

Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» как национальный проект развития местного самоуправления: история трансформации и прогнозы

Federal Law of October 6, 2003 No. 131-FZ “On the General Principles of the Organization of Local Self-Government in the Russian Federation” as a national project for the development of local self-government: history of transformation and forecasts

А.Н.Диденко

*председатель Комитета
Государственной Думы
по региональной политике
и местному самоуправлению*

И.В.Бабичев

*председатель Отделения РАЕН
по федеративному устройству,
местному самоуправлению
и местным сообществам,
д-р юрид. наук, академик РАЕН*

Аннотация: В статье рассматриваются этапы развития местного самоуправления после принятия Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», приводится анализ федеральных законов о внесении в него изменений, а также предложения с учетом опыта правоприменительной практики для уточнения положений законопроекта «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти». Указанный Федеральный закон со всей уверенностью можно назвать одним из первых, наиболее крупных национальных проектов, начатых Президентом Российской Федерации В.В.Путиным в его первую каденцию. Данный законодательный акт стал частью развернутой в то время в стране административной реформы, направленной на четкое разграничение полномочий и финансовых ресурсов между уровнями публичной власти. При этом централизация правового регулирования на федеральном уровне позволила в тот момент не просто сформировать единообразную для всей страны модель муниципальной власти, но и преодолеть набиравший силу «правовой сепаратизм» региональных органов власти некоторых субъектов Российской Федерации. Так было гарантировано закрепленное Конституцией Российской Федерации право граждан на осуществление местного самоуправления и единообразие законодательного регулирования формирования местной, да и региональной власти на всей территории страны. Анализу данных процессов, в том числе в их временной ретроспективе, посвящена настоящая статья.

Ключевые слова: местное самоуправление, вопросы местного значения, компетенция местного самоуправления, территориальная организация местного самоуправления, ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления, структура органов местного самоуправления, опубликование муниципального правового акта, муниципальный округ, муниципальный район, стратегическое планирование, староста сельского населенного пункта, приграничное сотрудничество, доходы местных бюджетов, законопроект.

Abstract: The article examines the stages of development of local self-government after the adoption of the Federal Law of October 6, 2003 No. 131-FZ “On the General Principles of the Organization of Local Self-Government in the Russian Federation”, provides an analysis of federal laws on amending it, as well as proposals taking into account experience in law enforcement practice to clarify the provisions of the bill “On the general principles of organizing local government in a unified system of public authority.” This Federal Law can with all confidence be called one of the first, largest national projects launched by the President of the Russian Federation V.V. Putin in his first term. This legislative act became part of the administrative reform launched in the country at that time, aimed at a clear division of powers and financial resources between levels of public authority. At the same time, the centralization of legal regulation at the federal level made it possible at that moment not only to form a uniform model of municipal government for the entire country,

but also to overcome the growing “legal separatism” of regional authorities of some constituent entities of the Russian Federation. Thus, the right of citizens to exercise local self-government, enshrined in the Constitution of the Russian Federation, and the uniformity of legislative regulation of the formation of local and regional authorities throughout the country were guaranteed. This article is devoted to the analysis of these processes, including in their time retrospective.

Key words: local government, issues of local importance, competence of local government, territorial organization of local government, responsibility of local government bodies and officials, structure of local government bodies, publication of a municipal legal act, municipal district, municipal district, strategic planning, head of a rural settlement, cross-border cooperation, local budget revenues, bill.

Начиная с 2003 года начался новый период муниципального строительства, связанный с разработкой, принятием и реализацией Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ).

Основными направлениями, связанными с принятием и реализацией положений Федерального закона № 131-ФЗ, стали:

- совершенствование компетенции местного самоуправления;
- совершенствование принципов территориальной организации местного самоуправления;
- повышение ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления перед населением;
- совершенствование структуры органов местного самоуправления.

Следующий этап муниципального строительства был заложен в Федеральном законе от 27 мая 2014 г. № 136-ФЗ «О внесении изменений в статью 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 136-ФЗ) и Федеральный закон от 23 июня 2014 г. № 165-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации», которым была расширена компетенция органов государственной власти субъектов РФ в сфере правового регулирования организации мест-

ного самоуправления.

Принятие столь радикальных законодательных изменений в системе организации местной публичной власти стало возможным благодаря тому, что за годы стабилизации системы публичной власти региональная власть стала более эффективной и ответственной за принимаемые решения в целях развития не только соответствующих субъектов РФ, но и нашей страны в целом. На очередном этапе муниципального строительства федеральный законодатель вновь передал региональной власти присущие ей в федеративном государстве права и обязанности в сфере организации местного самоуправления.

Федеральным законом № 136-ФЗ значительное число вопросов местного значения передано от сельских поселений муниципальным районам. Кроме того, предусмотрена возможность создания законами субъектов Российской Федерации (далее – субъект РФ) двух новых видов муниципальных образований – городских округов с внутригородским делением и внутригородских районов. В целях учета особенностей организации структуры органов местного самоуправления в разных субъектах РФ федеральный законодатель предоставил возможность определять законами этих субъектов РФ способы формирования и (или) избрания представительных органов муниципальных районов, городских округов с внутригородским делением, а также способы избрания глав муниципальных образований.

Важнейшей новацией Федерального закона 136-ФЗ стало предоставление субъектам РФ права своими законами осуществлять перераспределение полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти соот-

ветствующих субъектов РФ.

При этом 29 декабря 2014 года был подписан Федеральный закон № 485-ФЗ, который конкретизировал в федеральном законодательстве случаи, когда возможно такое перераспределение полномочий законом субъекта РФ: это стало возможно лишь в том случае, когда такое перераспределение допускает федеральный закон, регулирующий соответствующую группу компетенций (например, теплоснабжение, водоснабжение и водоотведение и др.).

Трансформации в сфере местного самоуправления потребовали внесения изменений и в структуру бюджетной системы Российской Федерации; перераспределения доходов между муниципальными районами и сельскими поселениями; разграничения доходов между городскими округами с внутригородским делением и внутригородскими районами; изменения принципов формирования межбюджетных отношений между субъектами РФ, муниципальными районами, городскими округами, городскими округами с внутригородским делением, городскими, сельскими поселениями; установления принципов бюджетных отношений между субъектами РФ и городскими округами с внутригородским делением, между городскими округами с внутригородским делением и внутригородскими районами.

Доработка Федерального закона № 131-ФЗ (в основном «точечная») шла весь период его действия с учетом реалий соответствующих периодов формирования федеративных отношений и местного самоуправления в Российской Федерации и изменений социально-экономических и общественно-политических отношений в нашей стране, опираясь на широкий анализ правоприменительной практики применения данного Федерального закона. За период, прошедший с момента принятия названного Федерального закона по настоящее время, в него были внесены изменения путем принятия 245 федеральных законов.

После 2014 года можно отметить принятие нескольких важных законодательных актов в сфере организации местного самоуправления, внесших существенные

поправки в Федеральный закон № 131-ФЗ. К ним, в частности, относятся такие Федеральные законы:

- от 03.02.2015 № 8-ФЗ «О внесении изменений в статьи 32 и 33 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», предусматривающий возможность избрания глав муниципальных образований представительными органами муниципальных образований из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса;

- от 30.10.2017 № 299-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», предусматривающий установление единого порядка правового регулирования вопросов в сфере стратегического планирования, в том числе отнесение к исключительной компетенции представительных органов муниципальных образований утверждение стратегии социально-экономического развития муниципального образования;

- от 18 апреля 2018 г. № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам совершенствования организации местного самоуправления», закрепивший правовой статус старост сельских населенных пунктов;

- от 27 декабря 2018 г. № 556-ФЗ «О внесении изменений в статью 27 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», предусмотревший включение расположенных на межселенной территории населенных пунктов в состав территории, на которой может осуществляться территориальное общественное самоуправление;

- от 20.07.2020 № 236-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», предусматривающий введение института инициативного бюджетирования;

- другие федеральные законы.

Федеральным законом от 1 мая 2019 г. № 87-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 87-ФЗ), введен новый вид муниципального образования – муниципальный округ.

В силу части 3.1-1 статьи 13 Федерального закона № 131-ФЗ объединение всех поселений, входящих в состав муниципального района, осуществляется с согласия населения, выраженного представительными органами соответствующих поселений и муниципального района, и влечет наделение вновь образованного муниципального образования статусом муниципального округа. При этом, если население двух и более поселений не выразило в установленной форме своего согласия на объединение всех поселений, входящих в состав муниципального района, такое объединение не осуществляется. Муниципальный район, в котором все поселения, входившие в его состав, объединились, а также указанные поселения утрачивают статус муниципального образования.

В связи с этим особо важно отметить, что решение вопроса о преобразовании «двухуровневых» муниципальных районов в «одноуровневые» муниципальные округа – это право населения и представительных органов местного самоуправления, выражающих соответствующее мнение населения. Поэтому в настоящее время в тех территориях, где устоялась система муниципальных районов и поселений, местное сообщество может продолжить работу в рамках привычной «двухуровневой» системы организации местного самоуправления.

Федеральный закон № 87-ФЗ закрепил механизм, обеспечивающий сохранение доступа жителей к местной власти в муниципальных округах путем создания территориальных органов местной администрации в населенных пунктах в составе муниципального округа. Это принципиально важное положение необходимое для того, чтобы граждане, проживающие вдали от административных центров муниципальных округов, не оказались в ситуации, при

которой местная власть, призванная быть самой близкой к людям, стала бы от них отдаляться.

В 2023 – 2024 годах можно выделить принятие Государственной Думой двух важных федеральных законов.

Во-первых, Федеральный закон от 4 августа 2023 г. № 420-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и статью 44 Федерального закона «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 420-ФЗ), который направлен на совершенствование правового регулирования осуществления органами местного самоуправления международных и внешнеэкономических связей.

В соответствии с подпунктом 8 пункта 1 статьи 17 Федерального закона № 131-ФЗ к полномочиям органов местного самоуправления отнесено осуществление международных и внешнеэкономических связей в соответствии с федеральными законами.

Федеральным законом от 26 июля 2017 года № 179-ФЗ «Об основах приграничного сотрудничества» закреплены полномочия органов местного самоуправления муниципальных образований приграничных субъектов Российской Федерации в сфере приграничного сотрудничества и порядок заключения соглашений о приграничном сотрудничестве муниципальных образований. Вместе с тем у иных муниципальных образований, которые находятся на территории субъектов РФ, не являющихся приграничными, отсутствует столь же четкая правовая основа для осуществления международных и внешнеэкономических связей с иностранными партнерами.

В связи с этим для обеспечения правового регулирования отношений, связанных с осуществлением органами местного самоуправления международных и внешнеэкономических связей, Федеральным законом № 420-ФЗ, в том числе, предусматривается закрепление полномочий:

- федерального органа исполнительной власти в сфере международных и внешнеэкономических связей органов

местного самоуправления по разработке, реализации и обеспечению проведения единой государственной политики в сфере международных и внешнеэкономических связей органов местного самоуправления, определению приоритетных направлений международных и внешнеэкономических связей органов местного самоуправления, представлению интересов Российской Федерации в отношениях с иностранными государствами и международными организациями по вопросам международных и внешнеэкономических связей органов местного самоуправления;

- полномочий органов государственной власти субъектов РФ по правовому регулированию осуществления органами местного самоуправления международных и внешнеэкономических связей, а также по предоставлению правовой, организационной и методической поддержки органам местного самоуправления при осуществлении ими международных и внешнеэкономических связей;

- полномочий органов местного самоуправления в сфере международных и внешнеэкономических связей.

Федеральным законом № 420-ФЗ устанавливается открытый перечень полномочий указанных органов, предусматривающий, в том числе, полномочия по проведению встреч, консультаций и иных мероприятий в сфере международных и внешнеэкономических связей с представителями государственно-территориальных, административно-территориальных и муниципальных образований иностранных государств, а также заключение соглашений в указанной сфере с органами местного самоуправления иностранных государств.

Во-вторых, Федеральным законом от 2 ноября 2023 г. № 517-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее - Федеральный закон № 517-ФЗ), положениями которого внесены изменения в Федеральный закон № 131-ФЗ, предусматривающие, в том числе уточнение вопросов местного значения в сфере молодежной политики.

Ранее положения Федерального закона № 131-ФЗ к таким вопросам местного значения относятся организация и осуществление мероприятий по работе с детьми и молодежью.

Федеральный закон № 517-ФЗ направлен на гармонизацию норм Федерального закона № 131-ФЗ с положениями Федерального закона от 30 декабря 2020 года № 489-ФЗ «О молодежной политике в Российской Федерации» и предусматривает, что к вопросам местного значения, помимо организации и осуществления мероприятий по работе с детьми и молодежью, относятся: участие в реализации молодежной политики, разработка и реализация мер по обеспечению и защите прав и законных интересов молодежи, разработка и реализация муниципальных программ по основным направлениям реализации молодежной политики, организация и осуществление мониторинга реализации молодежной политики.

Данным Федеральным законом также предусматривается новый вид преобразования муниципальных образований – объединение муниципальных округов. Ранее в Федеральном законе № 131-ФЗ такой вид преобразования не был предусмотрен.

Федеральным законом № 517-ФЗ устанавливается полномочие органов местного самоуправления учреждать не только печатное средство массовой информации, но и сетевое издание для обнародования муниципальных правовых актов, доведения до сведения жителей муниципального образования официальной информации. Кроме того, Федеральным законом № 517-ФЗ раскрывается понятие «обнародование муниципального правового акта», под которым понимается:

- официальное опубликование муниципального правового акта;

- размещение муниципального правового акта в местах, доступных для неограниченного круга лиц (в помещениях государственных органов, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных библиотек, других доступных для посещения местах);

- размещение на официальном сайте муниципального образования в информа-

ционно-телекоммуникационной сети «Интернет»;

- иной предусмотренный уставом муниципального образования способ обеспечения возможности ознакомления граждан с муниципальным правовым актом.

Официальным опубликованием муниципального правового акта, в том числе соглашения, заключенного между органами местного самоуправления, считается первая публикация его полного текста в периодическом печатном издании, распространяемом в соответствующем муниципальном образовании, или первое размещение его полного текста в сетевом издании.

Наименование периодического печатного издания и (или) наименование сетевого издания с указанием доменного имени соответствующего сайта в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» и сведений о его регистрации в качестве средства массовой информации, в которых осуществляется официальное опубликование муниципальных правовых актов, в том числе соглашений, заключенных между органами местного самоуправления, указываются в уставе муниципального образования.

В случае, если официальное опубликование муниципального правового акта, в том числе соглашения, заключенного между органами местного самоуправления, осуществляется в сетевом издании, в муниципальном образовании в соответствии с Федеральным законом от 9 февраля 2009 года № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» обеспечивается создание одного или нескольких пунктов подключения к информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» в местах, доступных для их использования неограниченным кругом лиц (в помещениях государственных органов, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных библиотек, других доступных для посещения местах) без использования ими дополнительных технических средств.

