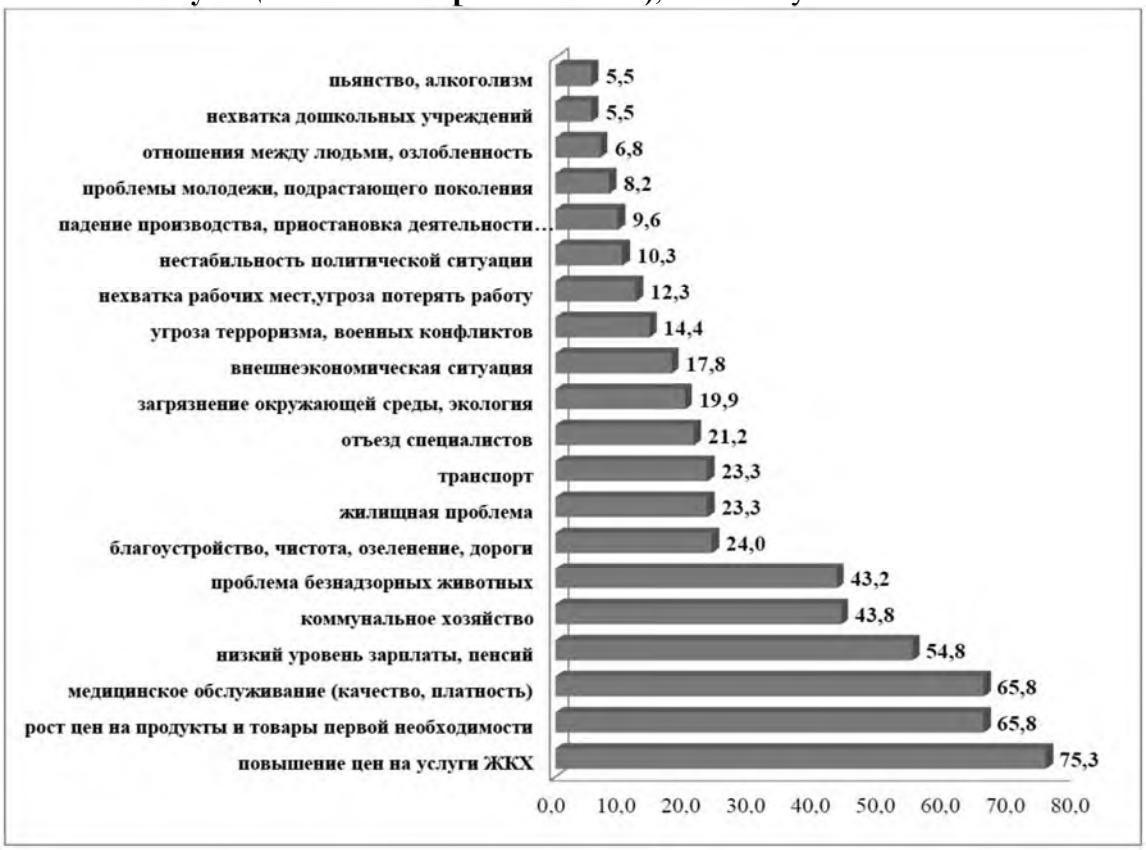
Среди «болевых» точек, в наибольшей степени сегодня волнующих население, наиболее острыми традиционно являются проблемы, связанные с материальным благополучием: повышение цен на услуги ЖКХ (их называют 76% опрошенных руководителей), рост цен на продукты и товары первой необходимости (66%), низкий уровень зарплат и пенсий (55%).

Третье место по остроте, как и в предыдущие годы, занимают проблемы медицинского обслуживания (его качества, доступности, платности). Их острота остается достаточно высокой (65,8%), сопоставимой с другими материальными проблемами.

Существенное беспокойство вызывают проблемы коммунального хозяйства (43,8%), безнадзорных животных (43,2%), благоустройство, чистота, дороги (24%), жилье (23,3), транспорт (23,3%), загрязнение окружающей среды (19,9%).

Неудивительно, что значительная обеспокоенность населения в современных условиях связана с внешнеэкономической ситуацией, угрозой терроризма, военных конфликтов.

Ранжировка проблем, наиболее беспокоящих население (проблемы упорядочены на основе ответов на вопрос: «Какие явления, с Вашей точки зрения, вызывают сейчас наибольшее беспокойство у населения Вашего муниципального образования?»[2]), % к числу ответивших

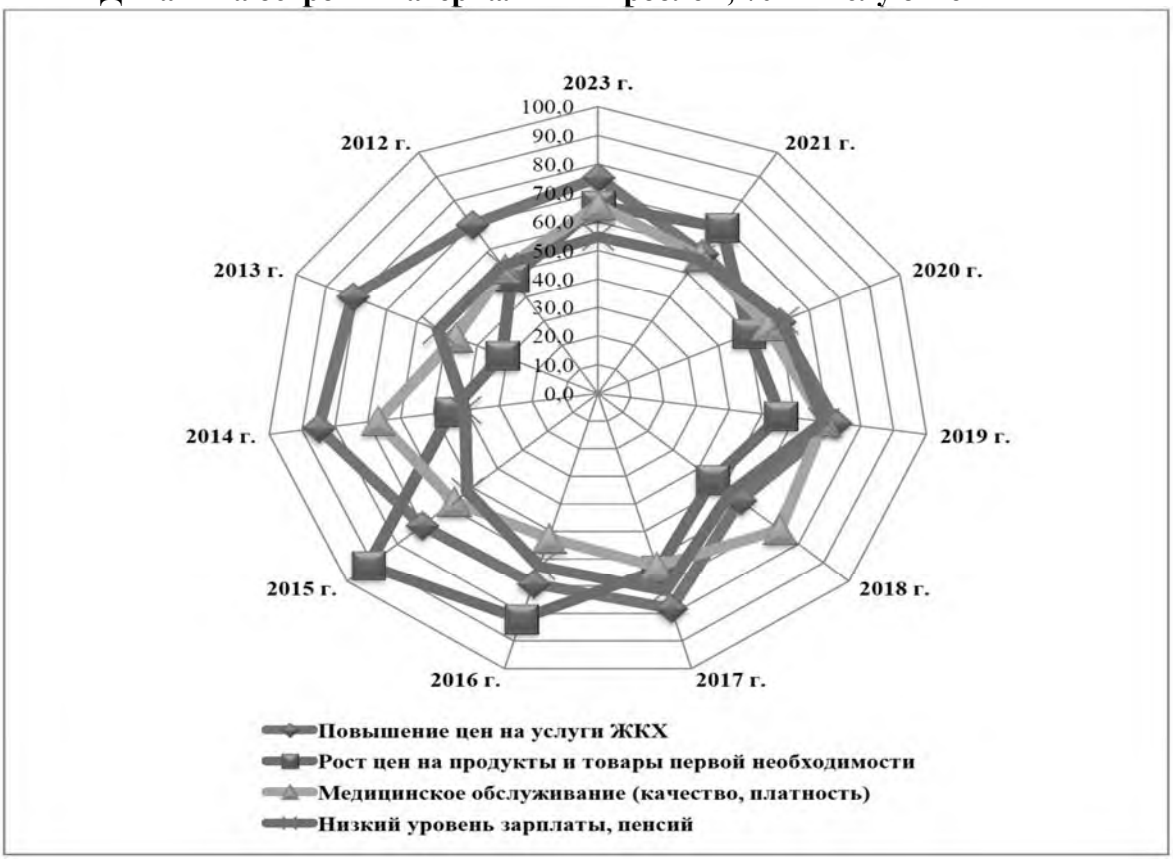


Что касается проблем нехватки рабочих мест, безработицы, опасения потерять работу (12,3%), то, с точки зрения руководителей муниципальных образований, по степени их остроты для населения в текущем году они находятся во втором десятке «болевых» точек, уступив первенство другим проблемам. По-видимому, это может быть связано с дефицитом кадров на фоне постковидного восстановления экономики и с относительно новой проблемой отъезда специалистов, на значимость которой обратили внимание 21,2% опрошенных руководителей.

Несмотря на то, что часть из серьезно беспокоящих жителей проблем (рост цен, зарплаты и медицинское обслуживание) не относится непосредственно к полномочиям органов местного самоуправления, население рассматривает органы местного самоуправления как «власть, наиболее близкую к народу» и может высказывать свое недовольство либо в виде обращений в органы местной власти, либо в виде протестных действий, таких как митинги, пикеты и т.п. Поэтому органам местного самоуправления на них приходится реагировать.

Анализ тенденций изменения значимости волнующих население проблем, показывает, что наибольшее беспокойство устойчиво вызывают, как и в предыдущие годы, материальные проблемы.

Динамика остроты материальных проблем, % к числу ответивших



Если говорить в целом о динамике, то острота материальных проблем по сравнению с 2020-2021 гг. снизилась, за исключением проблем повышения цен на услуги ЖКХ, медицинского обслуживания и проблем коммунального хозяйства.

Динамика проблем, в наибольшей степени беспокоящих население,
% к числу ответивших

Проблема	Год										
	2023	2021	2020	2019	2018	2017	2016	2015	2014	2013	2012
Повышение цен на услуги ЖКХ	75,3	58,0	60,0	72,2	56,7	78,2	69,2	70,2	85,1	81,2	70,1
Рост цен на продукты и товары первой необходимости	65,8	69,0	50,0	55,6	45,7	64,1	82,1	91,5	44,7	31,8	48,1
Медицинское обслуживание (качество, платность)	65,8	57,0	56,3	68,8	72,4	62,8	52,5	57,4	67,0	47,1	51,9
Низкий уровень зарплаты, пенсий	54,8	56,0	61,3	68,8	52,8	71,8	62,8	52,1	40,4	52,9	53,2
Коммунальное хозяйство	43,8	38,0	23,8	34,0	47,2	39,7	34,6	35,1	47,9	44,7	41,6
Благоустройство, чистота, озеленение, дороги	24,0	38,0	50,0	38,9	50,4	50,0	50,0	43,6	56,4	50,6	42,9
Жилищная проблема	23,3	35,0	31,3	27,1	30,7	29,5	37,2	36,2	48,9	61,2	71,4
Транспорт	23,3	24,0	28,8	20,1	19,7	19,2	12,8	12,8	18,1	17,6	7,8
Загрязнение окружающей среды, экология	19,9	33,0	32,5	26,4	30,7	28,2	19,2	21,3	26,6	21,2	16,9
Нехватка рабочих мест, безработица	12,3	46,0	36,3	33,3	37,0	42,3	48,7	45,7	16,0	15,3	18,2

Падение производства	9,6	13,0	17,5	9,7	12,6	15,4	9,0	18,1	17,0	10,6	2,6
Проблемы молодежи, подрастающего поколения	8,2	14,0	5,0	4,9	12,6	7,7	7,7	8,5	11,7	9,4	9,1
Отношения между людьми, озлобленность	6,8	8,0	3,8	7,6	7,1	2,6	1,3	6,4	9,6	8,2	3,9
Нехватка дошкольных учреждений	5,5	15,0	17,5	16,0	19,7	16,7	19,2	40,4	46,8	61,2	79,2
Пьянство, алкоголизм	5,5	7,0	1,3	6,9	13,4	3,8	6,4	12,8	19,1	18,8	26,0

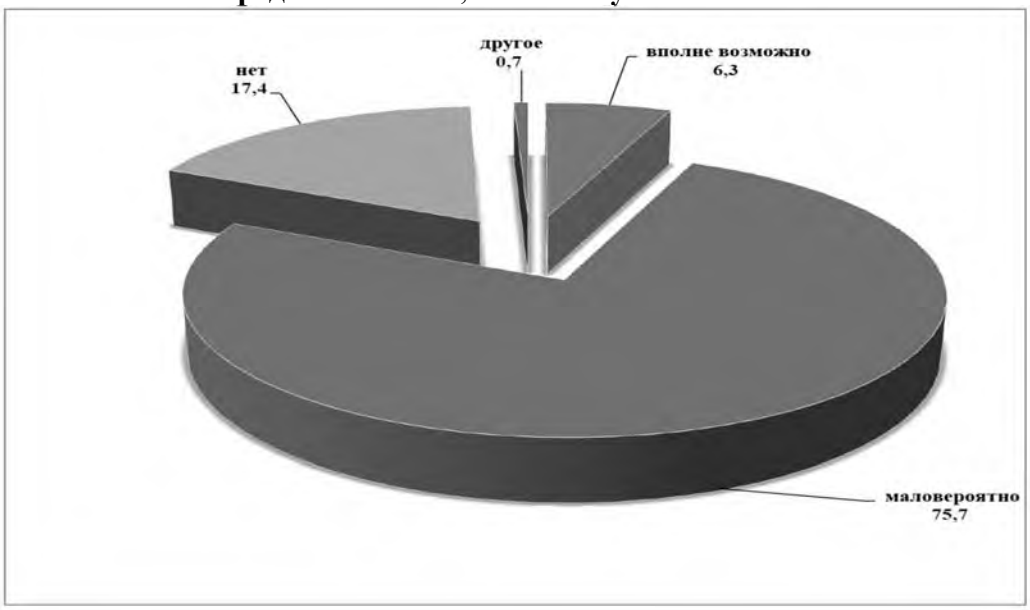
Обращает на себя внимание снижение по сравнению с предыдущими годами остроты проблем падения производства, нехватки рабочих мест, опасения потерять работу, что возможно связано как с преодолением последствий введения ограничительных мер и приостановки деятельности многих предприятий и организаций в период пандемии, так и высвобождением рабочих мест в связи с отъездом специалистов. В настоящее время уровень озабоченности этой проблемой сопоставим с ситуацией 2012-2014 гг. Кроме того, имеет смысл обратить внимание и на нарастание остроты проблем коммунального хозяйства.

Население как субъект решения местных проблем

По оценкам опрошенных муниципальных руководителей, сегодня в среднем каждый четвертый житель недоволен сложившейся ситуацией.

Тем не менее, несмотря на наличие острых социальных проблем, беспокоящих жителей, и значительный уровень недовольства населения, возможность усиления протестных настроений оценивается опрошенными достаточно сдержанно: превалирует оценка «маловероятно» – 75,7%. А 17,4% руководителей считает невозможным усиление протестных настроений.

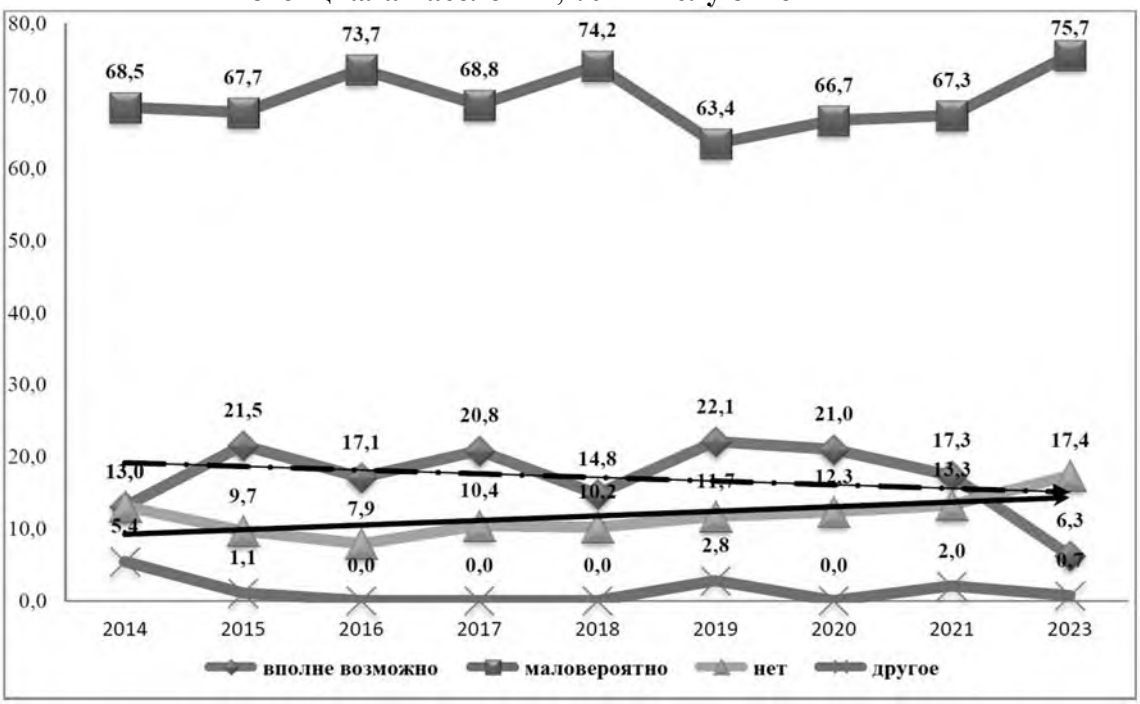
Оценка возможности нарастания протестных настроений среди населения, % к числу ответивших



В современных условиях только 6,3% опрошенных руководителей говорит, что усиление протестных настроений вполне возможно, если ситуация не будет улучшаться. Следует заметить, что это одно из самых низких значений за последние годы.

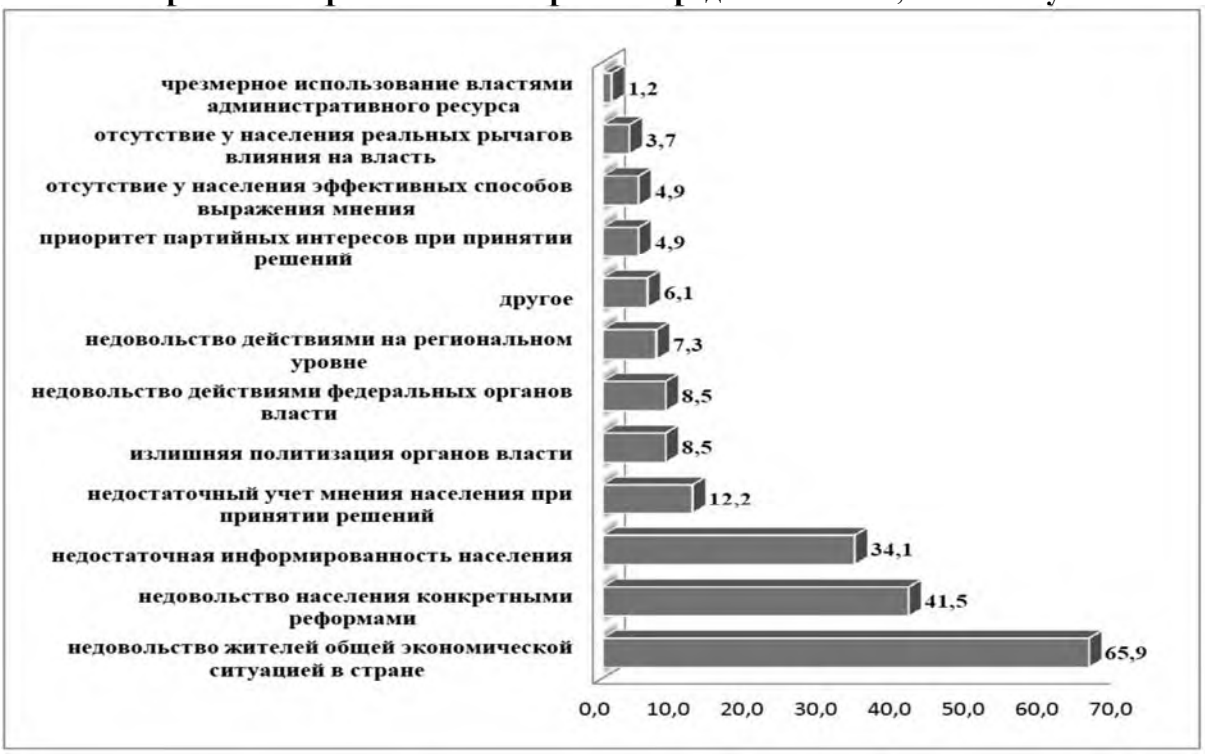
Линейная экстраполяция оценок протестных настроений за 10 лет показывает постепенное снижение протестного потенциала.

Динамика оценок возможностей нарастания протестного потенциала населения, % к числу ответивших



При этом основным источником недовольства жителей, по мнению опрошенных руководителей муниципальных образований, являются не столько особенности ситуации на местах и нерешенность местных проблем, сколько общая ситуация в стране. Возможность нарастания протестных настроений жителей две трети опрошенных связывают в первую очередь с недовольством жителей общей экономической ситуацией в стране.

Источники нарастания протестных настроений среди населения, % к числу ответивших

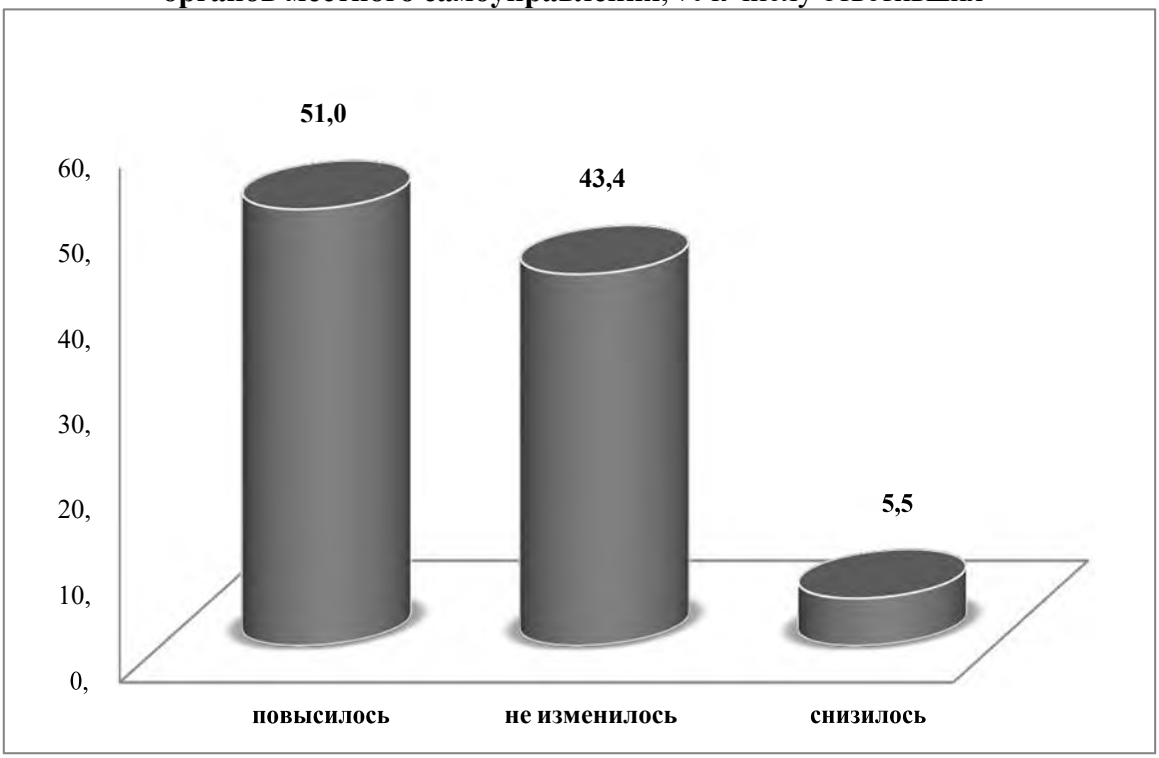


Интересно, что, если в 2019 г. основное недовольство было связано с конкретными федеральными реформами (мусорной, пенсионной), на что тогда обращали внимание 80,7% опрошенных, то сегодня значимость конкретных реформ (с которыми население, по-видимому, уже смирилось) как источника возможного протеста на фоне других общероссийских проблем снизилась.

В целом нельзя сказать, что недовольство населения ситуацией и действиями федеральных властей негативно отразилось на доверии жителей к деятельности местных органов власти. Сегодня 43,4% опрошенных руководителей муниципальных образований считают, что доверие не изменилось, а 51,0% говорят о некотором повышении доверия к органам местной власти. И только 5,5% отмечают снижение доверия населения.

Можно предположить, что восстанавливается наблюдавшаяся до 2020 г. позитивная тенденция повышения доверия местным органам власти.

Оценка изменения доверия населения к деятельности органов местного самоуправления, % к числу ответивших

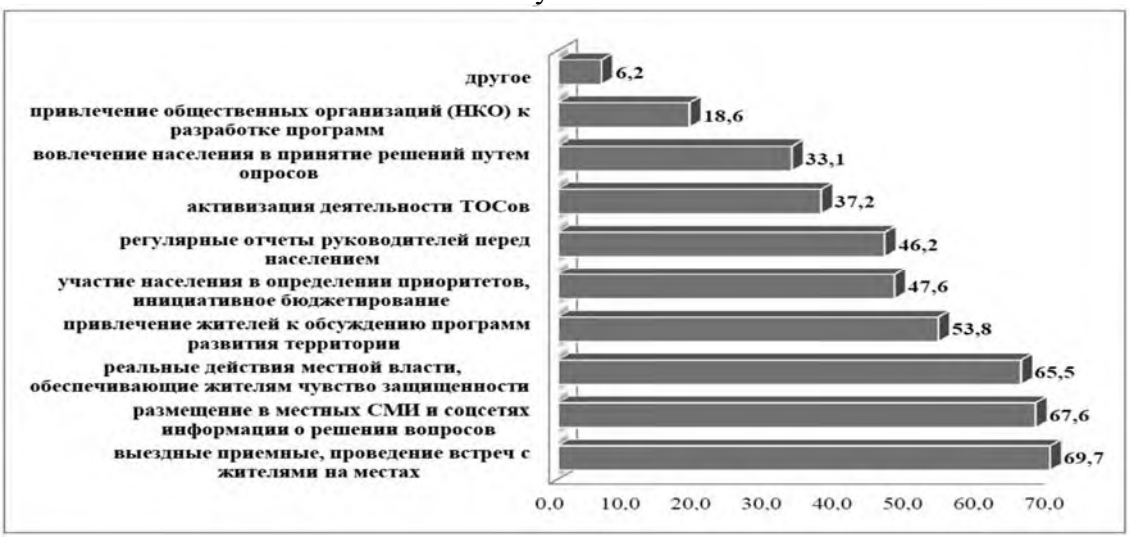


Таким образом, ресурс доверия населения органам местной власти по-прежнему достаточно высок, и одна из задач местных властей в сложных современных условиях состоит в том, чтобы не растратить этот имеющийся ресурс.

Наиболее эффективным способом повышения доверия к органам местной власти, по мнению их руководителей, является активизация взаимодействия с населением за счет проведения встреч с населением на местах, информирование населения о решении вопросов, привлечение жителей к обсуждению программ развития территории.

С точки зрения опрошенных руководителей муниципальных образований, повышению доверия населения к деятельности органов местной власти способствует рост информационной открытости, причем не только через традиционные СМИ, но и с помощью использования относительно новых способов информирования, Интернет-ресурсов и социальных сетей, позволяющих привлечь более молодую часть населения.

Способы повышения доверия населения к органам местной власти,
% к числу ответивших



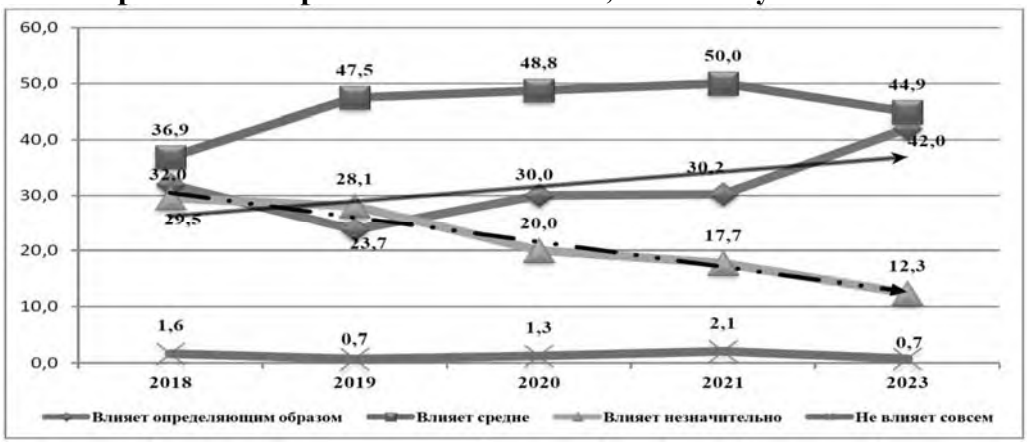
Безусловно, важную роль должны сыграть реальные действия органов местной власти, обеспечивающие жителям ощущение безопасности, чувство защищенности, так необходимые в кризисных условиях.

Имеет смысл обратить внимание на эффективность привлечения жителей не только на стадии обсуждения программ развития территории, но и на стадии их разработки, в первую очередь, через включение в разработку общественных организаций (НКО), сбор и систематизацию предложений, поступающих от населения, вовлечение населения в принятие решений путем проведения опросов и референдумов, участие населения в определении приоритетов решения местных проблем путем реализации проектов инициативного бюджетирования. Необходим равноправный диалог населения и власти, повышение открытости органов местного самоуправления и участие жителей в решении местных проблем.