Таким образом, необходимо отметить, что на сегодняшний день, несмотря на

значительные корректировки принципов участия субъектов РФ в сфере правового регулирования организации местного самоуправления, можно с уверенностью констатировать: основные институциональные подходы к организации местного самоуправления в целом остались неизменными, при этом правовое регулирование достаточно разработано и позволяет решать практически все вопросы организации местного самоуправления в разных субъектах РФ, в том числе территориальную организацию местного самоуправления.

Необходимо учитывать, что Комитет Государственной Думы по региональной политике и местному самоуправлению (далее – Комитет) в своих заключениях на законопроекты, рекомендациях парламентских слушаний и круглых столов, проводимых Комитетом или с его участием, неоднократно указывал на необходимость укрепления доходной базы местных бюджетов и расширение их финансовой самостоятельности. С рекомендациями и дополнительными материалами относительно проведения «круглых столов» можно ознакомиться на официальной странице Комитета в сети «Интернет» по адресу: <http://komitet-regpol.duma.gov.ru/>.

Согласно преамбуле Федерального закона № 131-ФЗ, данный Федеральный закон в соответствии с Конституцией Российской Федерации (далее – Конституция РФ) устанавливает общие правовые, территориальные, организационные и экономические принципы организации местного самоуправления в Российской Федерации, определяет государственные гарантии его осуществления. При этом необходимо учитывать, что в силу положений статьи 55 указанного Федерального закона формирование доходов местных бюджетов осуществляется в соответствии с бюджетным законодательством Российской Федерации, законодательством о налогах и сборах и законодательством об иных обязательных платежах.

Таким образом, положения Федерального закона № 131-ФЗ устанавливают общие принципы формирования финансовой основы местного самоуправления, но не определяют уровень доходной базы

местных бюджетов, которая формируется в соответствии с бюджетным законодательством Российской Федерации, законодательством о налогах и сборах и законодательством об иных обязательных платежах. При этом необходимо учитывать, что законодательство в сфере правового регулирования бюджетных и налоговых отношений находится в ведении Комитета Государственной Думы по бюджету и налогам.

В соответствии с положениями Бюджетного кодекса Российской Федерации (далее – БК РФ) финансовая поддержка местных бюджетов осуществляется из бюджетов субъектов РФ.

Следует отметить, что положения БК РФ предоставляют субъектам РФ значительные полномочия по распределению налоговых доходов между региональными и местными бюджетами и предоставлению из бюджетов субъектов РФ бюджетам муниципальных образований межбюджетных трансфертов, которые позволяют органам государственной власти субъектов РФ устанавливать механизмы финансовых взаимоотношений бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов, обеспечивающие наиболее эффективное использование средств бюджетов субъектов РФ для оказания финансовой поддержки муниципальным образованиям.

Конституционный Суд Российской Федерации (далее – КС РФ) в своем Постановлении от 15.05.2006 № 5-П указал, что «бюджет субъекта Российской Федерации или местный бюджет не существуют изолированно – они являются составной частью финансовой системы Российской Федерации. Недостаточность собственных доходных источников на уровне муниципальных образований влечет обязанность органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти субъектов РФ осуществлять в целях сбалансированности местных бюджетов надлежащее бюджетное регулирование, что обеспечивается,

в частности, посредством использования правовых механизмов, закрепленных в Бюджетном кодексе Российской Федерации».

Необходимо учитывать, что 4 июля

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

Кроме того, поправками в статью 133 Конституции РФ введена новелла, которая устанавливает понятие «публичных функций, выполняемых органами местного самоуправления во взаимодействии с органами государственной власти».

Данные новеллы позволили, с одной стороны, более четко определять статус органов местного самоуправления в системе государственного устройства Российской Федерации и системе органов публичной власти в Российской Федерации, а с другой, – создать правовые основания для наиболее эффективного взаимодействия всех уровней публичной власти в Российской Федерации в целях решения общегосударственных и местных публичных задач для обеспечения жизнедеятельности населения, комплексного и устойчивого социально-экономического развития муниципальных образований, укрепления федеративных отношений, формирование которых должно осуществляться на всех уровнях публичной власти, в том числе на местном уровне, предназначенном для удовлетворения основных жизненных потребностей граждан.

Таким образом, принятие поправок к Конституции РФ положило начало новому этапу муниципального строительства в нашей стране.

В связи с этим предстоит серьезная и кропотливая работа по корректировке большого массива законодательства Российской Федерации в сфере местного самоуправления и смежных отраслей права. Речь прежде всего идет об организации и функционировании единой системы публичной власти, об осуществлении взаимодействия всех уровней власти для наиболее эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории, как того требует обновленная редакция соответствующих положений Конституции РФ (статья 132).

Данная законопроектная работа к настоящему времени началась и активно набирает обороты. Следует отметить, что 8 декабря 2020 года подписан Федеральный закон № 394-ФЗ «О Государственном Совете Российской Федерации», который направлен на конкретизацию отдельных положений Закона № 1-ФКЗ (далее – Федеральный закон № 394-ФЗ).

В положениях части 1 статьи 2 Федерального закона № 394-ФЗ содержится определение понятия единой системы публичной власти, под которой понимаются федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов РФ, иные государственные органы, органы местного самоуправления в их совокупности, осуществляющие в конституционно установленных пределах на основе принципов согласованного функционирования и устанавливаемого на основании Конституции РФ и в соответствии с законодательством организационно-правового, функционального и финансово-бюджетного взаимодействия, в том числе по вопросам передачи полномочий между уровнями публичной власти, свою деятельность в целях соблюдения и защиты прав и свобод человека и гражданина, создания условий для социально-экономического развития государства.

Следует также учитывать, что с 1 января 2023 года вступил в силу в полном объеме Федеральный закон от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 414-ФЗ), устанавли-

вающий, что органы государственной власти субъекта РФ участвуют в решении задач местного самоуправления и вправе наделять органы местного самоуправления отдельными государственными полномочиями.

Положениями Федерального закона № 414-ФЗ также предусмотрено, что органы государственной власти субъекта РФ в пределах своих полномочий обеспечивают государственные гарантии прав населения на осуществление местного самоуправления, участвуют в формировании органов местного самоуправления, назначении на должность и освобождении от должности должностных лиц местного самоуправления в порядке и случаях, установленных федеральным законом, устанавливающим общие принципы организации местного самоуправления. Данные положения указанного Федерального закона корреспондируются с Законом о поправке к Конституции № 1-ФКЗ.

Согласно Федеральному закону от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» под муниципальным управлением понимается деятельность органов местного самоуправления по реализации своих полномочий в сфере социально-экономического развития. При этом в силу его положений к полномочиям органов местного самоуправления в сфере стратегического планирования относятся определение долгосрочных целей и задач муниципального управления и социально-экономического развития муниципальных образований, согласованных с приоритетами и целями социально-экономического развития Российской Федерации и субъектов РФ.

В связи с изложенным, деятельность органов местного самоуправления по осуществлению муниципального управления не только непосредственно связана с полномочиями органов местного самоуправления, но и пределы осуществления данной деятельности, ее цели и задачи определяются содержанием указанных полномочий. Определение механизмов решения основной задачи муниципального управления, которая заключается в обеспечении жизне-

деятельности населения муниципальных образований, повышение уровня и качества жизни граждан, также непосредственно зависит от перечня и содержания полномочий органов местного самоуправления.

Таким образом, в связи с указанными изменениями Конституции РФ, процессы государственного стратегического, как федерального, так и регионального, планирования, и муниципального стратегического планирования должны быть четко и детально скоординированы, согласованы и взаимосвязаны между собой, что требует совершенствования правовых основ стратегического планирования в Российской Федерации на муниципальном уровне. При этом система муниципального стратегического планирования должна предусматривать ясные, однозначные и понятные цели и задачи устойчивого социально-экономического развития не только отдельного муниципального образования, но и обеспечивать их согласование и взаимосвязь с государственными документами стратегического планирования Российской Федерации и ее субъектов в целях осуществления гармоничного устойчивого социально-экономического развития Российской Федерации в целом, и обеспечение национальной безопасности Российской Федерации, что должно учитываться органами местного самоуправления при разработке и реализации документов муниципального стратегического планирования. При этом муниципальное стратегическое планирование не может эффективно осуществляться без учета документов государственного стратегического планирования и во взаимосвязи с данными документами.

25 января 2022 года в первом чтении Государственной Думой был принят законопроект № 40361-8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» (далее – законопроект), внесенный сенатором Российской Федерации А.А. Клишасом, депутатом Государственной Думы П.В. Крашенинниковым, ответственным по которому назначен Комитет Государственной Думы по государственному строительству и законодательству, а соисполнителем – Комитет Государственной Думы по региональной

политике и местному самоуправлению.

Следует отметить, что замечания и предложения относительно необходимости концептуальной доработки положений законопроекта изложены в заключении Комитета на данный законопроект, утвержденном решением Комитета от 18.01.2022 № 14/1, и резолюции Федеральных экспертных слушаний на тему: «Об актуальных вопросах муниципального строительства и развития законодательства в сфере местного самоуправления в Российской Федерации» (размещена на официальном сайте Комитета в информационно-телекоммуникационной сети Интернет по адресу: <http://komitet-regpol.duma.gov.ru/meropriyatiya/meropriyatiya-s-uchastiem-komiteta/70f77aca-6cf7-49dd-a1ac-2bfa972e1a92>, в разделе «Мероприятия с участием Комитета»), в организации и проведении которых принимал непосредственное участие Комитет.

Относительно заключения Комитета по законопроекту следует отметить следующие концептуальные замечания, указывающие на необходимость существенной доработке данного законопроекта.

1. Общим замечанием к главе 1 законопроекта является отсутствие однозначного установления (декларирования) о фундаментальной роли местного самоуправления в жизни граждан Российской Федерации. Если в законопроекте указано, что местное самоуправление – это «форма самоорганизации граждан», то в действующем Федеральном законе № 131-ФЗ прямо установлено, что местное самоуправление является формой осуществления народом своей власти, составляет одну из основ конституционного строя Российской Федерации, признается, гарантируется и осуществляется на всей территории Российской Федерации.

Понимание местного самоуправления исключительно как формы самоорганизации граждан по месту своего жительства для решения вопросов непосредственного жизнеобеспечения не соответствует политико-правовой природе этого института, конституционным его основам, да и самому названию законопроекта – «Об общих принципах организации местного само-

управления в единой системе публичной власти», которое должно соответствовать основополагающим конституционным положениям.

2. В определении местного самоуправления, данном в части 1 статьи 1 законопроекта, понятия «вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения» и «вопросы местного значения» используются авторам законопроекта как равнозначные.

Однако согласно части 1 статьи 130 Конституции РФ местное самоуправление в Российской Федерации обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью. В указанной норме Конституции РФ понятие «вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения» отсутствует. В связи с этим представляется необходимым по всему тексту законопроекта слова «вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения» заменить словами «вопросы местного значения», дабы не плодить юридические термины, не несущие дополнительную смысловую нагрузку к тем терминам, которые конституционно установлены и прочно вошли в практический и научный обиход.

Тем более, что в части 1 статьи 32 законопроекта, например, определен перечень полномочий органов местного самоуправления по решению вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения, а в части 2 этой же статьи законопроекта – перечень полномочий в целях обеспечения жизнедеятельности населения. Возникает вопрос: чем «непосредственное обеспечение жизнедеятельности населения» отличается от «обеспечения жизнедеятельности населения» и все ли вопросы, указанные в части 1 статьи 32 законопроекта, являются именно вопросами непосредственного обеспечения жизнедеятельности?

3. Одной из конституционных новелл Закона о поправке к Конституции РФ № 1-ФКЗ является закрепление нормы, исключающей обязательность поселенческой основы организации местного самоуправ-

ления в Российской Федерации. В прежней редакции Конституции РФ содержалась норма, предусматривающая, что местное самоуправление осуществляется в городских и сельских поселениях и на других территориях. В новой редакции часть 1 статьи 131 Конституции РФ гласит, что местное самоуправление осуществляется в муниципальных образованиях, виды которых устанавливаются федеральным законом. При этом уточняется, что территории муниципальных образований определяются с учетом исторических и иных местных традиций. Одной из конституционных новелл Закона о поправке к Конституции Российской Федерации № 1-ФКЗ является закрепление нормы, исключающей обязательность поселенческой основы организации местного самоуправления в Российской Федерации.

Следует отметить, что в части исторических традиций формирования территорий муниципальных образований КС РФ в Постановлении от 18 мая 2011 г. № 9-П указал, что действующая в России система местного самоуправления основана на сочетании поселенческого и территориального (районного) самоуправления как исторически сложившихся форм территориального устройства публичной власти и самоорганизации населения.

В этой связи стоит отметить, что в соответствии с положениями Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 13 февраля 2019 г. № 207-р, основными направлениями пространственного развития Российской Федерации являются, в частности, улучшения условий жизни жителей малых и средних городов и сельских населенных пунктов.

Полагаем, что данную позицию следует учитывать в дальнейшем территориальном муниципальном строительстве, в том числе в части сохранения и развития поселенческого уровня.

Изменение территориальной организации местного самоуправления в субъектах РФ может послужить причиной:

- ликвидации поселенческой территориальной организации местного само-

управления, что может кардинально ухудшить перспективы развития территорий упраздненных поселений, малых городов и сельских территорий вообще;

- сокращения числа депутатов представительных органов муниципальных образований, представляющих интересы населения ликвидируемых поселений. Их присутствие будет возможным исключительно на уровне городских и муниципальных округов, что приведет к ухудшению взаимодействия населения и депутатов представительных органов муниципальных образований, которые должны представлять его интересы. В этой связи, в случае принятия рассматриваемой нормы законопроекта, представляется необходимым увеличение проектируемой частью 6 статьи 15 законопроекта численности депутатов представительного органа городского округа, муниципального округа в полтора – два раза, с установлением «вилки» и возможностью определения конкретной численности депутатов уставом соответствующего муниципального образования;

- возникновения территориальной удаленности населения от исполнительно-распорядительного органа объединенного муниципального образования (местной администрации), что может сократить возможности населения в получении соответствующих услуг и в оказании влияния на местную исполнительно-распорядительную власть в решении жизненно важных для него вопросов;

- включения в состав городского или муниципального округа значительного количества сельских населенных пунктов, что негативно повлияет на эффективность инфраструктурной взаимосвязи между такими населенными пунктами, объединяемыми в городской или муниципальный округ, а также на интеграцию населенных пунктов в общую инфраструктуру городского (муниципального) округа;

- возникновения неопределенности в статусе отдельных категорий сельских жителей и работников, которые получают льготы и выплаты в связи с проживанием и (или) работой в сельской местности.

Указанные негативные для отдаленных территорий обстоятельства с большой

вероятностью приведут к нарастающей концентрации населения в административном центре городского (муниципального) округа или около него, и значительному сокращению проживающих граждан в отдаленных от данного центра населенных пунктах. То есть, увеличится диспропорция в расселении граждан на территориях субъектов РФ и площадь неосвоенных территорий по стране в целом. Такая тенденция чревата обезлюдением и деградацией периферийных зон страны, особенно сельской местности и районов Крайнего Севера и Дальнего Востока, что негативно повлияет, среди прочего, на увеличение экономических, демографических и территориальных диспропорций разных территорий нашей страны. Преодоление этого диктует объективную необходимость учета интересов как городских, так и сельских территорий России, а также интересов разных субъектов РФ.