Заслуживает внимания динамика оценок влияния населения на решение вопросов местной жизни, с точки зрения руководителей муниципальных образований.

Несмотря на то, что, как и в прошлые годы, сохраняется сдержанная оценка его влияния на решение вопросов местной жизни, следует отметить некоторые позитивные тенденции. Если в 2018 и 2019 гг. доля оценок «определяющего» и «незначительного» влияния населения были близки, то в 2023 г. практически сравнялись оценки «среднего» и «определяющего» влияния. В целом линейная экстраполяция показывает тенденцию к значительному нарастанию доли оценок влияния населения как определяющего за счет существенного снижения незначительного.

Динамика оценок интенсивности влияния населения на решение вопросов местной жизни, % к числу ответивших



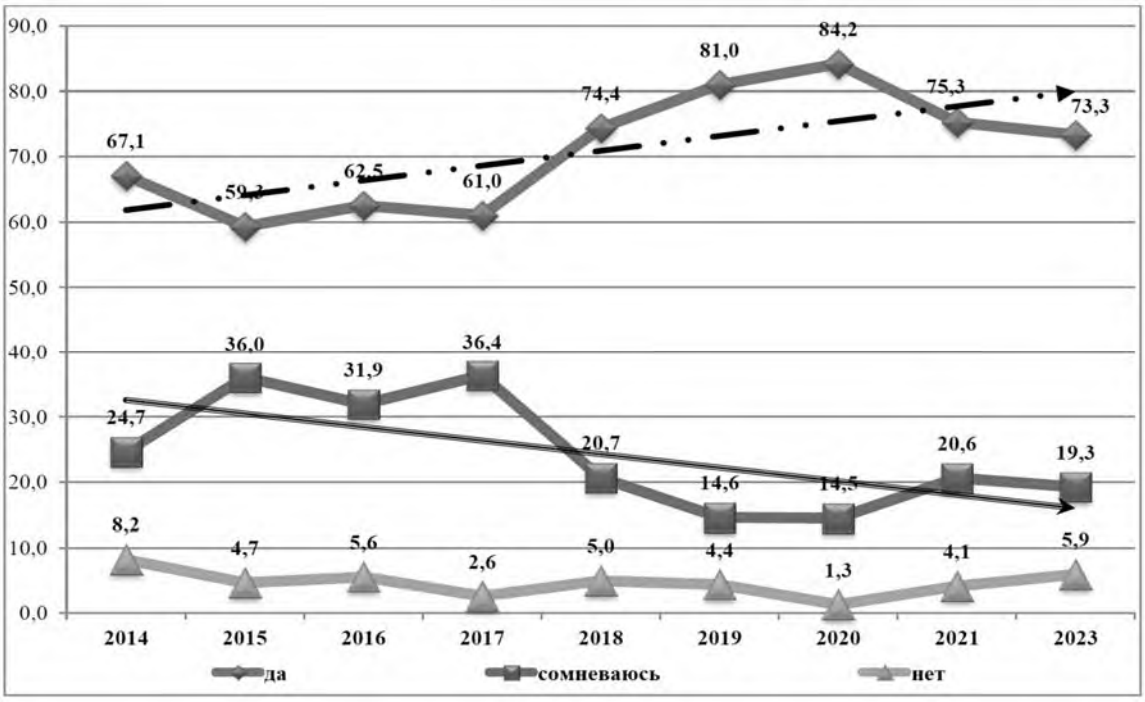
Сегодня 73,3% опрошенных видят реальные возможности повышения активности населения в решении местных вопросов. Многие руководители отмечают рост социальной активности населения, поскольку жители заинтересованы в улучшении условий проживания на территории, им небезразличны процессы, происходящие в муниципальном образовании, большинство из них хочет перемен и настроено на изменения к лучшему. В силу этого у населения формируется понимание причастности к позитивным переменам и, соответственно, повышение ответственности за свое место жительства и готовности к участию в решении его проблем. Диалог с жителями становится важным инструментом развития территории. Сегодня никто из руководителей не говорит о том, что нет необходимости в широком участии жителей в принятии решений, поскольку это может привести к нежелательным конфликтам.

В целом, по-видимому, следует говорить о некотором сокращении неверия руководителей муниципальных образований в возможности эффективного участия населения в решении местных проблем.

И, хотя кризисная ситуация прошлых лет, связанная с пандемией и ее последствиями в виде ограниченных возможностей коммуникации, несколько добавила скепсиса руководителям в отношении активизации населения, сегодня лишь 19,3% руководителей муниципальных образований сомневается в возможности повышения активности населения в решении вопросов местной жизни, и только 5,9% говорит о невозможности рассчитывать на активное участие жителей.

Если говорить о динамике на достаточно длительном отрезке времени, то в целом складывается тенденция активизации населения.

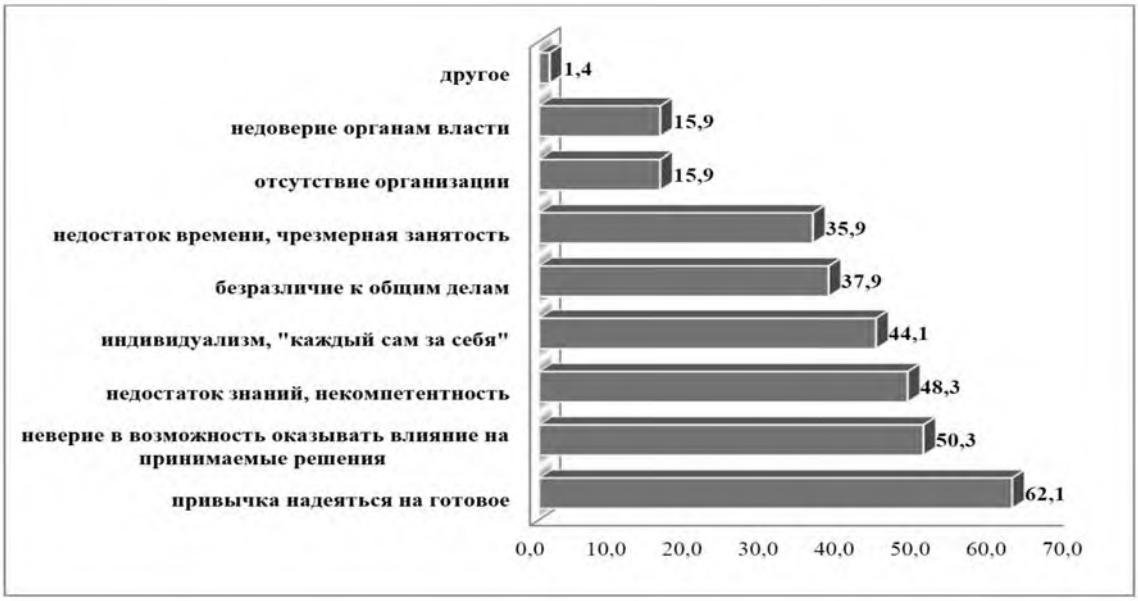
Динамика оценок возможности активизации населения,
% к числу ответивших



Основными препятствиями активному участию жителей в самоуправлении руководители муниципальных образований, помимо традиционно называемого иждивенчества и «привычки населения надеяться на готовое» (62,1%), называют неверие в реальную возможность оказывать влияние на принимаемые решения (50,3%), индивидуализм, «каждый сам за себя» (44,1%), безразличие жителей к общим делам (37,9%). При этом показательно,

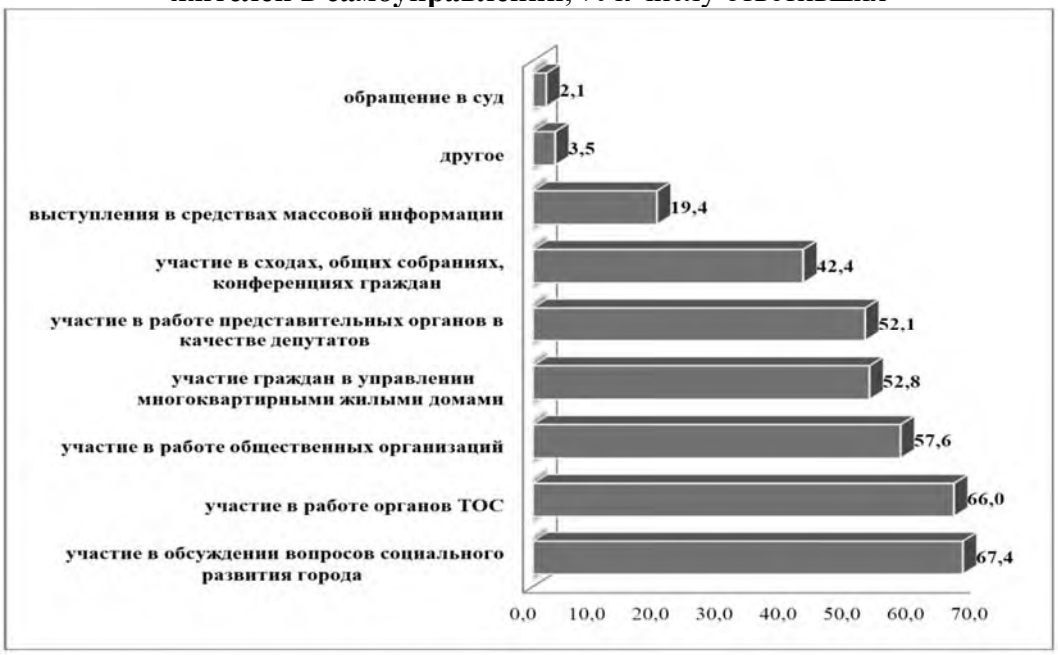
что доля тех, кто отмечал в качестве основного препятствия «привычку надеяться на готовое», существенно снизилась (в 2014 гг. на нее указывали 80% опрошенных).

Препятствия активному участию населения в решении вопросов местной жизни, % к числу ответивших



Несмотря на то, что население по-прежнему рассматривается многими руководителями скорее как объект управления, а не его субъект – полноправный партнер, способный участвовать в выработке и принятии решений, сегодня обращает на себя внимание повышение заинтересованности муниципальных руководителей в активизации населения, настроенность на конструктивный диалог, который может способствовать изменению ситуации к лучшему.

Наиболее полезные в современных условиях формы участия жителей в самоуправлении, % к числу ответивших



Наиболее полезными для современных условий формами участия населения в самоуправлении муниципальные руководители считают участие в обсуждении вопросов

социально-экономического развития города, участие в работе органов территориального общественного самоуправления и других общественных организациях, участие в управлении многоквартирными домами.

Таким образом, речь идет об общественно-полезной активности в формах инициативного участия, в которой городская общественность проявляет свою субъектность и может быть реальным партнером местных органов власти.

Именно такое конструктивное взаимодействие властей и местного сообщества в режиме постоянного диалога на всех этапах управления территорией (от принятия решений, их реализации и до контроля за их исполнением) позволит эффективнее решать проблемы создания благоприятных условий жизнедеятельности и повышения качества жизни населения.

Перспективы и потенциальные возможности улучшения социально-экономической ситуации в муниципальном образовании

Основная нагрузка в решении социально-экономических проблем возлагается, прежде всего, на органы местного самоуправления. Именно глава муниципального образования, по мнению опрошенных, влияет на решение вопросов местной жизни определяющим образом (95,2%). Местная администрация занимает 4-ое место среди влияющих субъектов: 81,8% опрошенных считают, что она влияет определяющим образом и 16,8% оценивают ее влияние как среднее.

Роль представительного органа муниципального образования оценивается чуть ниже: доля считающих, что представительный орган муниципального образования влияет определяющим образом, составляет 65,5%. Еще 28,3% опрошенных считают, что представительный орган влияет средне, а около 6% оценивает это влияние как незначительное.

Оценка интенсивности влияния различных субъектов на решение вопросов местной жизни, % к числу ответивших

Существенная роль в решении вопросов местной жизни принадлежит Губернатору области (края) – 90,2%, который занимает 2-ое место среди субъектов влияния. Оценки существенности влияния других органов власти субъекта Федерации ниже: исполнительные

органы субъекта Федерации занимают 6-ое, а представительные 9-ое место.

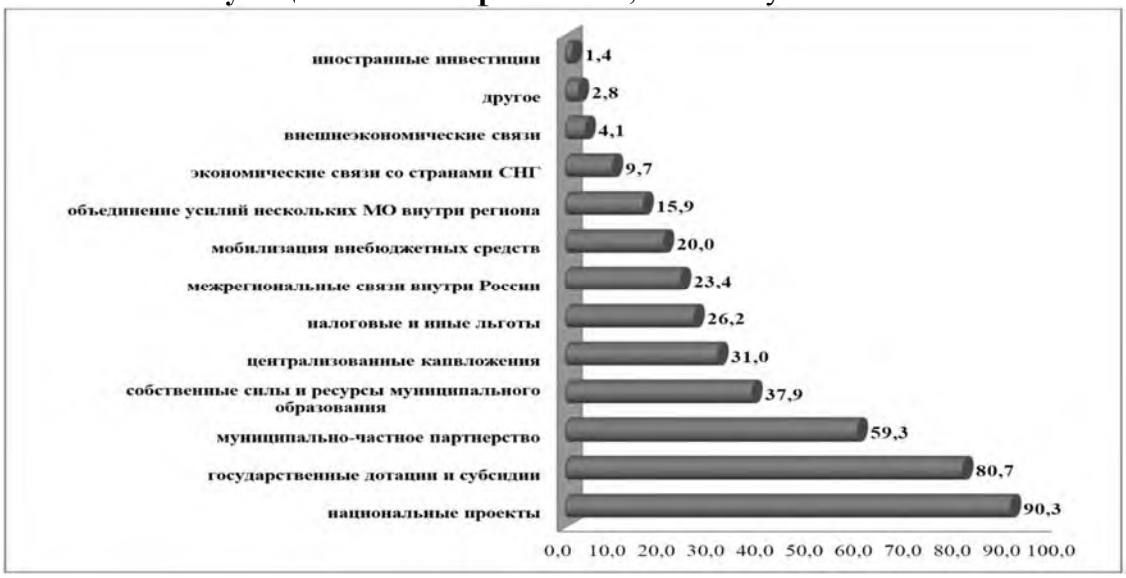
Президент РФ по степени определяющего влияния сегодня занимает 3-е место (87,9% опрошенных). Оценки влияния Правительства Российской Федерации и его Председателя также достаточно высокие (68,1% и 65,7% соответственно), при этом обращает на себя внимание тот факт, что по сравнению с предыдущими годами наблюдается некоторый рост оценок влияния Правительства РФ в целом и его Председателя.

Население оценивается достаточно сдержанно: в ранжированном ряду оно занимает лишь 12-ое место из 20-ти. Степень влияния общественных организаций и НКО оценивается еще ниже, почти 40% опрошенных считает, что их влияние на решение местных проблем незначительно или отсутствует совсем, в ранжированном ряду они занимают предпоследнее 19-ое место, оставив позади себя только коммерческие структуры и частных предпринимателей. Представляется, что в современных условиях эти ресурсы местными властями несколько недооцениваются и недоиспользуются.

Какие возможности для улучшения социально-экономической ситуации в муниципальном образовании видят их руководители?

Можно выделить 2 группы источников, с которыми опрошенные руководители муниципальных образований связывают возможности улучшения ситуации в муниципальном образовании, условно разделив их на внешние и внутренние (в значительной степени зависящие от собственной активности органов местного самоуправления).

Возможности улучшения социально-экономической ситуации в муниципальном образовании, % к числу ответивших

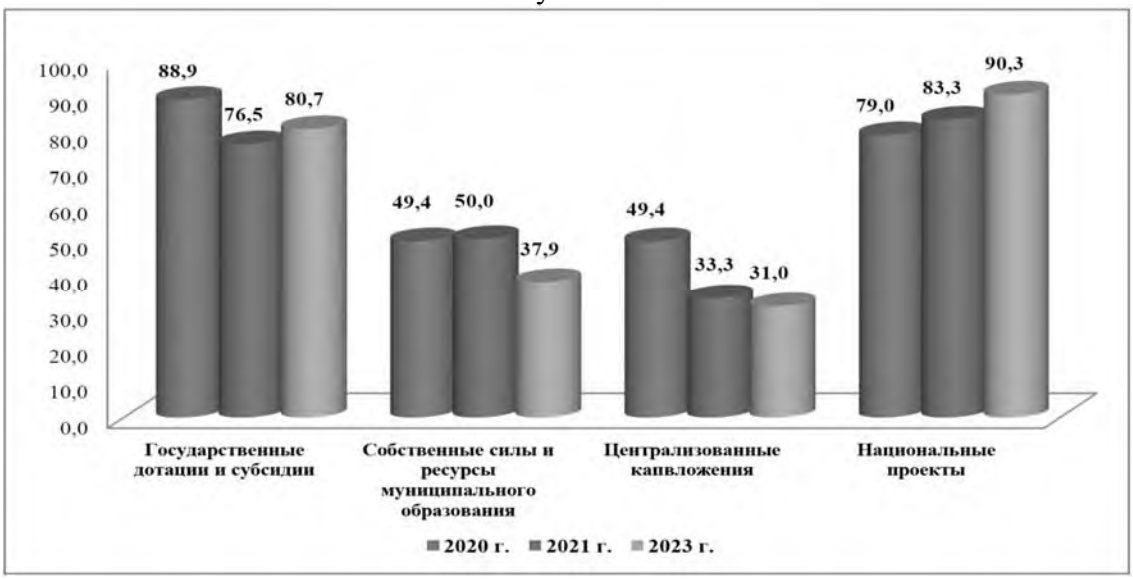


В качестве основного источника улучшений современной ситуации муниципальные руководители рассматривают именно внешние источники: национальные проекты (90,3% опрошенных) и государственные дотации и субсидии (80,7%). Среди других внешних источников улучшений опрошенные упоминают централизованные капвложения (31%), налоговые и иные льготы (26,5%), но роль их существенно ниже.

Важным внутренним источником улучшения ситуации сегодня 37,9% руководителей считает собственные силы и ресурсы муниципального образования. Еще 20% опрошенных ориентированы на мобилизацию внебюджетных средств. Значительные надежды руководители муниципальных образований сегодня возлагают на муниципально-частное партнерство, на это обращает внимание 59,3% опрошенных. Оценки других возможностей улучшения ситуации существенно ниже.

Представляет интерес динамика оценок возможностей улучшений, наблюдавшаяся в последние годы.

Динамика основных источников улучшения социально-экономической ситуации в муниципальном образовании,
% к числу ответивших



Прежде всего, следует отметить, что начиная с 2021 г. национальные проекты по количеству упоминаний опередили государственные дотации и субсидии. По-видимому, именно с надеждой на реализацию национальных проектов и связанную с ними возможность получения дополнительных средств на развитие этих сфер руководители связывают перспективы улучшения основных сфер жизнедеятельности в муниципалитете, увидев реальные результаты их реализации.

Обращает на себя внимание тот факт, что надежда на государственные дотации и субсидии устойчиво сохраняет свое положение среди лидеров на протяжении всех последних лет. Вместе с тем последовательно снижаются ожидания централизованных капвложений, и в 2023 г. они достигли своего минимума за весь наблюдаемый период, что, по-видимому, свидетельствует о достаточно адекватной оценке общей ограниченности инвестиционного потенциала и расстановки федеральных приоритетов. Также в последние годы снижаются надежды на возможности мобилизации внебюджетных средств. Что касается налоговых и иных льгот, то здесь ситуация не столь однозначна, скорее можно говорить о волнообразной динамике, хотя надежды на них также имеют тенденцию к снижению.

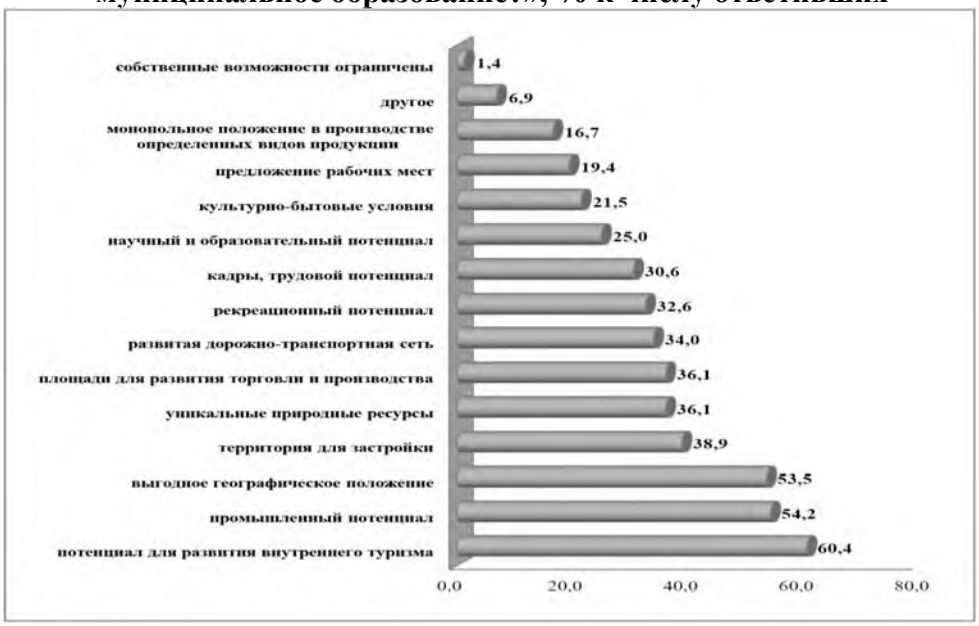
Динамика оценок возможностей улучшения социально-экономической ситуации в муниципальном образовании[3],
% к числу ответивших

Источники	Год									
	2023	2021	2020	2019	2018	2017	2016	2015	2014	2013
Государственные дотации и субсидии	80,7	76,5	88,9	84,1	83,2	80,8	81,0	77,7	76,6	80,0
Собственные силы и ресурсы муниципалитета	37,9	50,0	49,4	62,8	63,4	69,2	54,4	60,6	74,5	63,5

Централизованные капвложения	31,0	33,3	49,4	48,3	51,9	55,1	49,4	57,4	68,1	68,2
Налоговые и иные льготы	26,2	27,5	46,9	33,8	44,3	39,7	40,5	36,2	44,7	30,6
Межрегиональные связи внутри России	23,4	14,7	12,3	13,1	21,4	26,9	27,8	27,7	25,5	21,2
Мобилизация внебюджетных средств	20,0	28,4	27,2	36,6	45,0	50,0	54,4	45,7	50,0	44,7
Объединение усилий нескольких муниципалитетов внутри региона	15,9	8,8	6,2	15,9	11,5	15,4	10,1	19,1	11,7	18,8
Экономические связи со странами СНГ	9,7	2,9	6,2	10,7	14,1	10,1	13,8	7,4	4,7	5,2
Внешнеэкономические связи	4,1	6,9	7,4	7,6	12,2	16,7	21,5	19,1	18,1	15,3
Иностранные инвестиции	1,4	2,9	8,6	9,0	15,3	21,8	11,4	17,0	14,9	11,8

Следует отметить, что улучшения, связанные с внешнеэкономическими связями (4,1%), а тем более с иностранными инвестициями (1,4%), хотя и не потеряли полностью своей значимости для отдельных муниципалитетов, но надежды на них последовательно уменьшались в связи со складывающейся внешнеполитической ситуацией. Что касается таких источников улучшений как межрегиональные связи внутри России (23,4%), объединение усилий нескольких муниципалитетов внутри региона (15,9%), которые существенно снижались в 2020-2021 гг., то ориентация на них вновь выросла, вернувшись на уровень до 2019 г.

Распределение ответов на вопрос:
«Каким собственным потенциалом для улучшения ситуации обладает муниципальное образование?», % к числу ответивших



Заслуживает специального анализа снижение уровня оптимизма руководителей относительно собственных возможностей для улучшения социально- экономической ситуации в муниципальном образовании (начиная с 2020 г. наблюдается тенденция к снижению). Сейчас оценка этого источника напоминает ситуацию 2010 г., когда уровень оптимизма

руководителей в отношении собственных возможностей был самым низким.

Собственные возможности для улучшения ситуации опрошенные руководители муниципальных образований связывают с туристическим (60,4%), промышленным (54,2%), кадровым (30,6%) потенциалом, выгодным географическим положением (53,5%).

В этих условиях повышение инвестиционной привлекательности муниципального образования становится очень важной задачей местных властей. При этом именно территория для застройки, площади для развития торговли и производства, выгодное географическое положение, уникальные природные ресурсы, рекреационный потенциал, потенциал для развития туризма и кадры, по мнению многих опрошенных, в наибольшей степени могут повысить инвестиционную привлекательность муниципального образования.

Межмуниципальное взаимодействие как способ улучшения социально-экономической ситуации в муниципальном образовании

Одним из способов улучшения социально-экономической ситуации в муниципальном образовании и повышения эффективности деятельности органов местного самоуправления может стать объединение усилий и ресурсов нескольких муниципальных образований для совместного решения вопросов местного значения.

Однако, как было показано выше, в сложных современных условиях горизонтальным межмуниципальным взаимодействиям как источнику потенциального улучшения ситуации пока отводится не очень большая роль.

С развитием межрегиональных связей внутри России связывают свои надежды на улучшение ситуации каждый четвертый опрошенный, причем оценка их значимости как одной из возможностей после резкого снижения в 2019-2021 гг., в настоящее время вернулась на прежний уровень.

Что касается возможностей внутрирегиональных межмуниципальных взаимодействий, направленных на объединение усилий нескольких муниципальных образований в рамках региона, то их в качестве источника улучшений сегодня рассматривают 15,9% опрошенных.

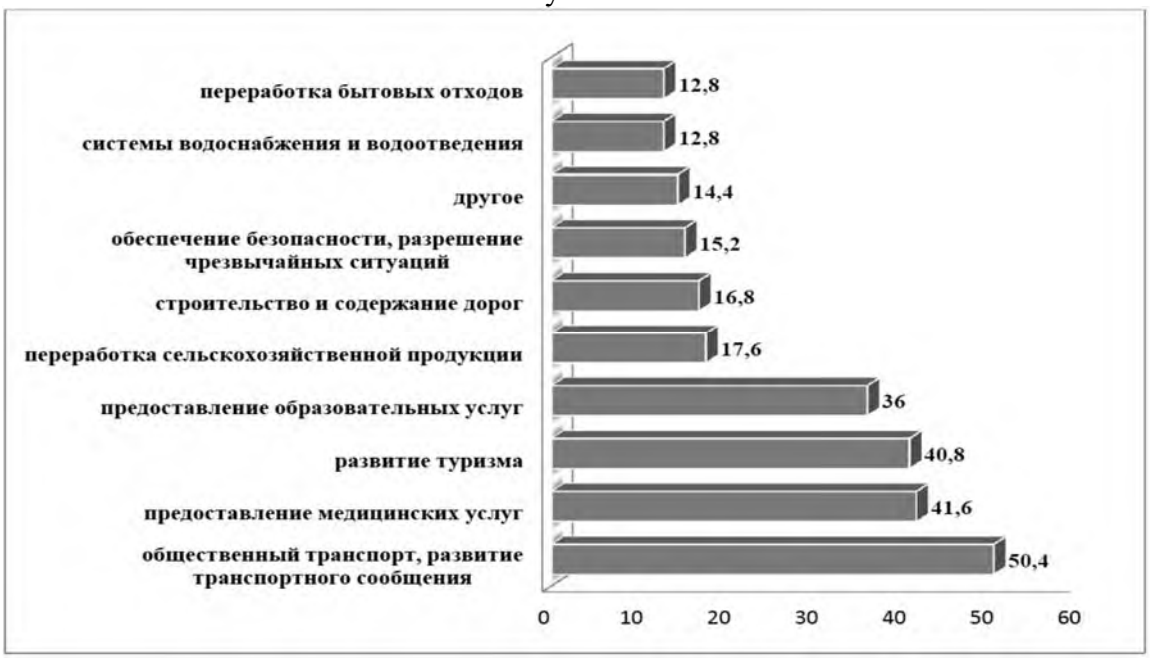
При этом обращает на себя внимание характер динамики оценок на длительном промежутке времени (2009-2023 гг.): ориентация на межмуниципальное взаимодействие возрастает в относительно благополучные годы и снижается в кризисных условиях.

Тем не менее, сегодня только 3% опрошенных руководителей указали на отсутствие каких-либо взаимодействий с другими муниципалитетами, еще 5,3% имеет намерения развивать их в ближайшее время.

Чаще всего межмуниципальное взаимодействие осуществляется в ассоциативной форме (77,4%), обеспечивающей возможности обмена опытом.

Однако межмуниципальное сотрудничество не сводится только к обмену опытом, что само по себе очень важно. Наиболее распространенными сферами кооперационных связей являются развитие транспортного сообщения (50,4%), предоставление медицинских (41,6%) и образовательных услуг (36%), развитие туризма (40,8%), устойчиво сохраняющиеся на протяжении ряда лет. Менее распространены взаимосвязи по переработке сельскохозяйственной продукции, строительство и содержание дорог, развитие систем водоснабжения и водоотведения, переработка бытовых отходов. Представляется, что в этих сферах есть недоиспользуемые резервы кооперации.