Недостаток возможностей организации предоставления населению городских и сельских поселений определенных жизненно важных услуг может быть связан не только (и не столько) с неэффективной деятельностью органов местного самоуправления соответствующих поселений, но и с недостаточной финансовой базой бюджетов поселений, формирование которой зависит от источников доходов, закрепляемых за поселениями на федеральном и региональном уровнях власти. Представляется, что концентрация всех ресурсов бюджетов поселений в бюджете объединенного муниципального образования (городского или муниципального округа) еще не является достаточным условием для улучшения ситуации с обеспечением жизнедеятельности населения соответствующих территорий после упразднения поселений как муниципальных единиц.

Полагаем, что в поселениях, имеющих достаточный потенциал социально-экономического и демографического развития, в том числе при наличии сложившейся на их территориях социальной, транспортной и иной инфраструктуры, необходимой для самостоятельного решения органами местного самоуправления таких городских и сельских поселений вопросов местного

значения, в том числе вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения, необходимо сохранить их статус городских, сельских поселений как муниципальных образований.

4. В части 1 статьи 32 главы 4 «Функциональные основы организации местного самоуправления» законопроекта определен перечень полномочий органов местного самоуправления по решению вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения, а в части 2 этой же статьи законопроекта – перечень полномочий, которые могут закрепляться законом субъекта РФ за органами местного самоуправления в целях обеспечения жизнедеятельности населения. При этом в соответствии с частью 3 данной статьи законопроекта определено, что предусмотренные частью 2 данной статьи полномочия, не отнесенные в соответствии с указанной частью к полномочиям органов местного самоуправления, являются «перераспределенными полномочиями» и исполняются органами государственной власти субъекта РФ.

Таким образом, в законопроекте принципы включения полномочий органов местного самоуправления в один из указанных перечней не определены, а также не содержатся в пояснительной записке к законопроекту, поэтому механизм формирования указанных перечней непонятен.

В соответствии с частью 1 статьи 132 Конституции РФ 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. При этом в силу части 2 этой же статьи Конституции РФ органы местного самоуправления могут наделяться федеральным законом, законом субъекта РФ отдельными государственными полномочиями при условии передачи им необходимых для осуществления таких полномочий материальных и финансовых средств.

Таким образом, в соответствии

с указанными положениями Конституции РФ органы местного самоуправления могут осуществлять две категории полномочий – полномочия по решению вопросов местного значения и переданные им государственные полномочия.

В Конституции РФ не упоминается о «перераспределенных полномочиях» (от органов местного самоуправления?), исполняемых органами государственной власти субъекта РФ. При этом из положений законопроекта не ясно, а за каким вообще уровнем публичной власти первично закрепляются указанные полномочия в качестве собственных (за субъектами РФ или муниципальными образованиями).

Законопроектом устанавливаются всего 27 «неотъемлемых» полномочий органов местного самоуправления по решению вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения. Большая часть таких полномочий относится к формально-правовой стороне и с непосредственным обеспечением жизнедеятельности населения как раз не связана (например, принятие устава муниципального образования; издание муниципальных правовых актов; установление официальных символов муниципального образования; исполнение бюджета муниципального образования; владение, пользование и распоряжение имуществом, находящимся в муниципальной собственности; установление, изменение и отмена местных налогов и сборов муниципального образования; осуществление муниципального контроля; организационное и материально-техническое обеспечение подготовки и проведения муниципальных выборов, местного референдума; осуществление закупок товаров, работ, услуг для обеспечения муниципальных нужд и т.п.).

Таким образом, можно говорить о существенном сокращении не только объема полномочий органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения, но и финансирования на решение вопросов местного значения.

Кроме того, необходимо учитывать, что принятие указанных положений законопроекта потребует внесения изменений в отраслевые федеральные законы, в кото-

рых полномочия органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения устанавливаются непосредственно без возможности применения института «перераспределенных полномочий» между органами государственной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления.

5. Следует иметь в виду, что нормы Конституции РФ и бюджетного законодательства не допускаются возможность изъятия доходов из местных бюджетов путем их перераспределения в бюджеты субъектов РФ для исполнения полномочий органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения, временно перераспределенных для исполнения органами государственной власти субъектов РФ.

Доходы местных бюджетов не предназначены для исполнения расходных обязательств субъекта РФ, возникающих в связи с исполнением органами государственной власти субъекта РФ полномочий органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения, переданным данным органам государственной власти законом субъекта РФ и по его усмотрению. Статья 65 Федерального закона № 131-ФЗ и статья 140 БК РФ предоставляют возможность субъектам РФ изымать средства в виде субсидий только из бюджетов наиболее обеспеченных муниципальных образований путем их перечисления в бюджеты субъектов РФ («отрицательный трансферт») для последующего выравнивания уровня расчетной обеспеченности других муниципальных образований.

В связи с изложенным в настоящее время перераспределенные от органов местного самоуправления органам государственной власти субъектов РФ полномочия должны осуществляться последними исключительно за счет собственных доходов бюджетов этих субъектов и материальных

средств, что несет существенные риски нарушения сбалансированности бюджетов субъектов РФ.

Установление в законопроекте перечня полномочий, которые могут закрепляться законом субъекта РФ за органами местного самоуправления в целях обеспечения жизнедеятельности населения (а не первично закреплены за ними в рамках федерального регулирования), и введение института «перераспределенных полномочий», исполняемых органами государственной власти субъекта РФ, потребует существенного изменения и усложнения порядка разграничения и перераспределения доходов между уровнями бюджетной системы Российской Федерации, механизма формирования межбюджетных отношений, принципов формирования доходной базы бюджетов субъектов РФ и муниципальных образований, установленных в Налоговом и Бюджетном кодексах Российской Федерации. При этом указанные принципы и механизмы не определены в законопроекте и даже базовые ориентиры их определения в настоящее время не понятны. В частности, в связи с изменением принципов установления полномочий органов местного самоуправления не ясно, как будет формироваться в Налоговом кодексе Российской Федерации и Бюджетном кодексе Российской Федерации гарантированная часть собственных доходов местных бюджетов, не будет ли она минимизирована до тех пределов, когда местное самоуправление фактически лишится какой-либо реальной финансовой базы.

Надеемся, что указанные предложения и иной опыт законопроектной и правоприменительной практики, который имеется в Комитете Государственной Думы по региональной политике и местному самоуправлению, будет использован при доработке законопроекта № 40361-8 в рамках законодательной процедуры.

Список использованных источников:

1. Конституция Российской Федерации. – Официальный текст Конституции Российской Федерации с внесенными поправками от 14.03.2020 опубликован на Официальном интернет-портале правовой информации – Режим доступа: <http://publication.pravo.gov.ru/>

Document/View/0001202007040001?ysclid=lul8174w3u456053011 (дата обращения 04.04.2024).

2. Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14.03.2020 № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» – Режим доступа: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_346019/?ysclid=lul8o29lqz202954829 (дата обращения 04.04.2024).

3. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ – Режим доступа: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_19702/?ysclid=lul82zmgmh_635593093 (дата обращения 04.04.2024).

4. Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» – Режим доступа: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_44571/?ysclid=lul83rm189962283310 (дата обращения 04.04.2024).

5. Федеральный закон от 09.02.2009 № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» – Режим доступа: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_84602/?ysclid=lul8kni7na396670468 (дата обращения 04.04.2024).

6. Федеральный закон от 27.05.2014 № 136-ФЗ «О внесении изменений в статью 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» – Режим доступа: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_163524/?ysclid=lul88abu_14832382242 (дата обращения 04.04.2024).

7. Федеральный закон от 23.06.2014 № 165-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» – Режим доступа: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_164503/?ysclid=lul898bqui560830327 (дата обращения 04.04.2024).

8. Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» – Режим доступа: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_164841/?ysclid=lul8pgls1b21681521 (дата обращения 04.04.2024).

9. Федеральный закон от 29.12.2014 № 485-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам перераспределения полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта Российской Федерации» – Режим доступа: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_172947/?ysclid=lul89rmkej192437027 (дата обращения 04.04.2024).

10. Федеральный закон от 03.02.2015 № 8-ФЗ «О внесении изменений в статьи 32 и 33 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» – Режим доступа: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_174852/?ysclid=lul8a8q0w136885193 (дата обращения 04.04.2024).

11. Федеральный закон от 26.07.2017 № 179-ФЗ «Об основах приграничного сотрудничества» – Режим доступа: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_220884/?ysclid=lul8izq8hj692738920 (дата обращения 04.04.2024).

12. Федеральный закон от 30.10.2017 № 299-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» – Режим доступа: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_281713/?ysclid=lul8c7ehtj231095207 (дата обращения 04.04.2024).

13. Федеральный закон от 18.04.2018 № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам совершенствования организации местного самоуправления» – Режим доступа: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_296071/?ysclid=lul8e0bw3h198373405 (дата обращения 04.04.2024).

14. Федеральный закон от 27.12.2018 № 556-ФЗ «О внесении изменений в статью 27 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» – Режим доступа: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_314691/?ysclid=lul8h3zl4a487326259 (дата обращения 04.04.2024).

15. Федеральный закон от 01.05.2019 № 87-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» – Режим доступа: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_323814/?ysclid=lul8i0bdnd514895689 (дата обращения 04.04.2024).

16. Федеральный закон от 20.07.2020 № 236-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». – Режим доступа: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_357767/?ysclid=lul8hj75lu918367098 (дата обращения 04.04.2024).

17. Федеральный закон от 08.12.2020 № 394-ФЗ «О Государственном Совете Российской Федерации» – Режим доступа: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_370105/?ysclid=lul8oihzj291580701 (дата обращения 04.04.2024).

18. Федеральный закон от 30.12.2020 № 489-ФЗ «О молодежной политике в Российской Федерации» – Режим доступа: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_372649/?ysclid=lul8jxjj8963352843 (дата обращения 04.04.2024).

19. Федеральный закон от 21.12.2021 № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» – Режим доступа: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_404070/?ysclid=lul8oz4one762569938 (дата обращения 04.04.2024).

20. Федеральный закон от 04.08.2023 № 420-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и статью 44 Федерального закона «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» – Режим доступа: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_453879/?ysclid=lul8ihw365689825842 (дата обращения 04.04.2024).

21. Федеральный закон от 02.11.2023 № 517-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» – Режим доступа: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_461024/?ysclid=lul8jhg8bt764399592 (дата обращения 04.04.2024).

22. Постановление Конституционного Суда РФ от 15.05.2006 № 5-П «По делу о проверке конституционности положений статьи 153 Федерального закона от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием Федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в связи с жалобой главы города Твери и Тверской городской Думы» – Режим доступа: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_60405/?ysclid=lul8nerqoh417802807 (дата обращения 04.04.2024).

23. Постановление Конституционного Суда РФ от 18.05.2011 № 9-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 1 части 4 и части 5 статьи 35 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в связи с жалобой гражданина Н.М. Савостьянова», «Собрание законодательства РФ», 30.05.2011, № 22, ст. 3239 (Постановление). – Режим доступа: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_114208/?ysclid=ul8ra2y6j901012476 (дата обращения 04.04.2024).

24. Проект федерального закона № 40361-8 «Об общих принципах организации мест-

ного самоуправления в единой системе публичной власти» – Режим доступа: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/40361-8?ysclid=lul8q2xjoe723733640> (дата обращения 04.04.2024).

25. Распоряжение Правительства РФ от 13.02.2019 № 207-р «Об утверждении Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года» – Режим доступа: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/72074066/?ysclid=lul8rtqqud386430702> (дата обращения 04.04.2024).

26. Заключение Комитета Государственной Думы по региональной политике и местному самоуправлению на проект федерального закона № 40361-8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти», утвержденное решением Комитета от 18.01.2022 № 14/1. – Режим доступа: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/40361-8?ysclid=lul8q2xjoe723733640> (дата обращения 04.04.2024).

27. Резолюция Федеральных экспертных слушаний на тему: «Об актуальных вопросах муниципального строительства и развития законодательства в сфере местного самоуправления в Российской Федерации». – Режим доступа: <http://komitet-regpol.duma.gov.ru/meropriyatiya/meropriyatiya-s-uchastiem-komiteta/70f77aca-6cf7-49dd-a1ac-2bfa972e1a92> (дата обращения 04.04.2024).

28. Рекомендации и материалы «круглых столов» в разделе «Мероприятия» на официальном сайте Комитета государственной Думы по региональной политике и местному самоуправлению. – Режим доступа: <http://komitet-regpol.duma.gov.ru/> (дата обращения 04.04.2024).

Статус населенных пунктов и производных от населенных пунктов территориальных образований: проблемы нормативного правового регулирования

Status of settlements and derivatives from settlements of territorial entities: problems of regulatory legal regulation

А.Н.Дементьев,

*д-р юрид. наук, советник государственной службы
Российской Федерации II класса*

М.Н.Матвеев,

д-р истор. наук, депутат Государственной Думы

Аннотация. Представлены исторические аспекты формирования статуса населенных пунктов. В связи с решениями Президента Российской Федерации, принятыми по результатам Совета по развитию местного самоуправления, представлены результаты анализа некоторых проблем нормативного правового регулирования градостроительного, административно-территориального и муниципального статуса населенных пунктов в контексте формирования идеологии опорных населенных пунктов и прилегающих территорий. Сделаны выводы о необходимости нормативного установления градостроительного статуса населенных пунктов различного типа в Градостроительном кодексе Российской Федерации.

Ключевые слова. Публичная власть, местное самоуправление, населенный пункт, градостроительный, административно-территориальный, муниципальный статусы, законопроект, заключение.

Abstract. Historical aspects of the formation of the status of settlements are presented. In connection with the decisions of the President of the Russian Federation, adopted based on the results of the Council for the Development of Local Self-Government, the results of an analysis of some problems of regulatory legal regulation of urban planning, administrative-territorial and municipal status of settlements in the context of the formation of the ideology of supporting settlements and adjacent territories are presented. Conclusions were made about the need for normative establishment of the urban planning status of settlements of various types in the Urban Law of the Russian Federation.

Keywords. Public power, local self-government, settlement, urban planning, administrative-territorial, municipal status, bill, conclusion.

Накануне очередного Дня местного самоуправления 20 апреля 2023 года Президентом России В.В. Путиным было проведено заседание Совета при Президенте Российской Федерации по развитию местного самоуправления (далее – Совет по развитию местного самоуправления). По итогам заседания Совета по развитию местного самоуправления 4 июня 2023 года Президентом России В.В. Путиным был утвержден перечень поручений. Результаты анализа содержания как выступлений на заседании Совета по развитию местного самоуправления, так и поручений Президента России до сих пор не представлены в научных публикациях, несмотря на их значение, которое они могут оказать на развитие местного самоуправления. В настоящей статье авторы представляют результаты

краткого анализа лишь некоторых проблем, связанных с нерешенностью на законодательном уровне материальных и процессуальных вопросов регулирования правового муниципального, градостроительного и административного статусов населенных пунктов.