Сложившиеся виды кооперационных связей между муниципалитетами,
% к числу ответивших



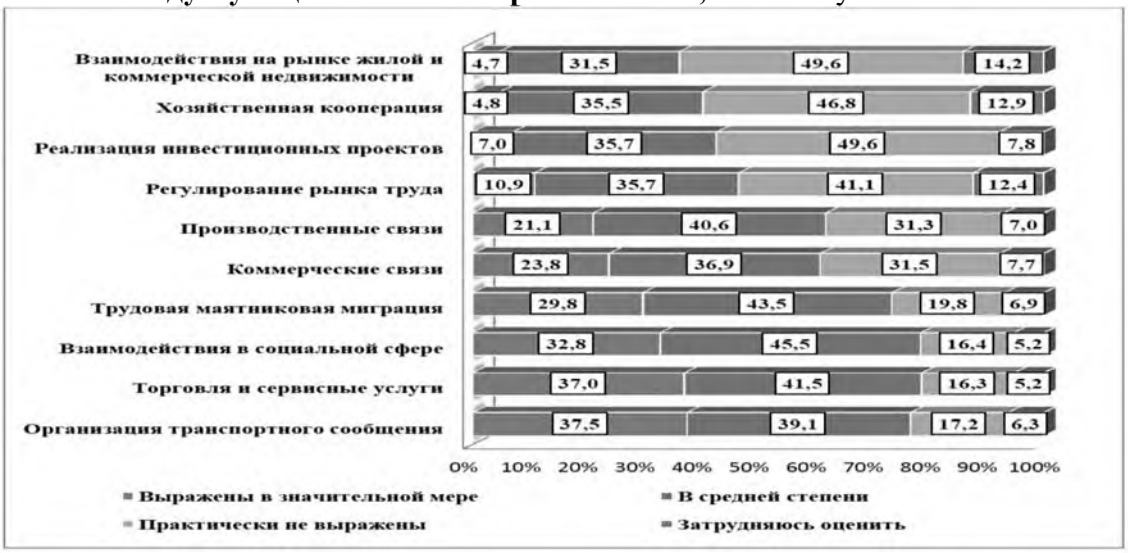
Обращает на себя внимание значительная дифференциация интенсивности отдельных видов межмуниципальных взаимосвязей.

В современных условиях в наибольшей степени выражены взаимодействия между муниципалитетами в организации транспортного сообщения, торговли и сервисных услуг, социальной сфере, трудовых маятниковых миграциях, которые устойчиво сохраняются на протяжении последних лет.

Наличие интенсивных производственных и коммерческих связей отмечает каждый четвертый опрошенный руководитель.

Среди наименее выраженных взаимодействий называются хозяйственная кооперация, регулирование рынка труда, взаимодействия в реализации инвестиционных проектов и на рынке недвижимости (о которых почти половина опрошенных говорит, что в этих сферах межмуниципальных взаимодействий практически не наблюдается).

Оценка интенсивности взаимодействий
между муниципальными образованиями, % к числу ответивших



Представляется целесообразным проанализировать проблемы, возникающие в процессе реализации межмуниципальных взаимодействий на местах в условиях современной социально-экономической ситуации.

Ключевые проблемы взаимодействия связаны с диспропорциями в пространственном развитии, территориальной отдаленностью, со сложностью координации усилий, с наличием у муниципальных образований собственных, не всегда совпадающих интересов, поэтому негативная составляющая процесса взаимодействия в значительной мере может быть связана с возможными конфликтами интересов.

Следует отметить, что в целом позитивных моментов в развитии межмуниципальных взаимодействий отмечается существенно больше, чем негативных. Среди основных положительных результатов выделяют повышение эффективности деятельности органов местного самоуправления, обеспечиваемое объединением усилий и ресурсов нескольких муниципалитетов, экономию на издержках при реализации крупных инвестиционных проектов, распространение позитивного опыта, что может стать фактором повышения конкурентоспособности территории. В настоящее время 22,6% руководителей не видят существенных препятствий развития горизонтальных связей.

Вместе с тем многие опрошенные отмечают наличие барьеров для реализации межмуниципального сотрудничества.

Основные проблемы, препятствующие развитию горизонтальных связей между муниципалитетами, в первую очередь связаны с несовершенством нормативно правовой базы в области межмуниципальных взаимодействий (47,4%), отсутствием стимулов к сотрудничеству (32,1%), опасениями муниципальных властей потерять самостоятельность, стремлением сохранить собственную самодостаточность (27,0%), несогласованностью стратегий развития муниципальных образований (24,8%), Кроме того, зачастую сложность взаимодействий обусловлена значительными различиями в качестве жизни в разных муниципальных образованиях (28,5%), слабой связанностью пространства и низкой плотностью развития дорожно-транспортной сети, что особенно актуально для восточных регионов.

Основные барьеры для реализации межмуниципального взаимодействия
% к числу ответивших

Обращает на себя внимание недостаточная (с точки зрения муниципальных руководителей) заинтересованность региональных властей в развитии прямых горизонтальных связей и недоверие к договорным отношениям как способу реализации взаимодействий.

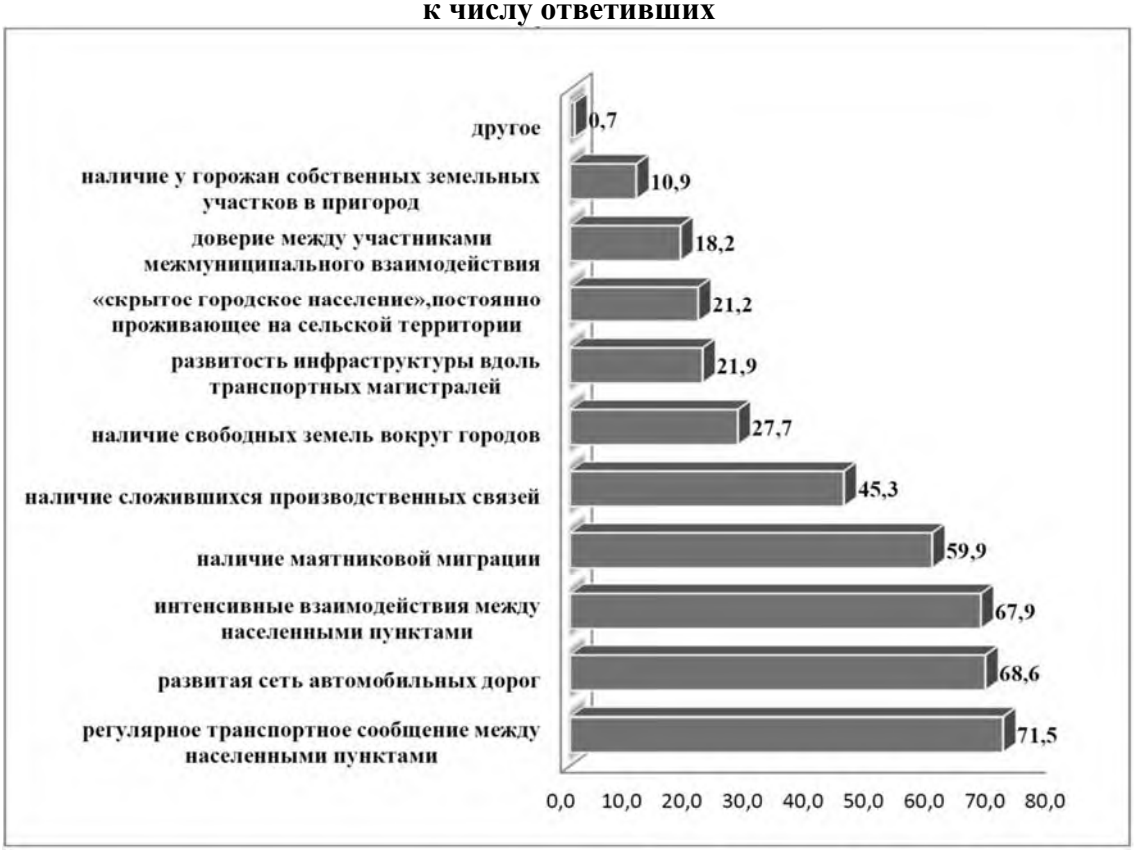
Что касается несовершенства федерального законодательства и нормативно- правовой базы межмуниципальных взаимодействий, то за последние годы существенных изменений, по мнению опрошенных муниципальных руководителей, не произошло. Сегодня каждый второй опрошенный руководитель считает, что действующая нормативно-правовая база недостаточна для реализации межмуниципального сотрудничества. Они обращают внимание на необходимость внесения изменений в целый ряд федеральных законов, в Бюджетный, Градостроительный и Гражданский кодексы Российской Федерации. По мнению опрошенных, следует урегулировать порядок заключения и реализации межмуниципальных соглашений, разработать новые рекомендации по общим вопросам такого сотрудничества, подготовить отраслевые рекомендации по вопросам межмуниципального сотрудничества в разных сферах.

В качестве одной из форм межмуниципального взаимодействия выступают городские агломерации, которым в стратегических направлениях пространственного развития страны отведена ключевая роль как драйверам роста экономики. В связи с этим руководителям муниципальных образований были заданы вопросы, связанные с проблемами развития городских агломераций, возможностями и ограничениями их формирования, оценками социальных последствий.

В целом опрошенные руководители положительно воспринимают этот подход, считая, что это – объективный процесс развития регионов, обеспечивающий формирование экономических точек роста и нового качества жизни. Среди позитивных социальных последствий опрошенные выделяют эффективное использование экономико-географического потенциала и ресурсов территории, создание условий для формирования новых мест расселения, повышение инвестиционной привлекательности территории, создание новых рабочих мест за счет реализации крупных инвестиционных проектов, развитие инфраструктуры, ускорение внедрения инноваций.

Вместе с тем, они делают акцент на том, что концентрация бюджетных средств для развития приоритетных агломераций может ограничить возможности развития другим муниципальным образованиям. Опрошенные также обращают внимание на повышение нагрузки на транспортную инфраструктуру, возможное ухудшение экологической ситуации, нарастание территориальных диспропорций и рост социальной напряженности. Многие говорят о нецелесообразности унификации решений и необходимости дифференцированного подхода с учетом местных условий и специфики муниципальных образований. Среди негативных последствий можно выделить стягивание населения к крупным городам и обезлюдевание части территории и, как следствие, непропорциональность развития внутри агломерации, нарастание дифференциации «центр – периферия», социальной напряженности, возможное усугубление проблем малых городов и других поселений. Развитие городских агломераций может давать положительный эффект только при наличии соответствующих предпосылок для их развития, прежде всего наличия интенсивных взаимодействий между населенными пунктами, развитой сети автомобильных дорог и регулярного транспортного сообщения. Кроме того, важную роль играет наличие маятниковой миграции и сложившихся производственных связей.

Предпосылки формирования городских агломераций, к числу ответивших



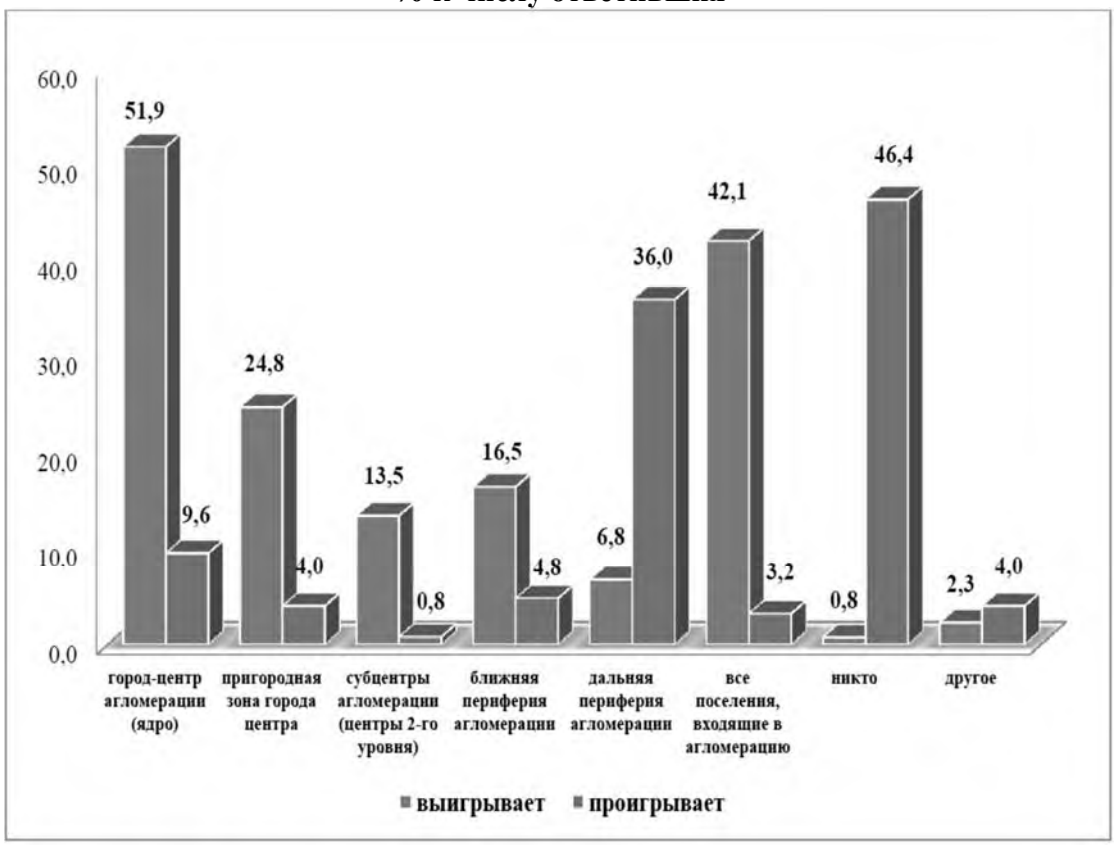
При этом следует иметь в виду, что пространство городской агломерации неоднородно: в ее структуре, помимо города-центра, можно выделить пригородную зону, субцентры, ближнюю и дальнюю периферию, которые по-разному реагируют на процессы агломерирования. Руководителям муниципальных образований были заданы вопросы о том, кто в большей степени выигрывает и проигрывает от агломерационных процессов.

По мнению опрошенных, в наибольшей степени от агломерирования выигрывает город-центр (51,9%), его пригородная зона (24,8%) и ближняя периферия агломерации (16,5%). По-видимому, основной выигрыш города-центра связан с заинтересованностью в расширении существующих границ под жилую застройку, вынос предприятий за городскую черту и т.п.

Также достаточно распространена точка зрения, что от агломерирования выигрывают все поселения, входящие в агломерацию (42,1%).

Что касается негативных последствий, то 36,0% опрошенных считает, что от агломерирования в проигрыше в первую очередь может оказаться дальняя периферия агломерации.

Кто выигрывает и кто проигрывает от процессов агломерирования, % к числу ответивших



Интересно, что почти по большинству элементов структуры агломерации доля позитивных оценок агломерирования преобладает над негативными за исключением дальней периферии. Доля руководителей, считающих, что такие муниципальные образования скорее проигрывают, в 5 раз выше, чем те, кто видит в агломерировании для них выигрыш.

По сути, это означает, что от формирования агломерации в первую очередь все-таки выигрывают более сильные, что идет вразрез с провозглашаемой социальной целью агломерирования (создание условий для повышения качества жизни и социального благополучия населения) и может повлечь за собой серьезные негативные социальные последствия, в том числе нарастание расслоения жителей в зависимости от места их проживания в рамках агломерации.

Распределение ответов на вопрос о барьерах развития агломераций частично напоминает ответы на более общий вопрос о барьерах межмуниципальных взаимодействий, приведенные выше. Однако имеются и достаточно серьезные отличия.

Так, наиболее существенным препятствием на пути создания агломераций, по мнению опрошенных руководителей, является опасение ряда муниципальных образований потерять самостоятельность (52,7%), особенно в условиях попытки создания агломерации «сверху» без наличия должных предпосылок и учета специфики территории.

Основные барьеры для развития агломераций, % к числу ответивших

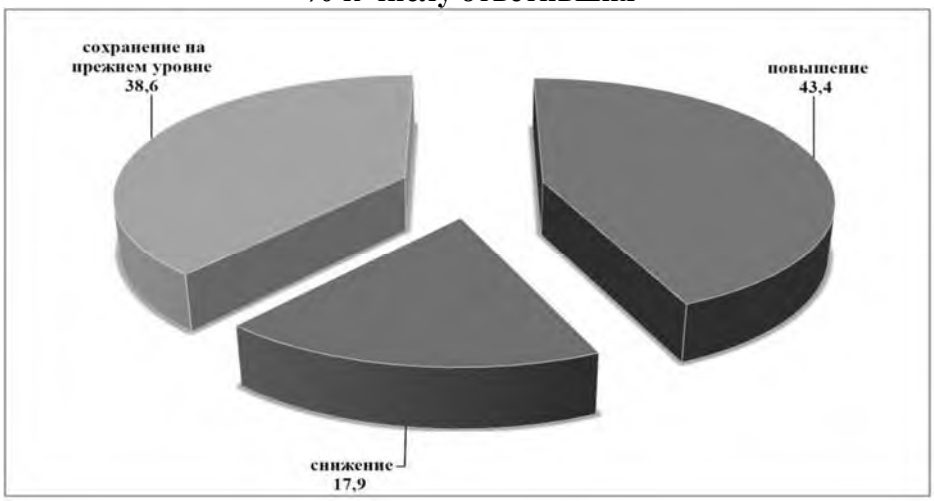
Значительным барьером для формирования агломераций является несовершенство законодательной и нормативно-правовой базы и механизмов ее реализации, прежде всего несовершенство федерального законодательства, отсутствие закрепленного понятия «агломерация», неразработанность механизмов согласования управленческих решений. Опрошенные подчеркивают целесообразность форсирования принятия Федерального закона «О городских агломерациях», внесения дополнений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и другие законодательные акты в части развития агломераций.

Развитие системы местного самоуправления

Как в современных условиях оценивают развитие системы местного самоуправления руководители муниципальных образований?

Оценки изменений роли местного самоуправления за последние годы неоднозначны.

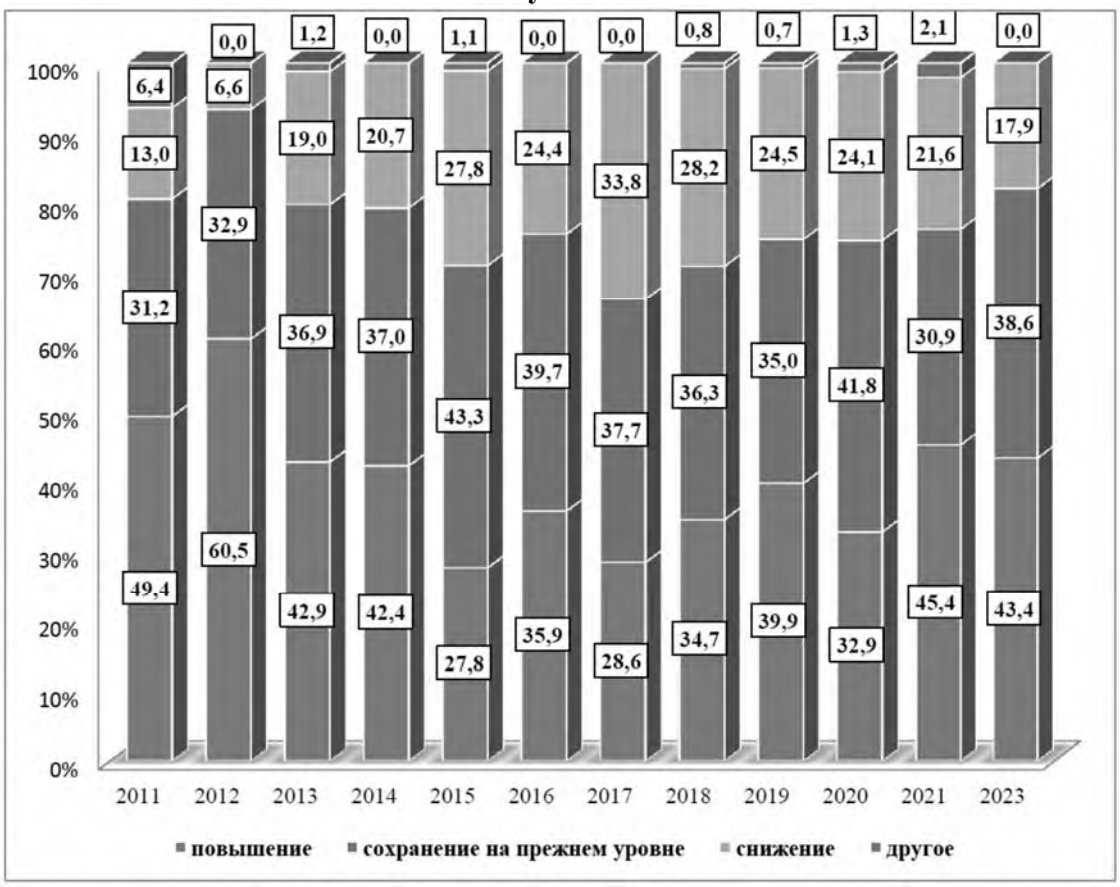
Оценка изменений роли местного самоуправления за последние годы, % к числу ответивших



Основная доля опрошенных руководителей муниципальных образований сегодня отмечает ее повышение (43,4%), еще 38,6% – сохранение на неизменном уровне и 17,9% оценивают снижение роли местного самоуправления. Сегодняшнее распределение оценок напоминают ситуацию 2013-2014 гг.

Обращает на себя внимание тот факт, что по сравнению с 2020 и 2021 гг. сократилась доля негативных оценок динамики. При этом в отличие от 2015 и 2017 гг. с наиболее высоким уровнем пессимизма, можно предположить наличие некоторой позитивной тенденции, хотя сегодня структура оценок не достигла относительно благополучных лет (2011 г. и тем более 2012 г.).

Динамика оценок изменений роли местного самоуправления за последние годы, % к числу ответивших



По-прежнему, главной нерешенной проблемой, существенно сдерживающей самостоятельность местных органов власти, остается финансовое обеспечение местного самоуправления. Это не только не позволяет осуществлять расходы на социально-экономическое развитие территорий, но даже выполнять текущие расходные обязательства.

Распределение ответов на вопрос:

«Что сдерживает самостоятельность местных органов власти и управления в современных условиях?», % к числу ответивших

Однако, самостоятельность местного самоуправления сталкивается не только с общеизвестной ограниченностью финансовых средств и материальных ресурсов, но и с проблемами нормативно-правового характера: неразработанность конкретных механизмов реализации норм законодательства (31,9%) и противоречивость принимаемых законодательных актов (29,9%). Кроме того, для успешной работы органов местного самоуправления в современных условиях достаточно серьезными проблемами указываются неподготовленность кадров на местах, недостаточный уровень их квалификации (27,8%) и привычка работать по-старому (16,7%), значимость которых повысилась в современных условиях.

Динамика оценок факторов, сдерживающих самостоятельность местных органов власти, % к числу ответивших

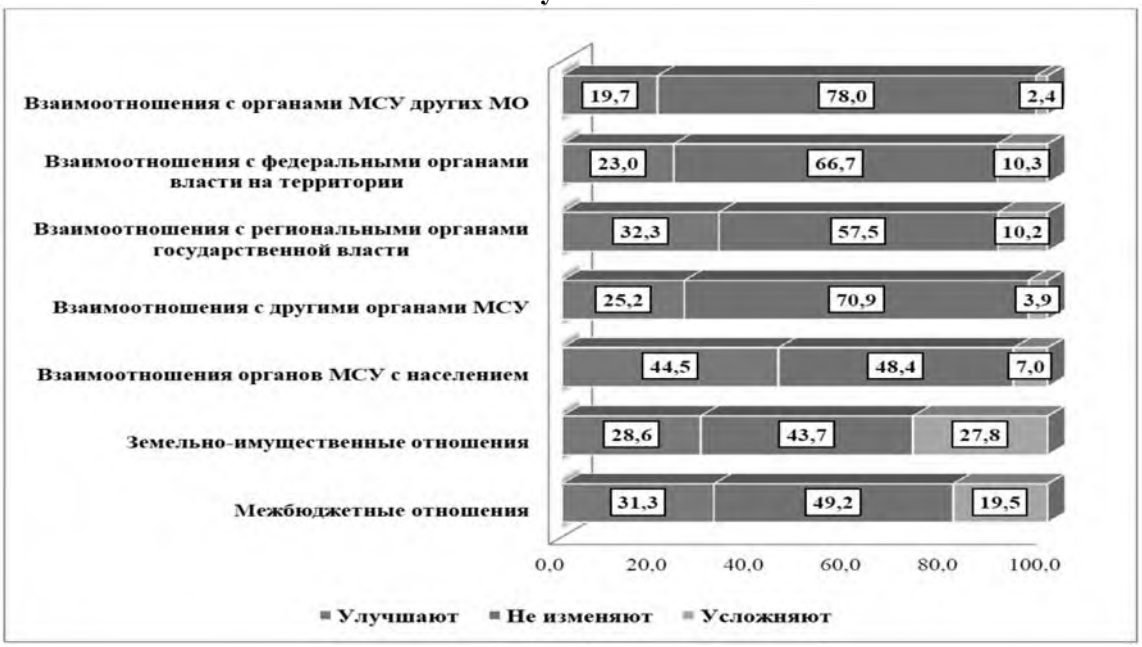
Фактор	Год										
	2023	2021	2020	2019	2018	2017	2016	2015	2014	2013	2012
Ограниченность финансовых средств и материальных ресурсов	86,8	91,9	91,3	92,4	92,9	93,6	94,9	92,3	94,6	95,3	94,7
Неразработанность конкретных механизмов реализации норм законодательства	39,1	42,4	41,3	45,8	47,6	61,5	54,4	61,5	64,1	56,5	54,7
Противоречивость принимаемых законодательных актов	29,9	29,3	38,8	39,6	42,9	47,4	45,6	48,4	52,2	57,6	53,3
Неподготовленность кадров на местах	27,8	21,2	10,0	22,9	19,8	14,1	10,1	15,4	22,8	21,2	17,3
Попытки вмешательства со стороны вышестоящих органов власти	22,2	20,2	20,0	20,8	23,8	29,5	24,1	28,6	26,1	31,8	25,3
Недостаточность правовых гарантий	17,4	17,2	15,0	20,8	24,6	21,8	20,3	14,3	29,3	28,2	30,7

Привычка работать по-старому	16,7	11,1	11,3	16,7	11,9	14,1	15,2	8,8	16,3	14,1	18,7
Недостаточная инициативность работников	11,1	8,1	6,3	10,3	14,3	10,3	5,1	9,9	8,7	8,2	6,7
Недостаточная отрегулированность взаимоотношений на территории	6,3	7,1	11,3	12,5	7,9	10,3	8,9	14,3	13,0	10,6	24,0
Ничего не сдерживает	3,5	3,0	1,3	1,4	0,8	0,0	1,3	2,2	0,0	0,0	1,3

Если анализировать динамику оценок сдерживающих факторов, то они в целом достаточно устойчивы: серьезным препятствием для нормальной работы органов местного самоуправления по-прежнему является нестабильность нормативно- правовой базы, постоянно вносимые поправки в отдельные законодательные акты, регулирующие деятельность местного самоуправления. Это означает, что с течением времени указанные проблемы, сдерживающие самостоятельность работы органов местного самоуправления, не получают своего разрешения.

При этом отношение опрошенных руководителей муниципальных образований к изменениям, внесенным в последнее время в законодательные акты, неоднозначно.

Распределение ответов на вопрос:
«В каких сферах изменения, внесенные в последнее время в действующее законодательство, способствуют улучшению ситуации в Вашем муниципальном образовании? А в каких, наоборот, усложняют работу?»,
% к числу ответивших



По мнению опрошенных, изменения, внесенные в последнее время в действующее законодательство, прежде всего, способствовали улучшению отношений органов местного самоуправления с населением.

Вместе с тем, 27,8% руководителей муниципальных образований отмечают усложнение земельно-имущественных отношений и 19,5% – межбюджетных отношений.

В целом, с точки зрения руководителей, изменения законодательства существенно не меняют взаимоотношений с органами местного самоуправления других муниципальных образований (78,0%), с другими органами местного самоуправления данного муниципального образования (70,9%), с федеральными органами власти на территории муниципального образования (66,7%) и региональными органами государственной власти (57,5%).

Таким образом, можно говорить о том, что вносимые изменения не только не способствуют улучшению ситуации, а в ряде случаев усложняют ее. Это еще раз подчеркивает недостаточность внесенных изменений и необходимость существенного совершенствования федерального законодательства.