Предваряя основное содержание статьи, напомним, что День местного самоуправления был установлен Указом Президента Российской Федерации № 805 от 10 июня 2012 года «О Дне местного самоуправления» и впервые отмечается в России с 2013 года. Избрание даты 21 апреля в качестве Дня местного самоуправления непосредственно обосновано в пункте 1 Указа Президента Российской Федерации и связано с изданием 21 апреля 1785 года (2 мая по новому стилю) Екатериной II Жалов-

ванной грамоты городам – «Грамоты на права и выгоды городам Российской империи». Именно с этим днем Указ Главы государства связывает начало развития российского законодательства о местном самоуправлении. Таким образом день 21 апреля 1785 года официально считается в России и днем, с которого начала формироваться нормативная правовая основа местного самоуправления в начале имперской России, а затем и Российской Федерации. Справедливо будет отметить, что в действительности законодательная основа местного самоуправления, во всяком случае истоки ее зарождения, возникли значительно раньше. Здесь необходимо упомянуть, прежде всего, многочисленные акты Петра Первого.

Подобное небольшое отступление в настоящей статье позволяет еще раз акцентировать внимание на долгосрочном историческом характере и значении нормативных правовых актов, регулирующих государственный институт местного самоуправления. Как известно, на этом тернистом пути развития городов, как субъектов местного самоуправления, и местного самоуправления в целом, отмечались как обнадеживающие, прогрессивные начала, получившие такую оценку временем, так и явно регрессивные начала. К последним многие исследователи относят так называемую земскую контрреформу 1890 года Александра III, усилившую правительственный контроль над земством. Конечно же исторические аналогии всегда страдают, но и игнорировать очевидные факты попыток (а иногда и конкретных долгосрочных действий) возвращения к прежним порядкам в еще более «жестких», иногда явно деструктивных режимах и формах, чем порядки, существовавшие в дореформенные периоды, не стоит. И современный период исторического конституционного развития России подтверждает этот вывод. В виду значимости этого тезиса в настоящее время, считаем необходимым сделать ещё одно отступление от темы, обозначенной в начале статьи.

Это отступление будет конечно же касаться не только антиконституционного, по нашему глубокому убеждению, но еще и

без всякого сомнения антиисторического известного законопроекта известных юристов, получившего у экспертов меткое наименование проект о ликвидации местного самоуправления в России. Речь идет об обоснованно «замороженном» в Государственной Думе проекте федерального закона № 40361-8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти». Как известно, в проекте предлагается ликвидировать органы местного самоуправления поселенческого типа. По данным Федеральной службы государственной статистики на 1 января 2023 года в России действовало 1203 городских поселений¹, образованных главным образом в малых городах. В случае принятия этого печально известного проекта федерального закона о ликвидации местного самоуправления, около 800 малых городов России могло быть лишено права самостоятельно формировать местную власть. В целом могло быть ликвидировано почти 16 тыс. муниципальных образований поселенческого уровня (по данным на 1 января 2023 года). Таким образом принятие одиозного законопроекта, если вести отсчет с 1785 года – года издания Екатериной II Жалованной грамоты городам, могло бы привести впервые в истории России к ликвидации большинства прав и выгод городам, которыми города были наделены почти 250 лет назад. Было бы ликвидировано, прежде всего, право в малых городах формировать местную власть путем выборов, иметь собственный бюджет, городскую муниципальную собственность и др. Это ли не регресс?

Отметим, что Президент России В.В. Путин, комментируя выступление Министра экономического развития Российской Федерации М.Г. Решетникова, пожалуй, на этом заседании единственного сторонника упомянутого одиозного законопроекта, настойчиво выступившего в его поддержку, убеждавшего в том, что всё было обсуждено с «коллегами на муниципальном уровне», отметил следующее: «Хорошо, спасибо, Максим Геннадьевич. Я исхожу из того, что действительно со всеми всё обсудили, согласовали, тем не менее хотел бы послушать комментарии и членов

Правительства России, и губернаторов, и глав муниципальных образований»². Результаты нашего скрупулезного анализа текста стенограммы заседания показали, что ни один из участников заседания не поддержал законопроект. Более того, инициаторы законопроекта сенатор А.А. Клишас и депутат Государственной Думы П.В. Крашенинников не присутствовали на заседании, а выступившие Председатель Комитета Государственной Думы по региональной политике и местному самоуправлению А.Н. Диденко, Председатель Комитета Совета Федерации по федеративному устройству, региональной политике, местному самоуправлению и делам Севера А.А. Шевченко, глава города Тюмени Р.Н. Кухарук не высказали безусловную поддержку законопроекта, как это сделал Министр экономического развития России М.Н. Решетников, а лишь констатировали необходимость доработки законопроекта и наличие огромного числа (более 1000) поправок к нему. В дополнение отметим, что во вступительном слове Президент России В.В. Путин в контексте оценки результатов обсуждения упоминаемого законопроекта выделил один из вопросов, имеющих приоритетный характер: «необходимо провести детальную инвентаризацию всех расходных полномочий, которыми наделены муниципалитеты, понять объём выполняемых ими задач, оценить реальную финансовую обеспеченность таких полномочий».

Возвращаясь к основной теме настоящей статьи, выделим лишь одну проблему, затронутую в выступлениях заместителя Председателя Правительства России М.Ш. Хуснуллина и Министра сельского хозяйства Д.Н. Патрушева, имеющую важное значение для развития местного самоуправления. Это проблема определения статуса опорных населенных пунктов.

Термин «опорный населенный пункт» с ключевым определением «опорный», широко используемый в военной науке и в военном деле, впервые в государственном управлении, также как и «агрессивное развитие» были, по-видимому, публично использованы в начале 2021 года в презентации заместителя Председателя Правительства России М.Ш. Хуснуллина

«Стратегия «Агрессивное развитие инфраструктуры»».³ В распоряжении Правительства Российской Федерации⁴, которым были утверждены инициативы Правительства России, опорные населенные пункты используются в контексте систем расселения наряду с агломерациями. Затем этот термин с соответствующим определением был введен в конце 2021 года в текст Стратегии пространственного развития Российской Федерации⁵, а в октябре 2022 года в Государственную программу Российской Федерации «Комплексное развитие сельских территорий»⁶ и другие документы стратегического планирования федерального уровня⁷. В конце 2022 года Правительством Российской Федерации были утверждены Методические рекомендации по критериям определения опорных населенных пунктов и прилегающих территорий⁸.

Приведем определение понятия «опорный населенный пункт», которое было введено в Стратегию пространственного развития Российской Федерации: населенный пункт, на базе которого обеспечивается ускоренное развитие инфраструктуры, обеспечивающей реализацию гарантий в сфере образования, доступность медицинской помощи, услуг в сфере культуры и реализацию иных потребностей населения территории одного или нескольких муниципальных образований. В Методических рекомендациях по критериям определения опорных населенных пунктов и прилегающих территорий так же, как и в Государственной программе Российской Федерации «Комплексное развитие сельских территорий» определение, которое было введено в Стратегию пространственного развития Российской Федерации, получило несколько иную интерпретацию. Укажем на самое существенное. Вместо указания на потребности населения одного или нескольких муниципальных образований появилось понятие прилегающих территорий. Оставляя за пределами обсуждения настоящей статьи результаты анализа теоретических оснований введения понятий «опорный населенный пункт» и «прилегающие территории», отметим, что предложенные определение и содержание Методических рекомендаций по критериям определения

опорных населенных пунктов и прилегающих территорий отражают градостроительные цели и в полном объеме являются категориями градостроительного права⁹.

В немногочисленных научных публикациях¹⁰ и комментариях специалистов экономистов, географов и урбанистов содержатся в основном результаты анализа нового понятия «опорные населенные пункты», предлагаются и обосновываются подходы к установлению критериев определения опорных населенных пунктов, в том числе существенно отличающиеся от утвержденных Правительством Российской Федерации критериев. Авторы, исследовавшие региональную практику идентификации опорных населенных пунктов на примере Кочубеевского муниципального района Ставропольского края¹¹, делают ряд дискуссионных выводов и усматривают в новой идеологии опорных населенных пунктов аналогию с широко известной теорией центральных мест В. Кристаллера. Ученые-экономисты считают, что «идея создания системы опорных населенных пунктов в значительной мере представляет собой очередную «реинкарнацию» теории центральных мест, автором которой является немецкий ученый Вальтер Кристаллер»¹². В публикации констатируется, что «в 1970-е годы в советской школе экономической географии сформировалась концепция опорного каркаса расселения, также ставшая адаптацией и развитием теории центральных мест В. Кристаллера»¹³.

Действительно для детального теоретического анализа и выявления особенностей систем расселения в Российской Федерации¹⁴ (а предлагаемая система опорных населенных пунктов с прилегающими территориями есть, очевидно, один из элементов общей системы расселения в Российской Федерации) не утратили своего значения теория центральных мест В. Кристаллера, теория пространственной организации хозяйства А. Лёша, теория закономерностей размещения сельскохозяйственного производства (колец) Й. Тьюнена и др. Базовые положения и инструментарий этих теорий были развиты и дополнены новыми уточняющими положениями, их совершенствование и развитие продолжается

в настоящее время. Одно из главных мест в разработках российских ученых географов «занимают построения в рамках теории центральных мест как наиболее яркого направления классического пространственного анализа ...»¹⁵. Специалисты полагают, что именно теория центральных мест имеет ... самый надежный инструментарий среди всех географических методов для изучения пространственных систем расселения¹⁶. В научных разработках удалось снять ряд значимых ограничений и допущений в классической теории центральных мест В. Кристаллера, что позволило учитывать людность населенных пунктов, уровень урбанизации территории, неравномерность расположения населенных пунктов в анализируемых системах расселения и др.¹⁷ В то же время, остаются принципиально значимые ограничения в размерах исследуемой территории для использования теории центральных мест. Проф. В.А. Шупер считает, что «полный провал попыток выстраивания единой системы расселения СССР, обжитая территория которого исчислялась несколькими миллионами квадратных километров при характерных размерах систем ЦМ, составляющих 104–105 кв. км»¹⁸, был обусловлен и этим фактором. Существенными факторами, влияющими на результаты исследований, являются наряду с правильным определением границ естественных систем расселения, «субурбанизация в развивающихся странах и рурбанизация – в высокоразвитых»¹⁹, степень равномерности расселения и преобладания сельских или сельско-городских населенных пунктов, степень отклонения в системах расселения от гексагональной решетки и др.

Шупер В.А. указывает, что теория центральных мест оперирует идеальными условиями в рамках многочисленных допущений²⁰, а потому, по мнению ученого, «сопоставление реальности с предсказаниями теории требует введения необходимых поправок. Однако сами эти поправки как бы разрушают аппарат теории, ибо он пригоден только для описания равномерных структур»²¹. Более того, по мнению некоторых специалистов, «основная проблема ... состоит в том, что использование аппарата классической теории центральных мест для

анализа реальной ситуации в системах расселения априори невозможно»²². Это утверждение представляется излишне категоричным, поскольку во многих диссертационных исследованиях получены научные результаты, достоверность и ценность которых подтверждена эмпирическими данными²³: о числе центральных мест в зависимости от вариации параметров в математических зависимостях В. Кристаллера и многих современных авторов, сравнение теоретических данных с данными реальных систем расселения, установление площади идеальной кристаллеровской системы расселения (78 950 км. кв.)²⁴ и др.

Представляется, что идеология опорных населенных пунктов с прилегающими территориями содержит разработанную в советское время градостроителями и географами теорию районной планировки, широко используемую в советское время на практике и хорошо известную за рубежом²⁵. Под районной планировкой в географии понимается «вид научно-проектных работ, направленных на наиболее рациональное устройство территории экономического или административного района, ...»²⁶. Этот вывод неслучайно «удивительным образом совпадает» с данными об опорных населенных пунктах и населенных пунктах на прилегающих территориях, которые содержатся в нормативных правовых актах субъектов Российской Федерации. Предварительный анализ показывает, что опорные населенные пункты и прилегающие территории в большинстве субъектов Российской Федерации практически полностью повторяют систему расселения муниципальных районов и муниципальных округов (в советское время – сельских районов)²⁷.

Возвратимся к результатам заседания Совета при Президенте по развитию местного самоуправления. В перечне поручений по итогам заседания Совета при Президенте по развитию местного самоуправления, состоявшегося 20 апреля 2023 года, предложения по практической реализации идеологии опорных населенных пунктов трансформировались в следующие поручения Президента России Правительству Российской Федерации²⁸:

- определить федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный в сфере координации разработки, согласования, утверждения и реализации мероприятий, предусмотренных долгосрочными планами социально-экономического развития опорных населенных пунктов и прилегающих территорий;

- установить правила разработки, согласования, утверждения и мониторинга реализации долгосрочных планов социально-экономического развития опорных населенных пунктов и прилегающих территорий, определив правовой статус этого документа;

- рассмотреть вопрос о выделении сведений об опорных населенных пунктах и прилегающих территориях в отдельную категорию официальной статистической информации.

Анализ содержания этих поручений, выступлений участников заседания Совета по развитию местного самоуправления показывает, что решение проблемы установления правового статуса опорных населенных пунктов и прилегающих территорий, а если рассматривать проблему шире, то решение проблемы установления статуса населенных пунктов и производных от населенных пунктов территориальных образований имеет актуальное практическое значение. Без решения указанной проблемы на уровне федеральных законов становится невозможным практическое продвижение «методологии опорных населенных пунктов» в контексте развития сельских агломераций, о чем говорил на заседании Совета по развитию местного самоуправления Министр сельского хозяйства Российской Федерации Д.Н. Патрушев. Необходимость нормативного правового определения правового статуса опорных населенных пунктов и прилегающих территорий сопряжена с необходимостью первоочередного решения трех непростых технико-юридических проблем. Таковые проблемы могут быть сформулированы следующим образом: нормативное правовое определение правового статуса населенных пунктов сельского и городского типа; разграничение градостроительного и административно-территориального правового статуса насе-

ленных пунктов сельского и городского типа; обоснование сферы нормативного правового регулирования в федеральных законах для установления нормативного правового статуса новых понятий «городская агломерация» и «сельская агломерация», которые де-юре широко используются в документах стратегического планирования федерального и регионального уровней, а также в постановлениях и распоряжениях Правительства Российской Федерации, но их определения отсутствуют в федеральных законах. Междисциплинарный характер содержания указанных проблем порождает практическую сложность формирования базовых юридических понятий: населенный пункт, город, агломерация, сельские территории, межселенные территории и др. Отметим, что в федеральных законах отсутствуют юридические легальные определения «населенный пункт», «город», «агломерация», «сельская территория», а определение, например, межселенных территорий, содержащееся в Федеральном законе от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», может быть использовано только для целей муниципального управления и с необходимыми оговорками для целей административно-территориального управления. Попытки использования понятия межселенные территории в градостроительной сфере, в земельном праве приводят к тому, что возникает двойственность в понимании межселенной территории, как территории между населенными пунктами и территории между муниципальными образованиями поселенческого типа. В пределах поселения (муниципального образования, но не населенного пункта), могут быть также расположены населенные пункты. Более того, на межселенной территории, как правило, располагаются населенные пункты (в земельном, градостроительном праве сложилось устойчивое определение «межселенной территории» между населенными пунктами, а не между муниципальными образованиями).

Для решения одной из проблем установления правового статуса опорных населенных пунктов, а также правового

статуса населенных пунктов городского и сельского типа в градостроительной сфере, одним из авторов настоящей публикации в Государственную Думу был внесен проект федерального закона № 314773-8 «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации (в части введения типизации населенных пунктов)» (далее – проект федерального закона № 314773-8). При подготовке законопроекта авторы настоящей публикации и привлеченные эксперты исходили из нижеследующих базовых положений.

В Градостроительном кодексе РФ (далее - ГрК 2004 г.), принятом в 2004 году, сформулирован такой предмет правового регулирования общественных отношений, как отношения по планированию и развитию территорий, в том числе городов и иных поселений. Однако определения основных объектов правового регулирования, прежде всего, таких как город и иные поселения, до сих пор в законе не содержатся. Вслед за этим не определены и архитектурно-градостроительные основания для типизации населенных пунктов как базовых градостроительных объектов и административно-территориальных единиц. Отсутствие в ГрК 2004 г. определения этих и других базовых терминов привело к многочисленным негативным последствиям разработки и принятия генеральных планов не городов, а городских округов (муниципальных образований)²⁹.

ГрК 2004 г. не только не содержит типизации населенных пунктов и городов по численности, как это существовало в Градостроительном кодексе РФ, принятом в 1998 году, но хотя бы общих градостроительных требований к формированию городских и сельских населенных пунктов, определению границ их территорий, которые могли бы служить базовыми требованиями для градостроительного проектирования, а также могли быть использованы для установления административно-правового статуса населенных пунктов различного типа.

В связи с утверждением Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года проблемы определения базовых архитектурно-

градостроительных терминов приобрели актуальное значение в рамках обозначенного в Стратегии приоритета развития агломераций, формирования их территорий и установления границ, а также выделения новых для градостроительной и административной науки объектов - опорных населенных пунктов.

Несмотря на то, что федеральным законодателем не была сохранена в ГрК 2004 г. типизация населенных пунктов по численности населения, эта типизация практически использовалась и используется в документах концептуального характера и стратегического планирования, а также в законодательстве Российской Федерации. В подзаконных нормативных правовых актах используются также понятия различных типов населенных пунктов, преимущественно городов (северные города, моногорода, малые города, исторические города, экопоселения и пр.).

Очевидно также, что исходным, базовым понятием в административно-территориальном делении Российской Федерации, административно-территориальном устройстве публичных образований (субъектов Российской Федерации и муниципальных образований) является понятие населенный пункт, представляющий прежде всего градостроительный и географический объект. Именно на разграничении типов населенных пунктов как градостроительных объектов, на городские и сельские строится в настоящее время вся система административно-территориального устройства в Российской Федерации. Несмотря на то, что термин населенный пункт и производные от него термины используются практически во всех отраслях российского законодательства, необходимо констатировать, что юридическое определение этого понятия в федеральном законодательстве отсутствует.

Отсутствие удовлетворительного формализованного понятия «город», содержащего хотя бы минимальное число основных характеристик города для возможности использования его в юридических текстах, не означает, что это понятие не может быть включено в законодательство. В частности, в градостроительное законо-

дательство должна быть возвращена классификация городов, принятая в географии³⁰ и теории градостроительства. Более того, классификация городов по численности населения сохранена в своде правил, утвержденных Минстроем РФ (СП 42.13330.2011. Свод правил. Градостроительство. Планировка и застройка городских и сельских поселений. Актуализированная редакция СНиП 2.07.01-89), и после внесения в документ последних изменений в середине 2022 года³¹. Законодательно установленная классификация, несомненно, должна предопределять юридический статус города, городского населенного пункта, в пределах которого, прежде всего и должна образовываться муниципальная единица – в настоящее время городской округ или городское поселение. Существующая административно-территориальная типизация населенных пунктов, установленная до сих пор действующим Указом Президиума Верховного Совета РСФСР от 17 августа 1982 г. «О порядке решения вопросов административно-территориального устройства РСФСР», использовалась в том числе и для целей градостроительства и территориального планирования. Большая часть положений этого документа в субъектах Российской Федерации не выполняется, а критерии типизации, установленные в Указе, устарели либо утратили свою актуальность.

Определение города и населенного пункта в Указе Президиума Верховного Совета РСФСР сформировано на основе выделения направления хозяйственной деятельности жителей населенного пункта. В настоящее время основной признак деления на городские и сельские населенные пункты (характер занятости населения – в промышленности или в сельском хозяйстве) утратил свое значение, в том числе и потому, что реально установить преимущественную занятость населения не представляется возможным. Практика сельхозпроизводства все больше приближается к формам, применяемым в «городской» промышленности.

В географии и в градостроительстве принята, многократно обоснована классификация городов и населенных пунктов в

зависимости от численности населения. В статистике до сих пор действует сложившаяся система разделения на городские и сельские населенные пункты.

Выборочный анализ численности населения городских и сельских населенных пунктов, реальной площади их территории в различных регионах России с использованием информации генпланов городов, схем территориального планирования муниципальных районов показал, что такими критериями могут быть критерии плотности населения городского и сельского населенного пункта. Условно может быть предложено разделение населенных пунктов по критериям плотности и людности населения. Большая часть городов, от городов с населением свыше одного миллиона человек до малых городов и поселков в несколько тысяч жителей, характеризуется плотностью населения не менее 1000 человек на 1 кв. км. Плотность населения в сельских населенных пунктах в несколько раз меньше, чем в городских.

Соотношение площади земель сельскохозяйственного назначения, лесного и водного фонда, с одной стороны, и территорий жилой застройки, с другой, почти однозначно предопределяют отнесение местности к сельскому, городскому или промежуточному типу. По соотношению территорий малоэтажной и многоэтажной застройки можно определить тип города. Плотность населения и наличие (отсутствие) социальной инфраструктуры определяют вид сельской местности. Конкретные численные значения этих критериев необходимо закреплять, как обязательные, по крайней мере, пока не разработаны комплексные подходы для каждого вида расселения.

Проект федерального закона № 314773-8 содержит нормативную типизацию населенных пунктов, которая может быть использована не только для градостроительных целей. На основе такой типизации может быть установлен административно-территориальный статус населенных пунктов в системе пространственного развития в Российской Федерации. Может быть создана и другая специальная типизация для

целей муниципального управления и административно-территориального устройства.

На проект федерального закона № 314773-8 было получено заключение Правового управления Аппарата Государственной Думы, в котором отмечено, что реализация положений проекта может привести к изменению административно-территориального статуса населенных пунктов, что потребует, например, проведения нового территориального планирования, что в свою очередь потребует привлечения средств федерального бюджета. Кроме того, по мнению Правового управления Аппарата Государственной Думы, изменение вышеназванного статута может привести к дополнительным расходам федерального бюджета, необходимым, например, для осуществления социальных выплат гражданам, проживающим в сельской местности (в случае, если населенный пункт, исходя из проектируемой типизации, приобретает статус населенного пункта сельского типа).

На основании этих доводов и положений статьи 104 Конституции Российской Федерации сделан вывод о необходимости получения заключения Правительства Российской Федерации на законопроект. В отличие о Заключения Правительства Российской Федерации, как будет показано ниже, специалисты Правового управления Аппарата Государственной Думы оставили без заключения собственно содержание законопроекта, не подвергая сомнению то, что представленный законопроект относится к предмету регулирования Градостроительного кодекса Российской Федерации. В то же время, доводы о том, что реализация положений проекта может привести к изменению административно-территориального статуса населенных пунктов, а потому потребуют расходов из федерального бюджета представляются не убедительными, поскольку административно-территориальный статус населенных пунктов в настоящее время устанавливается и изменяется органами публичной власти субъектов Российской Федерации. Реализация решения об изменении такого статуса, принятого органами публичной власти субъектов Российской Федерации, не

может финансироваться из федерального бюджета.

На основании Заключения Правового управления Государственной Думы Комитет Государственной Думы по строительству и жилищно-коммунальному хозяйству вернул законопроект субъекту права законодательной инициативы в связи с отсутствием заключения Правительства Российской Федерации. Законопроект был направлен в Правительство России и на него было получено заключение.

Анализ содержания предельно краткого Заключения Правительства Российской Федерации показывает, что документ содержит несколько констатирующих тезисов, которые не соотнесены между собой, с характеристиками градостроительного, административно-территориального и муниципального статусов населенных пунктов.

Особо отмечается, что решение вопросов административно-территориального устройства в силу статьи 76 Конституции Российской Федерации и положений Федерального закона «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» относится к ведению субъектов Российской Федерации и что в Федеральном законе от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» для установления муниципального статуса населенных пунктов (городской округ) используются характеристики численности населения населенных пунктов.

Поскольку в Заключении Правительства Российской Федерации не содержится сопоставительного анализа различного статуса населенных пунктов, в документе отсутствуют и выводы о возможной иерархии и допустимости взаимозависимости таких статусов.

В результате Правительство Российской Федерации не поддержало законопроект по формальному поводу: принятие законопроекта может привести к расходам из федерального бюджета и субъектом права законодательной инициативы должны быть определены источники и порядок исполнения соответствующих расходных статей. При этом в обоснование наличия таких

возможных расходов указывается то, что в законопроекте предлагается иная типизация населенных пунктов чем та, которая, установлена в Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» для формирования и деятельности различных типов муниципальных образований. Следует отметить, что указанным Федеральным законам не устанавливается никакая типизация населенных пунктов, поскольку установление такой типизации не относится к предмету правового регулирования этого закона. В Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» параметр численности населения населенных пунктов используется для формирования и деятельности различных типов муниципальных образований, только и всего.

В самом же Заключении Правительства Российской Федерации содержится убедительное обоснование того, что изменения и дополнения в Градостроительный кодекс Российской Федерации не могут привести ни к изменению административно-территориального статуса, ни муниципального статуса населенного пункта. Изменение административно-территориального статуса населенного пункта может произойти, как уже было отмечено, только в результате решения органов публичной власти соответствующего субъекта Российской Федерации. Исполнение такого решения, если оно приведет к бюджетным расходам, очевидно должно финансироваться из бюджета субъекта Российской Федерации.

Что же касается данных о минимальной численности населения различных типов муниципальных образований (сельских и городских поселений, городских округов), то в законопроекте отсутствуют предложения по изменению минимальной численности населения различных типов муниципальных образований, установленной Федеральным законом от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Автор законопроекта не видит необходимости, и у него от-

существуют обоснованные доводы в пользу принятия такого решения.

Анализ содержания полученных заключений еще раз убедительно показывает, что в Российской Федерации сложилось хаотичное рассогласованное нормативное правовое регулирование градостроительного, административно-территориального и муниципального статусов населенных пунктов и производных от них территориальных образований (в том числе опорных населенных пунктов и прилегающих территорий). Основные недостатки и изъяны такого регулирования многократно обсуждались в научной среде и среде специалистов и хорошо известны. Однако еще раз в связи с Заключением Правительства Российской Федерации стоит обратить внимание на некоторые из них.

Во-первых, отсутствие на федеральном уровне закона с примерным наименованием федеральный закон «Об общих принципах административно-территориального устройства в Российской Федерации» привело к тому, что уже длительное время субъекты Российской Федерации решают вопросы административно-территориального устройства по своему усмотрению. В результате статус населенных пунктов (главным образом исходя из численности населения) существенно различается в субъектах Российской Федерации, даже в субъектах Российской Федерации, расположенных в одной климатической и природной зоне или в одном федеральном округе.

Доводы оппонентов о том, что такой федеральный закон не может быть принят в силу того, что вопросы административно-территориального устройства не упомянуты ни в 71 статье, ни в 72 статье Конституции России, после внесения поправок в Конституцию Российской Федерации в 2020 году утратили значение и могут быть обосновано признаны недостаточными, чтобы «заблокировать» принятие такого закона. Поправками 2020 года пункт «г» статьи 71 Конституции России был изложен в новой редакции. К ведению Россий-

ской Федерации отнесены теперь вопросы организации публичной власти. А вопросы территориальной организации публичной власти, в том числе, административно-территориальной организации публичной власти есть важнейший, базовый элемент организации публичной власти в целом.

Во-вторых, положения существующей административно-территориальной типизации населенных пунктов до сих пор действующего Указа Президиума Верховного Совета РСФСР от 17 августа 1982 г. «О порядке решения вопросов административно-территориального устройства РСФСР» устарели либо утратили свою актуальность. Большая часть положений этого документа в субъектах Российской Федерации не выполняется. На смену Указу должен прийти соответствующий времени документ, который должен быть согласован прежде всего с федеральным законом об общих принципах административно-территориального устройства, который, по нашему мнению, прежде всего должен отражать фактическое физическое состояние населенных пунктов «на земле».

В-третьих, понятие населенный пункт и типизация населенных пунктов должны быть восстановлены в Градостроительном кодексе Российской Федерации. Долгосрочные вопросы урбанистики, градостроительного проектирования и развития не могут быть ориентированы на муниципальные образования, как на урбанистические объекты. Как показала муниципальная практика последних лет, «административная» динамика изменения границ таких объектов, многочисленная ликвидация объектов, являющихся муниципальными образованиями сельского и городского типа и одновременно градостроительными объектами согласно Градостроительного кодекса Российской Федерации, необоснованное «поглощение» крупными городами сельских населенных пунктов и обширных прилегающих сельских территорий априори не могут создать устойчивую основу для долгосрочного градостроительного проектирования и развития.