Наиболее существенными из них руководители муниципальных образований считают сбалансированность объема полномочий муниципалитета и ресурсов для их осуществления, расширение экономической базы местного самоуправления, четкое разграничение полномочий в рамках единой системы публичной власти, взаимная увязка документов стратегического планирования на всех уровнях, включая муниципальный. Важнейшую роль призвана сыграть разработка основ взаимоотношений органов местного самоуправления с органами государственной власти, механизмов сотрудничества разных уровней публичной власти, регулирования межмуниципального взаимодействия в городской агломерации.

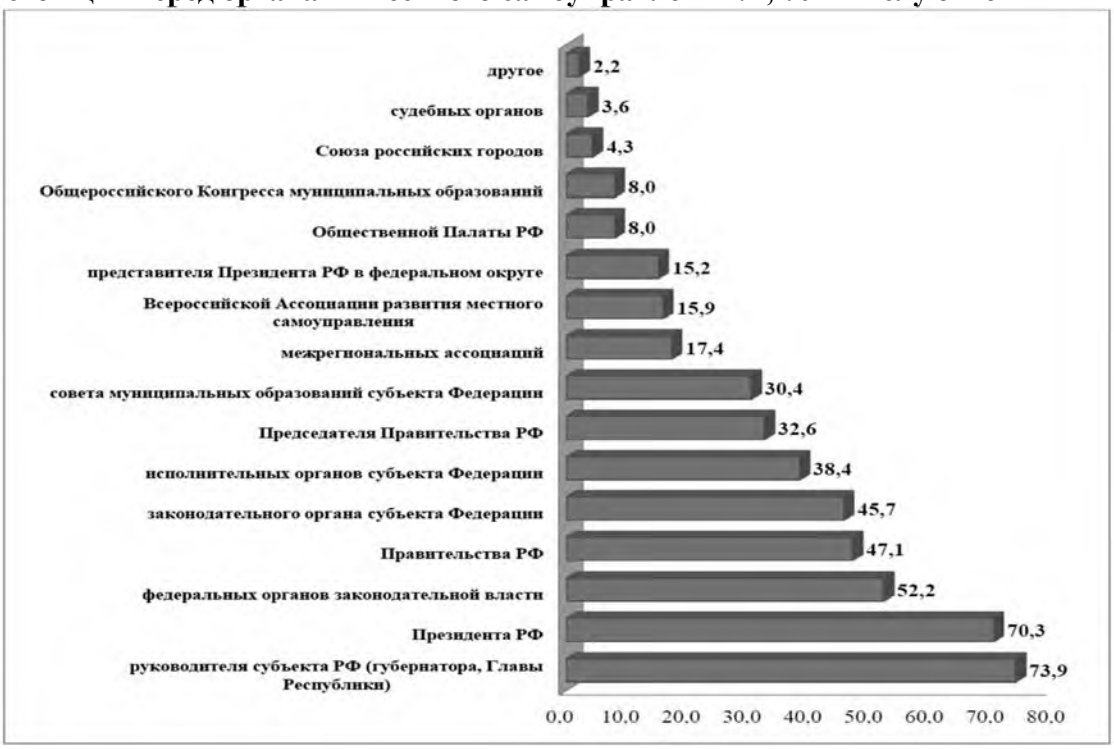
Представляется, что учет высказанных предложений позволит создать надежную базу для повышения эффективности местного самоуправления.

В реализации задач, возникающих в современных условиях перед органами местного самоуправления, их руководители ожидают реальной помощи от субъектов различного уровня.

Наиболее значительные ожидания реальной помощи в развитии системы местного самоуправления в настоящее время руководители местных органов власти связывают с федеральными и региональными органами государственной власти (прежде всего, это касается органов законодательной власти, призванных упорядочить нормативное поле деятельности органов местного самоуправления).

Распределение ответов на вопрос:

«От кого в первую очередь Вы ожидаете реальной помощи в реализации задач, стоящих перед органами местного самоуправления?», % к числу ответивших



Обращает на себя внимание и персонифицированность ожиданий: наиболее значимыми субъектами, на которых возлагаются основные надежды, являются руководитель субъекта Российской Федерации и Президент России (что касается Председателя Правительства, его роль оценивается существенно ниже, занимая только 7-ое место из 15-ти).

Определенные надежды на возможность получения реальной помощи в решении задач, стоящих перед органами местного самоуправления, возлагаются и на межмуниципальное взаимодействие. Каждый третий опрошенный связывает свои ожидания с советами муниципальных образований субъекта Российской Федерации (8-ое место), причем надежды на них по сравнению с предыдущими годами существенно возросли.

Динамика ожиданий реальной помощи от различных субъектов, % к числу ответивших

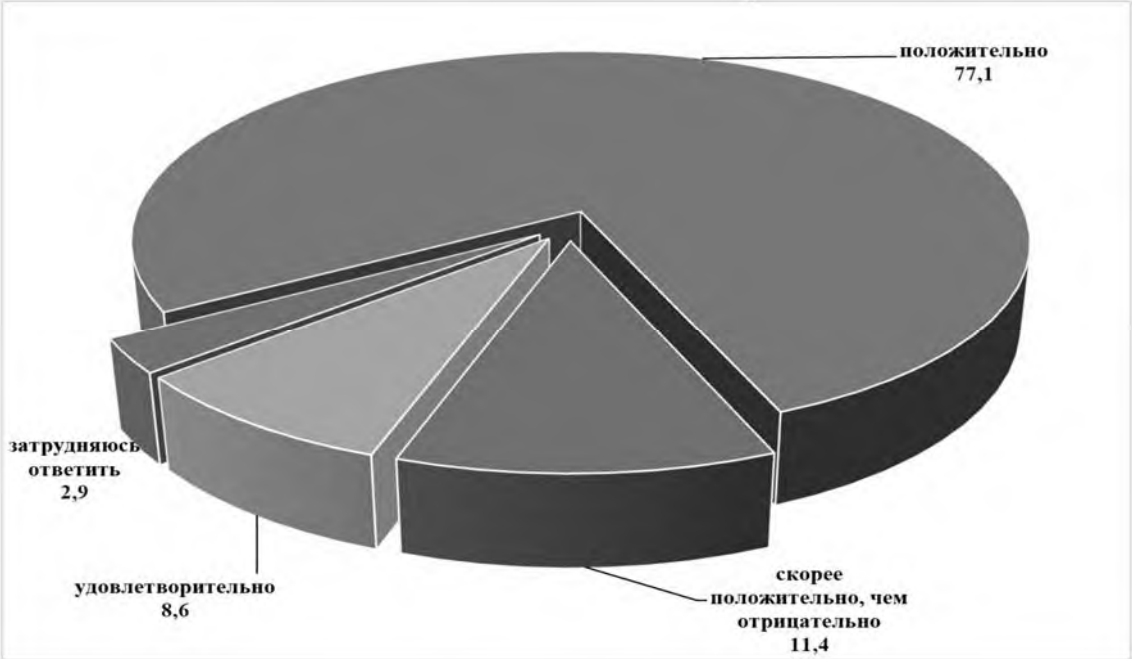
Субъект	Год									
	2023	2021	2020	2019	2018	2017	2016	2015	2014	2013
от Президента РФ	70,3	73,0	73,1	71,6	69,6	73,1	79,2	74,2	86,0	76,5
от руководителя субъекта РФ	73,9	69,0	74,4	69,5	66,4	70,5	74,0	66,3	68,6	65,4
от федеральных органов законодательной власти	52,7	61,0	61,5	57,4	56,8	59,0	64,9	62,9	63,0	63,0
от Правительства РФ	47,1	56,0	44,9	33,3	30,4	26,9	24,7	25,8	43,0	45,7
от законодательного органа субъекта Федерации	45,7	39,0	48,7	42,6	44,8	50,0	49,4	74,2	46,5	42,0
от исполнительных органов субъекта Федерации	38,4	37,0	38,5	25,5	29,6	29,5	33,8	28,1	29,1	25,9
от Председателя Правительства РФ	32,6	32,0	26,9	13,6	13,6	21,8	23,4	20,2	29,1	18,5
от совета муниципальных образований субъекта РФ	30,4	20,0	12,8	19,9	16,0	17,9	13,0	12,4	23,3	16,0
от межрегиональных ассоциаций	17,4	33,0	28,2	42,6	30,4	35,9	32,5	36,0	39,5	34,6
от представителя Президента РФ в федеральном округе	15,2	14,0	12,8	8,5	12,0	15,4	5,2	9,0	17,4	12,3
от Общероссийского Конгресса муниципальных образований	8,0	21,0	19,2	20,6	16,0	16,7	10,4	20,2	23,3	18,5
от Общественной Палаты РФ	8,0	13,0	14,1	6,4	8,0	9,0	3,9	7,9	8,1	2,5

Что касается межрегиональных ассоциаций, то сегодня опрошенные руководители муниципальных образований отводят им только 9-ое место, причем доля возлагающих надежды на реальную помощь таких ассоциаций по сравнению с предыдущими годами существенно сократилась. Представляется, что необходим серьезный анализ причин такого снижения.

Межмуниципальное взаимодействие
и роль АСДГ в решении проблем местного самоуправления[4]

Среди субъектов, от которых руководители муниципальных образований – членов АСДГ ожидают реальной помощи в развитии системы местного самоуправления, каждый второй опрошенный называет межрегиональные ассоциации, в том числе и Ассоциацию сибирских и дальневосточных городов. По мнению опрошенных руководителей, межрегиональные ассоциации занимают 5-ое место среди субъектов, способных оказывать реальную помощь органам местного самоуправления, опережая Правительство Российской Федерации, исполнительные органы субъектов Федерации, не говоря уже о других организациях межмуниципального взаимодействия (таких как советы муниципальных образований субъектов Федерации, ВАРМСУ, ОКМО). Это свидетельствует о том, что муниципалитеты – члены АСДГ получают реальную помощь с ее стороны.

Оценка деятельности АСДГ, % к числу ответивших



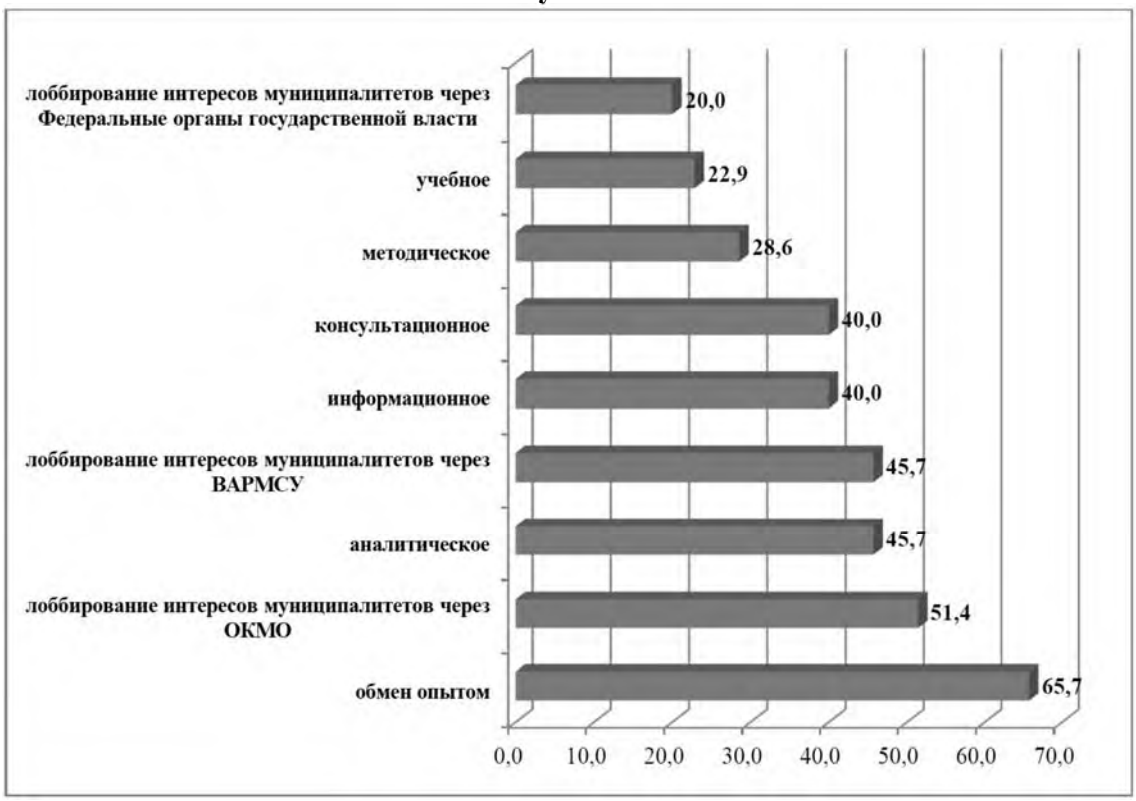
Оценки деятельности АСДГ сегодня, как и раньше, достаточно высокие: 77% оценили ее работу положительно, 11% – скорее положительно, чем отрицательно и 9% – удовлетворительно. Для сравнения в 2021 году 54% руководителей муниципальных образований – членов Ассоциации положительно оценили ее работу.

В целом, по мнению ответивших, Ассоциация играет важную роль в организации обмена опытом между муниципальными образованиями, что повышает эффективность реализации социально-экономической политики на муниципальном уровне. Деятельность АСДГ позволяет осуществлять информационный обмен лучшими практиками муниципалитетов в решении вопросов местного значения и реализации проектов, обеспечивающих эффективное исполнение органами местного самоуправления своих полномочий. Выработка единого подхода в решении общих проблем позволяет успешнее продвигать интересы муниципальных образований в органах государственной власти. Ассоциация дает возможность выстраивать горизонтальные связи в сфере муниципального управления, является доступной площадкой для выработки консолидированной позиции и формирования предложений по совершенствованию законодательства в области местного самоуправления. Поэтому среди наиболее полезных направлений деятельности АСДГ

руководители муниципалитетов называют обмен опытом и лучшими практиками в различных сферах жизнедеятельности муниципального образования. Мониторинг изменения законодательства, обсуждение эффективности действующей нормативной базы, регулярный обмен экспертными аналитическими материалами, нормативно- правовыми актами и показателями социально-экономического развития помогает руководителям принимать более эффективные решения. Проведение мероприятий с участием представителей разных уровней власти даёт возможность не только обсуждать текущую ситуацию в различных отраслях муниципального хозяйства, но и давать конкретные рекомендации по изменению федерального законодательства.

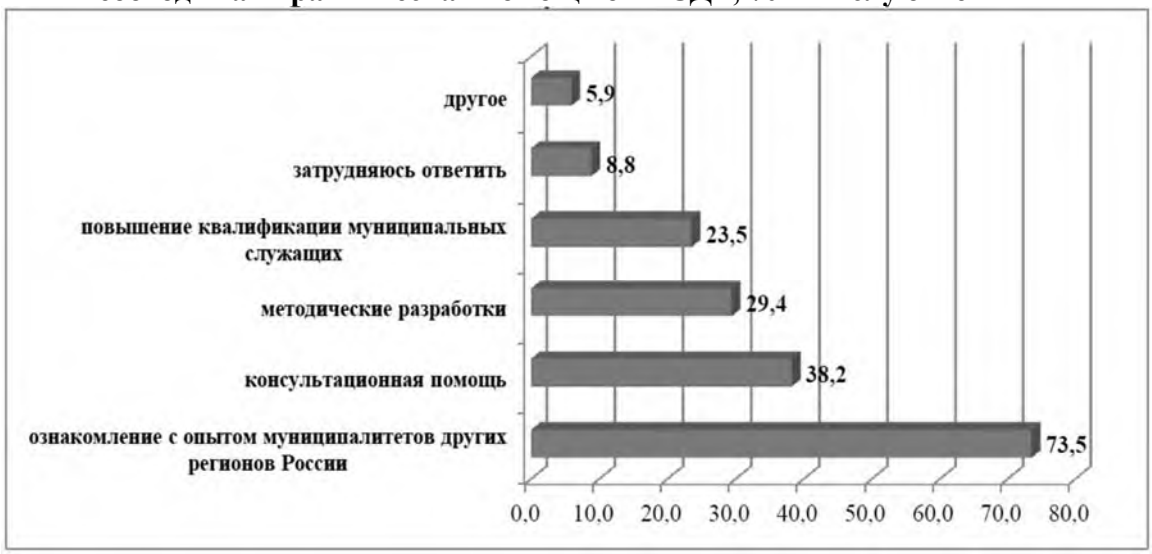
Консультационная помощь Ассоциации по вопросам применения норм действующего законодательства и обмен практикой применения указанных норм руководителями муниципальных образований отмечается как очень полезная.

Направления деятельности АСДГ, которые необходимо усилить, % к числу ответивших



Вместе с тем, высказываются мнения о недостаточности возможности влияния АСДГ на совершенствование законодательных основ местного самоуправления, подготовку и принятие решений органами власти, лоббирования муниципальных интересов на федеральном уровне (прежде всего, отмечается Государственная Дума и Министерство финансов Российской Федерации) и через общероссийские организации межмуниципального сотрудничества. Также следует продолжить работу по обмену опытом путем организации большего числа мероприятий, количество которых несколько снизилось из-за пандемии в прошлые годы. Кроме того, ряд руководителей муниципальных образований, входящих в состав Ассоциации, обращают внимание на необходимость усиления образовательного направления деятельности.

Необходимая практическая помощь от АСДГ, % к числу ответивших

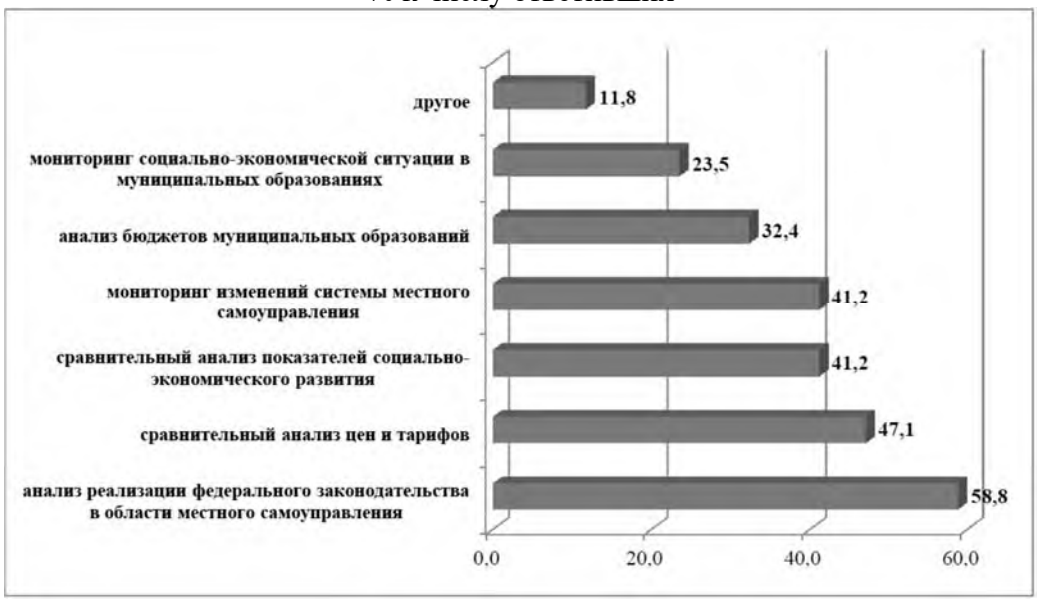


Следует обратить внимание на то, что за последние годы существенно повысилась (с 51,3% в 2021 г. до 73,5% в 2023 г.) потребность ознакомления с опытом других регионов: в части реализации национальных проектов, заключении концессионных соглашений в сфере ЖКХ, реализации программ расселения и сноса ветхого и аварийного жилья, реализации проектов комплексного устойчивого развития территорий, обновление автопарка общественного пассажирского транспорта, субсидирование перевозок, содержание улично-дорожной сети города и общественных пространств, борьба с незаконной торговлей и самовольными постройками. Кроме того, отмечается необходимость изучения управленческих практик по распределению полномочий между структурными и территориальными подразделениями органов местного самоуправления.

Особый интерес для опрошенных руководителей муниципальных образований представляют методические разработки по вопросам организации землепользования на муниципальном уровне, заключению концессионных соглашений в сфере коммунального хозяйства и расселению аварийного жилья, взаимодействию с этническими и конфессиональными организациями.

Востребованные направления аналитической деятельности АСДГ

% к числу ответивших



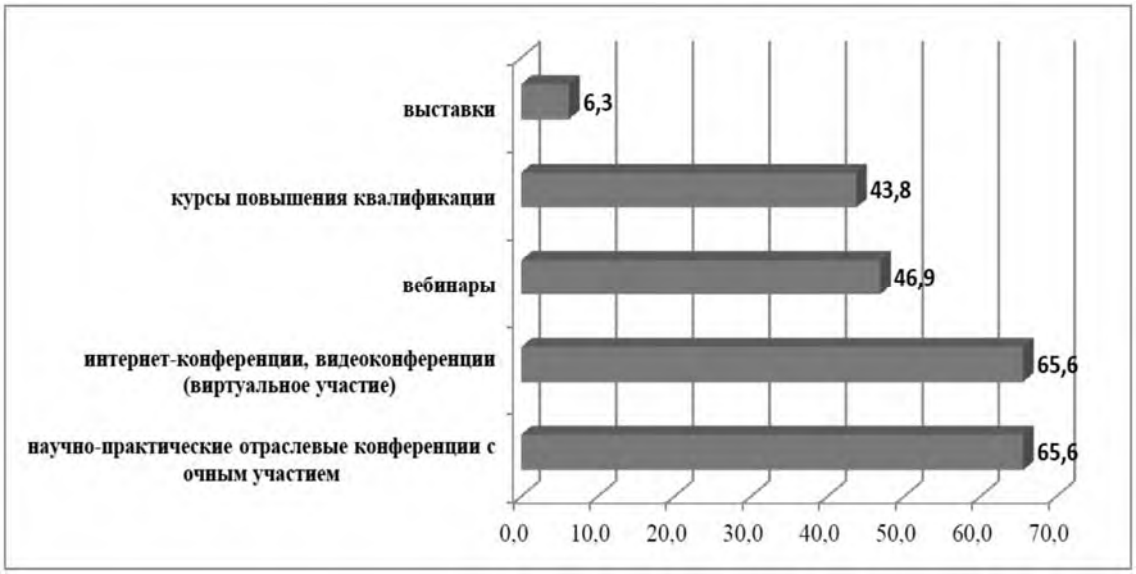
Руководители муниципальных образований отмечают наиболее острые проблемы, требующие совместного обсуждения: формирование местных бюджетов, межбюджетные отношения, финансовое обеспечение полномочий, повышение финансовой самостоятельности и инвестиционной привлекательности муниципалитетов, вопросы муниципального контроля и взаимодействия с контрольно-надзорными органами.

Актуальными для обсуждения остаются проблемы реализации национальных проектов и федеральных программ, возможность их корректировки в соответствии с потребностями развития муниципалитетов.

Ряд руководителей муниципальных образований указывают на необходимость обсуждения проблем городского хозяйства: жилищно-коммунальная сфера, реализация полномочий органов местного самоуправления в сфере обращения с отходами производства и потребления, снижение загрязнения атмосферного воздуха, капитальный ремонт и расселение ветхого и аварийного жилого фонда, концессионные соглашения на объекты энергетики, жилищно-коммунального хозяйства и социальной инфраструктуры.

Кроме того, значительный интерес для обсуждения представляют современные цифровые технологии в развитии городской среды, реализация системы «Умный город» и внедрение цифровых технологий и платформенных решений в сфере муниципального управления.

Наиболее предпочтительные формы проведения мероприятий АСДГ,
% к числу ответивших



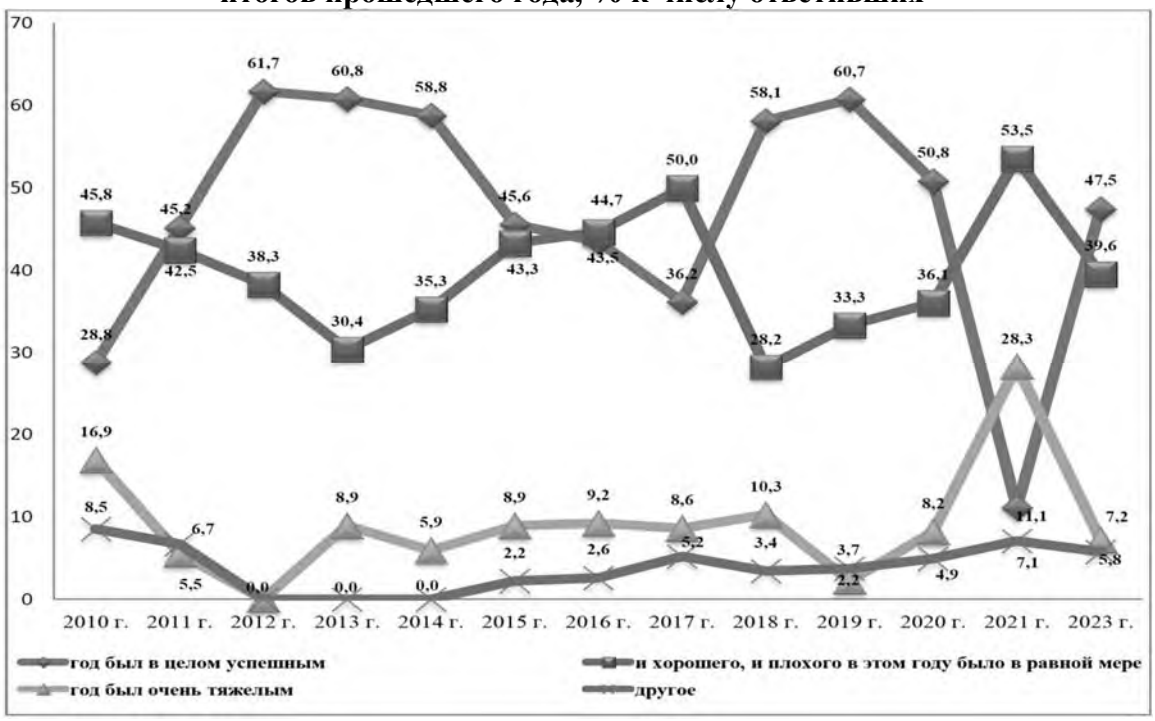
65,6% опрошенных отмечают мероприятия по обмену опытом, а именно научно-практические отраслевые конференции с очным участием, как и видеоконференции с виртуальным участием в качестве самых предпочтительных форм проведения мероприятий. Остаются востребованными и курсы повышения квалификации муниципальных служащих и депутатов представительных органов муниципальных образований.

Впервые за много лет руководители муниципальных образований отмечают выставку (6,3%) как предпочтительную форму взаимодействия для достижения нескольких целей: сбытовых, производственных, маркетинговых, рекламных, имиджевых, коммуникационных, что в конечном итоге способствует социально-экономическому развитию муниципальных образований Сибири и Дальнего Востока.

Подводя итоги прошедшего года

Несмотря на сложную ситуацию и серьезные вызовы прошедшего года, муниципальные руководители оценивают его итоги относительно позитивно.

Динамика оценок руководителями муниципальных образований итогов прошедшего года, % к числу ответивших



47,5% ответивших считают 2022 год успешным, 39,6% – хорошего и плохого было в равной мере, 7,2% оценивают прошедший год как очень тяжелый.

Эти оценки прошедшего года сегодня существенно более оптимистичны по сравнению с результатами, полученными в 2021 году (тогда 53,5% оценивающих 2020 год считали, что хорошего и плохого было в равной мере, а 28,3% оценивали его как очень тяжелый). Представляется естественной и отражающей реальную ситуацию динамика оценок итогов 2020 года, когда пришлось работать в условиях серьезных вызовов, возникших на фоне пандемии короновируса. В результате отмечалось резкое сокращение доли позитивных оценок до такого уровня, которого не было в условиях предыдущих кризисов на всем протяжении анализируемого периода. Однако нельзя говорить об однозначно негативных тенденциях: следует обратить внимание не только на рост доли оценок «год бы очень тяжелым», но и на тенденцию существенного увеличения числа оценок «и хорошего и плохого в прошедшем году было в равной мере».

Основанием для сегодняшнего оптимизма руководителей является то, что в прошедшем 2022 году им удалось многое реализовать из задуманного: не только сохранить стабильную социально-экономическую ситуацию в муниципальном образовании, но и добиться некоторого ее улучшения. И хотя удалось решить не все, что было задумано, представляется, что сегодня, несмотря на сложности работы в современных условиях, это дает определенную уверенность в возможности успешного решения проблем.

---

[1] С 2009 г. экспертные опросы руководителей в рамках мониторинга проводятся ежегодно, за исключением 2022 г.

[2] Приведены проблемы, набравшие более 5% ответов.

[3] В таблице отсутствуют национальные проекты, поскольку до 2020 г. вопрос о них не задавался.

[4] В этом разделе использованы результаты опроса руководителей муниципальных образований, являющихся членами Ассоциации сибирских и дальневосточных городов.