- ¹ <https://rosstat.gov.ru/munstat>. Дата обращения: 01.08.2023.
- ² Стенограмма заседания Совета по развитию местного самоуправления (kremlin.ru). 20 апреля 2023 года. Московская область, Ново-Огарёво <http://www.kremlin.ru/events/president/news/copy/70959>. Дата обращения: 01.08.2023
- ³ <https://sroportal.ru/media/стратегия-агрессив-развитие.pdf>
- ⁴ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 6 октября 2021 г. № 2816-р.
- ⁵ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 16 декабря 2021 г. № 3633-р.
- ⁶ Постановление Правительства РФ от 22.06.2022 № 1119.
- ⁷ См., например, Распоряжение Правительства РФ от 28.10.2015 № 2193-р (ред. от 16.06.2022) «Об утверждении Концепции развития приграничных территорий субъектов Российской Федерации, входящих в состав Дальневосточного федерального округа», Распоряжение Правительства РФ от 31.10.2022 № 3268-р «Об утверждении Стратегии развития строительной отрасли и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации на период до 2030 года с прогнозом до 2035 года» и др.
- ⁸ Распоряжение Правительства РФ от 23.12.2022 № 4132-р
- ⁹ Примечание. В Методических рекомендациях даются следующие определения. Опорный населенный пункт - населенный пункт, расположенный вне границ городских агломераций, на базе которого осуществляется ускоренное развитие инфраструктуры, обеспечивающей реализацию гарантий в сфере образования, доступность медицинской помощи, услуг в сфере культуры и реализацию иных потребностей населения территории одного или нескольких муниципальных образований. Прилегающая территория - территория населенных пунктов, население которых имеет возможность получения медицинской помощи, образования, услуг в сфере культуры и реализации иных потребностей на базе инфраструктуры опорного населенного пункта, и межселенная территория. Обратим внимание, что понятие «межселенная территория» трактуется разработчиками Методических рекомендаций не как территория между муниципальными образованиями поселенческого типа, а как территория между объектами градостроительной деятельности. Более того, в определении опорного населенного пункта введено понятие «городская агломерация», отсутствующее в федеральных законах, при этом наряду с перечнем городских агломераций, установленным в Стратегии пространственного развития Российской Федерации, в Методических рекомендациях, содержится указание на то, что границы городской агломерации устанавливаются нормативными правовыми актами субъекта Российской Федерации.
- ¹⁰ Гончаров Р. В., Данькин М. А., Замятина Н. Ю., Молодцова В. А. Соборы в пустыне или опорные базы? Типология населенных пунктов Российской Арктики по характеру взаимосвязи с окружающей территорией. Городские исследования и практики. 2020, 5 (1), 33–56. URL: <https://doi.org/10.17323/usp51202033-56>. Опорные населенные пункты Российской Арктики: материалы предварительного исследования / АНО «Информационно-аналитический центр Государственной комиссии по вопросам развития Арктики», АНО «Институт регионального консалтинга». 2022. – 246 с.
- М.А. Данькин, Н.Ю. Замятина. Информационная статья по результатам проведения научно-исследовательских работ «Разработка методических основ формирования государственной политики в отношении населенных пунктов Арктической зоны Российской Федерации, в которых расположены органы и организации, выполняющие функции в области обеспечения национальной безопасности и (или) функции базы для развития геологоразведочных работ и минерально-сырьевых центров» и «Разработка и обоснование перечня населенных пунктов Арктической зоны Российской Федерации, в которых расположены органы и организации, выполняющие функции в области обеспечения национальной безопасности и (или) функции базы для развития геологоразведочных работ и минерально-сырьевых центров (опорные населенные пункты АЗРФ), разработка рекомендаций по формированию механизмов и мер их государственной поддержки» 02 января 2022 г. <https://arctic-russia.ru/article/opornye-naseleнные-punkty-novyy-subekt-prostranstvennogo-razvitiya-arktiki/> Маркварт Э., Киселева Н.Н., Соснин Д.П. Система опорных населенных пунктов как механизм управления пространственным развитием: теоретические и практические аспекты. Власть. 2022, № 2. С. 95-111.
- ¹¹ Маркварт Э., Киселева Н.Н., Соснин Д.П. Система опорных населенных пунктов как механизм управления пространственным развитием: теоретические и практические аспекты. Власть. 2022, № 2. С. 95-111.
- ¹² Маркварт Э., Киселева Н.Н., Соснин Д.П. Система опорных населенных пунктов как механизм управления пространственным развитием: теоретические и практические аспекты. Власть. 2022, № 2. С. 96.
- ¹³ Маркварт Э., Киселева Н.Н., Соснин Д.П. Система опорных населенных пунктов как механизм управления пространственным развитием: теоретические и практические аспекты. Власть. 2022, № 2. С. 101.
- ¹⁴ Подробнее см.: Территориальная организация местного самоуправления в Российской Федерации: тенденции, критерии, перспективы: монография / А.Н. Дементьев., О.А. Дементьева, В.Н. Бондарь; под ред. А.Н. Дементьева - Москва: Норма, 2021.
- ¹⁵ Социально-экономическая география в России / под общей редакцией П.Я. Бакланова и В.Е. Шувалова. Русское географическое общество. Владивосток: Дальнаука. 2016. С. 26.
- ¹⁶ Дмитриев Р.В. Метрика пространства в теории центральных мест: старые проблемы, новые решения // Географический вестник = Geographical bulletin. 2019. №2 (49). С. 26. (С. 24–34). doi 10.17072/2079-7877-2019-2-24-34.
- ¹⁷ Социально-экономическая география в России / под общей редакцией П.Я. Бакланова и В.Е. Шувалова. Русское географическое общество. Владивосток: Дальнаука. 2016. С. 26.

- ¹⁸ Шупер В.А. Характерное пространство в теоретической географии // Известия Российской академии наук. Сер. географическая. 2014. № 4. С. 5–15.
- ¹⁹ Шупер В.А. Характерное пространство в теоретической географии // Известия Российской академии наук. Сер. географическая. 2014. № 4. С. 13.
- ²⁰ Наиболее значимыми допущениями для анализа системы опорных населенных пунктов с прилегающими территориями являются следующие: население распределено равномерно, населенные пункты располагаются на одинаковом расстоянии от центрального места.
- ²¹ Шупер В.А. Характерное пространство в теоретической географии // Известия Российской академии наук. Сер. географическая. 2014. № 4. С. 8. Здесь же В.А. Шупер проводит аналогии с физикой: «... в работах по теории центральных мест принято считать, что реальная территория отличается от идеального пространства теории примерно так же, как реальный газ – от идеального газа или реальная жидкость – от идеальной жидкости».
- ²² Дмитриев Р.В. Метрика пространства в теории центральных мест: старые проблемы, новые решения // Географический вестник = Geographical bulletin. 2019. № 2 (49). С. 24–34. doi 10.17072/2079-7877-2019-2-24-34.
- ²³ Худяев И. А. Эволюция пространственно-иерархической структуры региональных систем расселения: автореферат дис. ... кандидата географических наук : 25.00.24 / Худяев Иван Александрович; [Место защиты: Моск. гос. ун-т им. М.В. Ломоносова]. - Москва, 2010. - 24 с. Смирнов И.П. Средние города Центральной России. Тверь: Твер. гос. ун-т, 2019.– 165 с.
- ²⁴ Худяев И.А., Эволюция пространственно-иерархической структуры региональных систем расселения: дис. ... кандидата географических наук : 25.00.24 / Худяев Иван Александрович; [Место защиты: Моск. гос. ун-т им. М.В. Ломоносова]. - Москва, 2010. С. 10.
- ²⁵ Районная планировка. Районная планировка / В.В. Владимиров, Н.И. Наймарк, Г.В. Субботин и др. – М.: Стройиздат. 1986. (Справочник проектировщика). Браде И., Перцик Е.Н., Питерский Д.С. Районная планировка и разработка схем расселения: опыт и перспективы. – М.: Международные отношения, 2000. Косенкова Ю.Л. Районная планировка в СССР. Опыт 1920–1930-х годов // Архитектурное наследие / Отв. ред. И.А. Бондаренко. Вып. 55. М., 2011. С. 353–372. 2. Перцик Е.Н. Районная планировка (территориальное планирование). М.: Гардарика. 2006.
- ²⁶ Социально-экономическая география: понятия и термины. Словарь-справочник. Отв. ред. А.П. Горкин. – Смоленск: Ойкумена. 2013. С. 73.
- ²⁷ Менее чем за год большинство субъектов Российской Федерации приняли правовые акты, устанавливающие перечень опорных населенных пунктов и прилегающих территорий.
- ²⁸ Перечень поручений по итогам заседания Совета при Президенте по развитию местного самоуправления <http://www.kremlin.ru/acts/assignments/orders/copy/71296>
- ²⁹ Подробнее см.: Норильск, Балашиха и др.
- ³⁰ Например, известный географ-урбанист Г.М. Лаппо приводит следующую классификацию: малые города – до 50 тыс. жителей, средние 50-100, большие 100-250, крупные – 250-300, крупнейшие 500 тыс. – 1 млн. жителей, города-миллионеры – свыше 1 млн. жителей (Лаппо Г.М. География городов: Учеб пособие для географ. ф-тов вузов. – М.: Гуманит. изд. центр ВЛАДОС, 1997. С. 46.). Следует отметить, что подобная классификация по критерию численности населения присутствует в неявном виде в Стратегии пространственного развития Российской Федерации.
- ³¹ Приказ Минстроя РФ от 09.06.2022 № 473/ПР.

Раздел II. Федеральные мероприятия

**VII Общероссийский муниципальный правовой форум на тему
«Совершенствование законодательства по непосредственному участию
населения в осуществлении местного самоуправления в России»
(г. Оренбург, Объединение муниципальных юристов России, 24 ноября 2023 года)**

24 ноября 2023 года в городе Оренбурге при поддержке Правительства Оренбургской области состоялся VII Общероссийский муниципальный правовой Форум Объединения муниципальных юристов России на тему: «Совершенствование законодательства по непосредственному участию населения в осуществлении местного самоуправления в России».

В работе форума приняли участие представители федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, представляющих 26 субъектов Российской Федерации из 6 Федеральных округов.

Открывая заседание с приветственным словом к присутствующим обратился председатель Объединения муниципальных юристов России, секретарь Совета (ассоциации) муниципальных образований Оренбургской области, доктор юридических наук **Виктор Александрович Щепачев**.

С приветственным словом к участникам Форума также обратился первый вице-губернатор – первый заместитель председателя Правительства Оренбургской области – министр сельского хозяйства, торговли, пищевой и перерабатывающей промышленности Оренбургской области, председатель Совета (ассоциации) муниципальных образований Оренбургской области **Сергей Викторович Балыкин**.

Далее слово было предоставлено депутату Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, секретарю Оренбургского регионального отделения Партии «Единая Россия» **Олегу Дмитриевичу Димову**.

Слово для приветствия к участникам Форума также было предоставлено главному федеральному инспектору по Оренбургской области **Владимиру Николаевичу Боброву**.

Председателем Объединения муниципальных юристов России были оглашен текст приветственного слова участникам VII Общероссийского муниципального правового Форума от имени председателя Комитета Совета Федерации по федеративному устройству, региональной политике, местному самоуправлению и делам Севера **Андрея Анатольевича Шевченко**.

От имени Всероссийской ассоциации развития местного самоуправления приветствие участникам Форума было озвучено заместителем председателя Совета (ассоциации) муниципальных образований Оренбургской области по взаимодействию с представительными органами местного самоуправления городских округов и муниципальных районов, председателем Оренбургского городского Совета **Ольгой Петровной Березневой**.

От имени Законодательного Собрания Оренбургской области с приветственным словом к участникам Форума обратилась руководитель аппарата Законодательного Собрания Оренбургской области **Татьяна Мануиловна Еременко**.

Почетное право первому выступить с докладом на тему «Местное самоуправление в России: институциональная и функциональная реконструкция – правовая поддержка и защита местного самоуправления как одна из базовых задач общества и государства» было предоставлено руководителю аппарата Комитета Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации по региональной политике и местному самоуправлению, доктору юридических наук **Игорю Викторовичу Бабичеву**, который также огласил текст приветствия к участникам Форума от имени председателя Комитета Государственной Думы по региональной политике и местному самоуправлению **Алексея Николаевича Диденко**.

Далее с докладом на тему: «Местное сообщество и народовластие: вопросы соотношения, проблемы и риски» выступила профессор кафедры конституционного и муниципального права ФГБОУ ВО Московского государственного юридического университета имени О.Е.Кутафина (МГЮА.), доктор юридических наук **Валентина Викторовна Комарова**.

Следующий доклад на тему: «Муниципальная непосредственная демократия: границы и возможности» представила доцент кафедры конституционного и муниципального права Московского государственного университета (МГУ) имени М.В.Ломоносова, доктор юридических наук **Ольга Ивановна Баженова**.

С докладом на тему «О совершенствовании законодательства по непосредственному участию населения в осуществлении местного самоуправления» выступил председатель Объединения муниципальных юристов России, доктор юридических наук **Виктор Александрович Щепачев**.

Далее с докладом на тему: «Инициативное бюджетирование: пути его развития и аспекты правового регулирования» выступил исполнительный директор Ассоциации «Совет муниципальных образований Самарской области», кандидат юридических наук **Дмитрий Валерьевич Славецкий**.

Свое выступление на тему «О формах непосредственного участия населения в осуществлении местного самоуправления в актах Конституционного Суда Российской Федерации» представил старший преподаватель кафедры конституционного и международного права Оренбургского института (филиала) Университета имени О.Е.Кутафина, кандидат юридических наук **Александр Александрович Давыдов**.

Завершая пленарную часть Форума с докладом на тему: «Непосредственное участие населения в осуществлении местного самоуправления: к балансу информации и традиционных форм реализации» выступила доцент кафедры конституционного и международного права Оренбургского института (филиала) Университета имени О.Е.Кутафина, кандидат юридических наук **Анна Игоревна Соколова**.

Далее слово для выступления на панельной дискуссии было предоставлено участникам форума, согласно поданным заявкам:

1. **Березневой Ольге Петровне** – заместителю председателя Совета (ассоциации) муниципальных образований Оренбургской области по взаимодействию с представительными органами местного самоуправления городских округов и муниципальных районов, председателю Оренбургского городского Совета;

2. **Лукьянникову Алексею Ивановичу** – заместителю директора ОАТОС по финансово-экономическому направлению;

3. **Волковой Ольге Ивановне** – начальнику отдела ведения регистра муниципальных нормативных правовых актов Минюста Республики Мордовия;

4. **Гордеевой Ирине Вячеславовне** – Министру юстиции Кировской области;

5. **Кулагину Игорю Вячеславовичу** – руководителю аппарата Оренбургского городского Совета;

6. **Карташовой Марии Николаевне** – председателю Ассоциации муниципальных образований Тульской области, главе муниципального образования Узловский район Тульской области;

7. **Булатову Алексею Николаевичу** – главе Новоорского поссовета Новоорского района Оренбургской области;

8. **Баженовой Ольге Ивановне** – доценту кафедры конституционного и муниципального права Московского государственного университета (МГУ) имени М.В.Ломоносова, доктору юридических наук.

По итогам Форума были приняты рекомендации, текст которых публикуется в этом номере журнала (*см. далее*).



ОБЪЕДИНЕНИЕ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ЮРИСТОВ РОССИИ

460046, г. Оренбург, ул. 9-го Января, 64, офис 908
тел. (3532) 78-62-79, тел./факс (3532) 77-52-59, 77-92-05
e-mail: oren-amo@mail.orb.ru, vash@mail.orb.ru

от 14.12.2023 № 2-1/472

РЕКОМЕНДАЦИИ СЕДЬМОГО ОБЩЕРОССИЙСКОГО МУНИЦИПАЛЬНОГО ПРАВОВОГО ФОРУМА

«Совершенствование законодательства по непосредственному участию населения в осуществлении местного самоуправления в России»

г. Оренбург

24 ноября 2023 г.

Участники седьмого Общероссийского муниципального правового Форума, рассмотрев и обсудив актуальные правовые вопросы и проблемы совершенствования законодательства по непосредственному участию населения в осуществлении местного самоуправления в России, отмечают следующее.

Местное самоуправление в Российской Федерации - это форма осуществления народом своей власти, обеспечивающая самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения.

Правовое регулирование форм непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия населения в осуществлении местного самоуправления, за исключением местного референдума и муниципальных выборов, закрепленных в Федеральном законе от 06.10.2003 N 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", является несовершенным.

По этой причине население муниципальных образований, несмотря на его констатацию в Конституции Российской Федерации как носителя суверенитета и единственного источника власти в Российской Федерации, не является полноправным, полноценным субъектом власти местного сообщества, первичным субъектом права на местное самоуправление.

В этом также заключается проблема пассивности граждан при участии в местном самоуправлении, поскольку населению муниципальных образований не предоставлено

реально действующих механизмов учета их мнения в решении самых насущных проблем своей улицы, микрорайона, поселка или города.

Таким образом, в целях развития и совершенствования местного самоуправления, а вместе с ним гражданского общества и правового государства, необходимо прямое участие в нем граждан Российской Федерации.

В свою очередь без четких, понятных всем и главное работающих форм участия населения в осуществлении местного самоуправления, закрепленных в действующем законодательстве, мы не сможем двигаться вперед, консолидировать общество в решении стоящих перед Россией задач.

В этой связи, в целях выработки адекватных решений, направленных на повышение уровня жизни граждан и строгого соблюдения законодательства в деятельности органов государственной власти и местного самоуправления, повышения качества правового регулирования, участники седьмого Общероссийского муниципального правового Форума рекомендуют:

1. Федеральным органам государственной власти провести работу по совершенствованию законодательства по непосредственному участию населения в осуществлении местного самоуправления:

1.1. В часть 4 статьи 25 «Сход граждан, осуществляющий полномочия представительного органа муниципального образования» Федерального закона от 06.10.2003 N 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" (далее - Федеральный закон № 131-ФЗ) внести изменение в части однообразного применения понятий, установленных статьей 2 Федерального закона № 131-ФЗ, заменив слова «выборных должностных лиц местного самоуправления» словами «главы муниципального образования». Поскольку Федеральный закон № 131-ФЗ под выборным должностным лицом местного самоуправления подразумевает именно главу муниципального образования.

1.2. Дополнить главу 5 Федерального закона № 131-ФЗ такой формой непосредственного осуществления населением местного самоуправления, как «Сход граждан по вопросу введения и использования средств самообложения граждан» следующего содержания:

«Статья. Сход граждан по вопросу введения и использования средств самообложения граждан

1. На части территории населенного пункта, входящего в состав поселения, муниципального или городского округа, может проводиться сход граждан по вопросу введения и использования средств самообложения граждан на данной части территории населенного пункта.

2. Критериями определения границ части территории населенного пункта, входящего в состав поселения, муниципального или городского округа, на которой может проводиться сход граждан по вопросу введения и использования средств самообложения граждан, являются:

1) единая территориально-пространственная целостность части территории населенного пункта: подъезд (подъезды) многоквартирного жилого дома; многоквартирный жилой дом; группа многоквартирных и (или) жилых домов; жилой микрорайон;

2) численность жителей, проживающих в пределах соответствующей части территории населенного пункта, - не менее 10 человек, обладающих избирательным правом».

1.3. Необходимо упростить порядок внесения правотворческих инициатив граждан, снизив требования к численности инициативной группы, тем самым предоставив гражданам

больше возможностей для непосредственного осуществления местного самоуправления, а также наделить правом внесения правотворческой инициативы органы территориального общественного самоуправления. Для этого часть 1 статьи 26 Федерального закона № 131-ФЗ изложить в следующей редакции:

«1. С правотворческой инициативой вправе выступить инициативная группа численностью не менее десяти граждан, достигших шестнадцатилетнего возраста и проживающих на территории соответствующего муниципального образования, а также органы территориального общественного самоуправления (далее - инициативная группа граждан) в порядке, установленном нормативным правовым актом представительного органа муниципального образования. Минимальная численность инициативной группы граждан может быть уменьшена нормативным правовым актом представительного органа муниципального образования.

Право выступить с правотворческой инициативой в соответствии с нормативным правовым актом представительного органа муниципального образования может быть предоставлено также иным лицам, осуществляющим деятельность на территории соответствующего муниципального образования.

В случае отсутствия нормативного правового акта представительного органа муниципального образования, регулирующего порядок реализации правотворческой инициативы граждан, принятие к рассмотрению и рассмотрение проекта муниципального правового акта, внесенного гражданами, осуществляются в соответствии с настоящим Федеральным законом».

Данные изменения также позволят привести порядок внесения правотворческой инициативы граждан в соответствие с порядком внесения инициативных проектов, установленным статьей 26.1 Федерального закона № 131-ФЗ, в части требований к минимальной численности инициативной группы граждан.

1.4. Часть 3 статьи 56.1 Федерального закона №131-ФЗ дополнить нормой, предусматривающей возможность использования остатков инициативных платежей при согласии инициаторов проекта на эксплуатацию (содержание) объекта или иного вещественного результата реализации инициативного проекта. Установить также, что порядок направления остатка инициативных платежей на указанные цели определяется нормативным правовым актом представительного органа (решением схода граждан, осуществляющего полномочия представительного органа) муниципального образования.

Согласно части 3 статьи 56.1 в случае, если инициативный проект не был реализован, инициативные платежи подлежат возврату лицам (в т.ч. организациям), осуществившим их перечисление в местный бюджет. В случае образования по итогам реализации инициативного проекта остатка инициативных платежей, не использованных в целях реализации инициативного проекта, указанные платежи подлежат возврату лицам (в т.ч. организациям), осуществившим их перечисление в местный бюджет.

Представляется целесообразнее установить в законе альтернативу, позволяющую производить возврат остатка инициативных платежей только в том случае, если не имеется от инициаторов проекта предложений по направлению таких сумм на эксплуатацию, содержание объекта или иного вещественного результата реализации инициативного проекта. Причём такое предложение в целях предотвращения злоупотребления правом подлежит рассмотрению в таком же порядке, что и при одобрении инициативного проекта, то есть на сходе, собрании или конференции граждан, в т.ч. на собрании или конференции граждан по вопросам осуществления территориального общественного самоуправления.

Порядок направления неиспользованного остатка инициативных платежей на указанные цели, также как и порядок возврата данных средств, должен определяться нормативным правовым актом представительного органа местного самоуправления.

Предлагаемое изменение позволит частично решить вопрос сохранения в надлежащем состоянии результата реализации инициативного проекта при его дальнейшем использовании (эксплуатации).

1.5. Представляется целесообразным внести изменения в часть 4 статьи 26.1 Федерального закона № 131-ФЗ предусматривающие, что инициативный проект до внесения его в местную администрацию может рассматриваться на общественном обсуждении, организатором которого могла бы выступить общественная палата по предложению инициативной группы населения. В дальнейшем общественная палата и осуществляла бы общественный контроль, за реализацией инициативного проекта.

1.6. Часть 4 статьи 26.1 Федерального закона №131-ФЗ дополнить новой формой общественного обсуждения инициативных проектов — собрание собственников жилья в многоквартирных домах.

Согласно части 4 статьи 26.1 инициативный проект до его внесения в местную администрацию подлежит рассмотрению на сходе, собрании или конференции граждан, в т.ч. на собрании или конференции граждан по вопросам осуществления территориального общественного самоуправления, в целях обсуждения инициативного проекта, определения его соответствия интересам жителей муниципального образования или его части, целесообразности реализации инициативного проекта, а также принятия сходом, собранием или конференцией граждан решения о поддержке инициативного проекта.

Предложение направлено на упорядочение механизма реализации инициативных проектов.

1.9. Изложить в новой редакции часть 11 статьи 26.1 Федерального закона № 131-ФЗ, поскольку из ее буквального толкования следует необходимость проведения конкурса при внесении в местную администрацию более одного инициативного проекта, независимо от наличия в местном бюджете средств на реализацию двух и более инициативных проектов:

«11. Местная администрация организует проведение конкурсного отбора в случае, если в местную администрацию внесено несколько инициативных проектов с описанием аналогичных по содержанию приоритетных проблем, а также в случае отсутствия средств местного бюджета в объеме средств, необходимом для реализации всех внесенных инициативных проектов, источником финансирования которых не являются инициативные платежи. О проведении конкурсного отбора местная администрация информирует инициаторов проектов».

1.10. Предлагается исключить из части 7 статьи 26.1 Федерального закона № 131-ФЗ пункт 4, согласно которому основанием для отказа в поддержке инициативного проекта является отсутствие средств местного бюджета в объеме средств, необходимом для реализации инициативного проекта, источником формирования которых не являются инициативные платежи, поскольку средства на реализацию проекта могут быть заложены в бюджете муниципального образования после признания проекта победителем в течение всего года реализации проекта.

1.11. Принцип участия граждан Российской Федерации в бюджетном процессе на муниципальном уровне реализуется на всех стадиях бюджетного процесса: начиная со стадии составления проекта бюджета и заканчивая стадией составления, рассмотрения и утверждения отчета об исполнении бюджета. Вместе с тем необходимо ввести в Бюджетный кодекс РФ статью, раскрывающую суть принципа участия граждан в бюджетном процессе, по аналогии с иными принципами, закрепленными в главе 5 Бюджетного кодекса РФ.

1.12. В настоящее время в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях наряду с практиками реализации инициативных проектов, сложилось многообразие иных практик инициативного бюджетирования.

При этом согласно Методическим рекомендациям по подготовке и реализации практик инициативного бюджетирования в Российской Федерации, утвержденным Министерством финансов Российской Федерации (в ред. от 22.12.2021), инициативное бюджетирование понимается как общее название, используемое для обозначения совокупности практик вовлечения граждан в бюджетный процесс в Российской Федерации, объединенных методологией гражданского участия, а также сфера государственного и муниципального регулирования участия населения в определении и выборе проектов, финансируемых за счет средств соответствующих бюджетов, и последующем контроле за реализацией отобранных проектов со стороны граждан.

Приведенное определение, по сути, означает именно применение практик привлечения граждан для участия в бюджетном процессе.

Таким образом, инициативные проекты являются одним из видов инициативного бюджетирования.

В связи с вышеизложенным, необходимо дополнить Федеральный закон № 131-ФЗ новой статьей «25.2. Инициативное бюджетирование», устанавливающей правовую основы инициативного бюджетирования как одной из форм непосредственного осуществления населением местного самоуправления следующего содержания:

«Статья 25.2. Инициативное бюджетирование

1. Инициативное бюджетирование представляет собой форму непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия в его осуществлении при решении органами местного самоуправления вопросов местного значения как совокупность разнообразных, основанных на гражданской инициативе практик по решению вопросов местного значения при непосредственном участии населения в определении, выборе и реализации проектов инициативного бюджетирования, финансируемых за счет средств местного бюджетов и последующем контроле за реализацией отобранных проектов со стороны граждан.

Участниками инициативного бюджетирования являются жители муниципального образования, инициативные группы, органы территориального общественного самоуправления, физические и юридические лица, осуществляющие свою деятельность на территории муниципального образования, органы государственной власти и органы местного самоуправления.

2. Целями инициативного бюджетирования являются:

1) активизация участия жителей в определении приоритетов расходования средств местного бюджета;

2) поддержка инициатив в решении вопросов местного значения.

3. Задачами инициативного бюджетирования являются:

1) создание нового механизма взаимодействия жителей и органов местного самоуправления в решении вопросов местного значения;

2) повышение эффективности расходов местных бюджетов за счет вовлечения жителей в процессы принятия решений;

3) предоставление жителям возможности непосредственного влияния на бюджетную политику в муниципальном образовании;

4) предоставление жителям информации о формировании и исполнении местного бюджета, повышение информированности и финансовой грамотности жителей;

5) повышение заинтересованности жителей в решении вопросов местного значения посредством их участия в реализации проектов инициативного бюджетирования, в том числе путем привлечения средств участников инициативного бюджетирования;

6) усиление общественного контроля, за деятельностью органов местного самоуправления в ходе реализации проектов инициативного бюджетирования;

7) улучшение условий проживания жителей посредством определения приоритетных направлений развития территорий муниципального образования.

4. Принципами инициативного бюджетирования являются:

- 1) отбор проектов инициативного бюджетирования на конкурсной основе;
- 2) равный доступ жителей к участию в конкурсном отборе;
- 3) открытость и гласность процедур проведения конкурсного отбора.

5. Финансовое обеспечение реализации проектов инициативного бюджетирования осуществляется за счет средств федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации, местных бюджетов, внебюджетных источников в соответствии с бюджетным законодательством Российской Федерации.

Участники инициативного бюджетирования участвуют в софинансировании реализации проектов инициативного бюджетирования, выбранных по итогам конкурсного отбора, на основании решения представительного органа муниципального образования.

6. Органы местного самоуправления размещают отчет о реализации проектов инициативного бюджетирования на официальных сайтах органов местного самоуправления в информационно-телекоммуникационной сети "Интернет" не позднее 30 дней со дня завершения реализации проекта инициативного бюджетирования.».

1.13. Необходимо установить на федеральном уровне критерии установления границ ТОС либо в принципе отказаться от установления таких границ, оставив только привязку к территории, на которой будет осуществляться ТОС.

Также представляется целесообразным установить допустимость или недопустимость вхождения одной территории, на которой осуществляется ТОС, в состав другой. При условии допустимости такого вхождения, необходимо уточнить процедуру принятия решений на этих территориях.

1.14. Внести изменения в статью 27 Федерального закона № 131-ФЗ, дополнив ее положением, определяющим срок полномочий органов ТОС в связи с тем, что в большинстве муниципальных нормативных правовых актов, регламентирующих порядок организации и деятельности ТОС, не устанавливается минимальный и максимально возможный срок полномочий органов ТОС, используется лишь общая фраза, что порядок формирования, прекращения полномочий, права и обязанности, срок полномочий органов ТОС устанавливаются уставом ТОС. На практике это может повлечь несменяемость органов ТОС, закрепление в уставе ТОС необоснованно длительного срока полномочий органов ТОС, либо напротив установление необоснованно короткого срока полномочий, что может также отрицательно повлиять на стабильность деятельности ТОС.

В этой связи часть 4 статьи 27 Федерального закона № 131-ФЗ после слов «проживающих на соответствующей территории» дополнить словами «на срок не менее 2 лет и не более 5 лет».

1.15. Включить органы ТОС в перечень субъектов общественного контроля.

С этой целью внести изменения в часть 1 статьи 9 Федерального закона от 21.07.2014 № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации», дополнив пунктом 5 следующего содержания: «5) органы территориального общественного самоуправления».

А также изменения в часть 2 статьи 20 Федерального закона от 21.07.2014 № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации», включив органы ТОО в перечень инициаторов общественной проверки.

Также дополнить часть 8 статьи 27 Федерального закона № 131-ФЗ пунктом 1.1 изложив его в следующей редакции «вправе выступать инициаторами общественной проверки в соответствии с частью 2 статьи 29 Федерального закона от 21.07.2014 № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации».

1.16. Определить в пункте 3 части 8 статьи 27 Федерального закона № 131-ФЗ, какие, помимо благоустройства территории, виды хозяйственной деятельности, направленной на удовлетворение социально-бытовых потребностей граждан, проживающих на территории ТОС, могут осуществляться органами ТОС.

В частности, после слов «могут осуществлять хозяйственную деятельность по благоустройству территории», дополнить словами «содержанию дорог, тротуаров, парков, других объектов коммунального хозяйства и благоустройства, в части организации досуга населения, проведения воспитательной, спортивной и культурно-массовой работы».

1.17. Предусмотреть в пункте 4 части 8 статьи 27 Федерального закона № 131-ФЗ, право органа ТОС, внесшего на рассмотрение представительного органа муниципального образования проект муниципального правового акта, направить своего представителя для участия в заседании представительного органа, на котором будет рассматриваться данный проект. В частности, после слов «указанных актов» дополнить словами, «а также принимать участие в их рассмотрении».

1.18. Рассмотреть вопрос обеспечения правовой основы создания региональных ассоциаций (союзов) органов территориального общественного самоуправления.

В данной связи часть 8 статьи 27 Федерального закона № 131-ФЗ дополнить пунктом 5 в следующей редакции: «5) вправе объединяться в ассоциации (союзы) органов территориального общественного самоуправления субъекта Российской Федерации.»

1.19. В целях наделения субъектов РФ полномочиями по дополнительному правовому регулированию деятельности ТОСов на своей территории с учетом исторических и иных местных традиций необходимо часть 11 статьи 27 Федерального закона № 131-ФЗ дополнить словами «в соответствии с законом субъекта Российской Федерации».

1.20. Внести ясность в определение организационно-правовой формы территориального общественного самоуправления (далее - ТОС), рассмотрев возможность исключения из подпункта 2 пункта 3 статьи 50 Гражданского кодекса Российской Федерации слов «территориальные общественные самоуправления» с одновременным включением в пункт 3 статьи 50 Гражданского кодекса подпункта 2.1.1 предполагающего выделение ТОС в отдельную организационно-правовую форму с учетом особенностей его муниципально - правовой природы.

1.21. Установить возможность оказания финансовой поддержки ТОС органами государственной власти субъектов Российской Федерации, внося изменения в пункт 16 части 1 статьи 44 Федерального закона от 21.12.2021 № 414-ФЗ "Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации" (далее - Федеральный закон № 414-ФЗ) закрепив, что к полномочиям органов государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения, осуществляемым данными органами самостоятельно за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации (за исключением субвенций из федерального бюджета), относится решение вопросов создания условий и осуществления поддержки, в том числе, ТОС.

1.22. Дополнить Перечень показателей для оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов, утвержденный Указом Президента Российской Федерации от 28.04.2008 № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов», таким показателем как доля населения муниципального образования, вовлеченного в территориальное общественное самоуправление.

В свою очередь, Перечень показателей для оценки эффективности деятельности высших должностных лиц субъектов Российской Федерации и деятельности исполнительных органов субъектов Российской Федерации, утвержденный Указом Президента РФ от 04.02.2021 N 68 "Об оценке эффективности деятельности высших

должностных лиц субъектов Российской Федерации и деятельности исполнительных органов субъектов Российской Федерации" также дополнить показателем доли населения субъекта Российской Федерации, вовлеченного в территориальное общественное самоуправление.

1.23. Четко разграничить в Федеральном законе № 131-ФЗ, Жилищном кодексе РФ и Федеральном законе от 29.07.2017 № 217-ФЗ "О ведении гражданами садоводства и огородничества для собственных нужд и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации" правовой статус территориального общественного самоуправления, товариществ собственников жилья и садоводческих (огороднических) некоммерческих товариществ, а также определить порядок взаимодействия этих форм самоорганизации граждан в случае создания их на одной территории.

1.24. В соответствии с ч. 2 ст. 25.1 Федерального закона № 131-ФЗ сход граждан, предусмотренный настоящей статьей, правомочен при участии в нем более половины обладающих избирательным правом жителей населенного пункта (либо части его территории) или поселения.

При этом не всегда удастся организовать сход граждан в правомочном составе по причине участия в нем менее половины обладающих избирательным правом жителей сельского населенного пункта.

При этом ст. 27.1 Федерального закона № 131-ФЗ установлено, что староста сельского населенного пункта назначается представительным органом муниципального образования только по представлению схода граждан сельского населенного пункта.

На практике может сложиться ситуация, когда есть запрос населения и соответствующая кандидатура старосты сельского населенного пункта, однако по формальным основаниям (отсутствие кворума) он не может быть утвержден решением схода граждан.

В целях исключения подобных случаев, необходимо ч. 2 ст. 27.1 Федерального закона № 131-ФЗ дополнить новым абзацем следующего содержания: «В случае не правомочности схода граждан, на котором рассматривался вопрос выдвижения кандидатуры старосты сельского населенного пункта, по причине участия в нем менее половины обладающих избирательным правом жителей сельского населенного пункта, староста сельского населенного пункта назначается представительным органом муниципального образования, в состав которого входит данный сельский населенный пункт, по представлению главы муниципального образования либо по письменному предложению не менее чем одной трети от установленной численности депутатов представительного органа муниципального образования».

1.25. В целях исключения неоднозначного толкования оснований для досрочного прекращения полномочий старосты сельского населенного пункта, абзац второй ч. 5 ст. 27.1 Федерального закона № 131-ФЗ необходимо изложить в следующей редакции: «Полномочия старосты сельского населенного пункта прекращаются досрочно на основании решения представительного органа муниципального образования, в состав которого входит данный сельский населенный пункт, по представлению схода граждан сельского населенного пункта, а также в случаях, установленных пунктами 1-7 части 10 статьи 40 настоящего Федерального закона».

1.26. Предусмотреть в статье 28 Федерального закона № 131-ФЗ и Градостроительном кодексе РФ норму об обязательности включения в текст оповещений о публичных слушаниях и общественных обсуждениях пояснений к обсуждаемым вопросам, в том числе в части описания ожидаемых последствий (целей) реализации проекта или изменений общего регулирования для отдельных территорий, а также существующих и потенциальных правообладателей объектов недвижимости, находящихся на рассматриваемой территории.

1.27. Несомненным условием развития такой формы реализации местного самоуправления как собрание граждан будет наделение собрания граждан правом активно представлять интересы населения во всех органах публичной власти, что даст возможность населению более эффективно отстаивать общественные интересы. Указанные права позволят собраниям граждан представлять собой действенный способ защиты прав населения, что привело бы к более активному участию граждан в непосредственном осуществлении местного самоуправления.

В связи с вышеизложенным, необходимо части 3 и 4 статьи 29 Федерального закона № 131-ФЗ изложить в следующей редакции:

«3. Собрание граждан может принимать обращения к органам государственной власти и местного самоуправления, а также их должностным лицам, а также избирать лиц, уполномоченных представлять собрание граждан во взаимоотношениях с органами государственной власти и местного самоуправления, а также их должностными лицами.

Собрание граждан, проводимое по вопросам, связанным с осуществлением территориального общественного самоуправления, принимает решения по вопросам, отнесенным к его компетенции уставом территориального общественного самоуправления.

4. Обращения, принятые собранием граждан, подлежат обязательному рассмотрению органами государственной власти и местного самоуправления, а также их должностным лицам, к компетенции которых отнесено решение содержащихся в обращениях вопросов, с направлением письменного ответа».

1.28. Итоги конференции граждан (собрания делегатов), как и итоги собрания граждан, подлежат официальному опубликованию (обнародованию). Однако законодатель не закрепил обязанность органов публичной власти рассматривать обращения, принятые на конференциях граждан. Таким образом очевидно, что с точки зрения закона итоги собрания граждан более значимы, чем итоги конференции (собрания делегатов).

В целях развития указанной формы реализации общественных инициатив населения представляется необходимым законодательно закрепить обязанность органов публичной власти и их должностных лиц рассматривать и давать ответы на обращения, принятые на конференциях граждан.

Для этого статью 30 Федерального закона № 131-ФЗ необходимо дополнить частью 2.1 следующего содержания:

«2.1. Обращения, принятые на конференции граждан (собрании делегатов), подлежат обязательному рассмотрению органами государственной власти и местного самоуправления, а также их должностным лицам, к компетенции которых отнесено решение содержащихся в обращениях вопросов, с направлением письменного ответа».

1.29. С целью учета особенностей выявления мнения жителей муниципального образования при проведении опроса с использованием информационной сети «Интернет», обеспечения подтверждения участия в опросе и достоверности получаемых мнений, предлагается доработать положения ст.31 Федерального закона № 131-ФЗ, установив единые требования к процедуре проведения опроса с использованием сети «Интернет», в том числе: к используемым сайтам, процедуре идентификации участников, подтверждения их принадлежности к муниципальному образованию и достижения необходимого возраста, установления минимально допустимого количества участников.

1.30. Федеральный закон от 2 мая 2006 года N 59-ФЗ "О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации" не содержит четкого регулирования порядка рассмотрения обращений, которые направляются в несколько органов (нескольким должностным лицам), при этом все адресаты указаны в самом обращении, а разрешение поставленных в обращении вопросов входит в компетенцию одного из них.

На практике имеют место различные подходы в работе с такими обращениями:

1) перенаправление их для рассмотрения по компетенции, т.е. одному из адресатов, которому обращение и так уже направлено заявителем;

2) запрос информации о результатах рассмотрения по существу от органа (должностного лица), в компетенцию которого входит разрешение поставленных в обращении вопросов, и перенаправление этого ответа заявителю;

3) запрос информации о результатах рассмотрения по существу от органа (должностного лица), в компетенцию которого входит разрешение поставленных в обращении вопросов, и подготовка на основании полученного ответа своего ответа заявителю.

Различие подходов в работе с такими обращениями свидетельствует о том, что многоадресные обращения имеют свою специфику, и порядок их рассмотрения с учетом существующего правового регулирования вызывает затруднения. В связи с этим считаем целесообразным унифицировать порядок работы с ними и предусмотреть в Федеральном законе № 59-ФЗ отдельную процедуру рассмотрения таких обращений.

А именно рассматривать такие обращения по существу и давать ответ заявителю должен тот орган (то должностное лицо), в компетенцию которого входит разрешение поставленных в обращении вопросов. Остальные адресаты не должны перенаправлять обращение для рассмотрения по компетенции, так как оно и так уже направлено туда заявителем. При этом заявитель в течение семи дней со дня регистрации обращения должен быть уведомлен о причинах нерассмотрения заявления по существу.

1.31. Принимая во внимание широкое распространение региональных и муниципальных правовых актов о наказах избирателей (более 29 субъектов РФ, муниципальные образования в 41 субъекте РФ), с целью унификации нормативного регулирования включить в число форм непосредственного осуществления населением местного самоуправления институт наказа избирателей, предусмотрев императивный характер соответствующих наказов, обязательность отчетов избранных лиц об их выполнении.

С этой целью необходимо дополнить главу 5 Федерального закона № 131-ФЗ такой формой непосредственного осуществления населением местного самоуправления, как «Наказы избирателей» следующего содержания: «Наказы избирателей

1. Наказы избирателей как форма непосредственного осуществления населением местного самоуправления способствуют повышению эффективности деятельности органов местного самоуправления и укреплению связей депутатов представительного органа муниципального образования с избирателями.

2. Наказы избирателей должны быть направлены на решение общественно значимых вопросов социально-экономического, общественно-политического и культурного развития муниципального образования посредством реализации мероприятий, требующих соответствующего финансирования.

3. Вопросы, решаемые в рамках наказов избирателей, должны относиться к ведению органов местного самоуправления соответствующего муниципального образования.

4. Наказы избирателей не должны противоречить Конституции Российской Федерации и законодательству Российской Федерации.

5. Представительный орган муниципального образования рассматривает наказы избирателей, учитывает их при разработке планов экономического и социального развития и составлении местного бюджета, а также при подготовке решений по другим вопросам, организует выполнение наказов и информирует граждан об их реализации».

1.32. Дополнить главу 5 Федерального закона № 131-ФЗ такой формой непосредственного осуществления населением местного самоуправления, как «Инициативные комиссии» следующего содержания:

«Статья. Инициативные комиссии

1. Население участвует в осуществлении местного самоуправления путем избрания инициативных комиссий.

2. Границы территории муниципального образования, на которой осуществляет деятельность инициативная комиссия, определяется решением представительного органа муниципального образования по предложению главы муниципального образования.

3. Порядок выдвижения инициативных предложений и участия населения муниципального образования в их реализации, осуществления контроля реализации инициативных предложений, порядок взаимодействия с органами местного самоуправления муниципального образования определяются решением представительного органа муниципального образования.

4. Инициативные предложения включаются в муниципальную программу (подпрограмму) в порядке, определенном правовым актом местной администрации муниципального образования».

1.33. Дополнить главу 5 Федерального закона № 131-ФЗ такой формой непосредственного осуществления населением местного самоуправления, как «Общественные советы профилактики правонарушений» следующего содержания:

«Статья. Общественные советы профилактики правонарушений

1. Общественные советы профилактики правонарушений являются формой непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия населения в его осуществлении.

2. Правовую основу деятельности Общественных советов профилактики правонарушений составляют Конституция Российской Федерации и настоящий Федеральный закон.

3. Население муниципальных образований по собственной инициативе принимает решение о необходимости создания Общественных советов профилактики правонарушений на соответствующей территории на собраниях граждан, проводимых в порядке, определенном уставами муниципальных образований.

4. Органы государственной власти и органы местного самоуправления взаимодействуют с Общественными советами профилактики правонарушений путем:

1) оказания содействия в деятельности Общественных советов профилактики правонарушений;

2) рассмотрения в рамках своей компетенции предложений, внесенных Общественными советами профилактики правонарушений по вопросам обеспечения общественного порядка;

3) принятия соответствующих мер по устранению причин и условий, способствующих совершению правонарушений, выявленных членами Общественных советов профилактики правонарушений, в соответствии с законодательством Российской Федерации;

4) изучения и обобщения опыта их деятельности;

5) предоставления необходимой для деятельности Общественных советов профилактики правонарушений информации о состоянии правопорядка на соответствующих территориях. Объем и содержание указанной информации определяются руководителями соответствующих органов внутренних дел».

2. Не допускать принятия федеральных законов, содержащих положения, влекущие увеличение объема расходов за счет средств местных бюджетов, не обеспеченных финансами, либо устанавливающие новые расходные обязательства муниципальных образований.

3. Обеспечить проведение в федеральных органах исполнительной власти текущего мониторинга состояния законодательства и подзаконных нормативных правовых актов,

регулирующих вопросы местного самоуправления, целью которого должны стать устранение пробелов, коллизий и дефектов в правовом регулировании данной сферы общественных отношений, а также своевременная подготовка и принятие нормативных правовых актов, необходимость принятия которых предусмотрена соответствующими нормами федерального законодательства (отсылочными нормами).

4. Участники форума считают необходимым повторно обратиться к Верховному Суду Российской Федерации с предложениями:

- провести заседание Пленума по вопросу о применении судами норм Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».
- соблюдать единство судебной практики в судах, особенно при рассмотрении дел по признанию действий (бездействий) органов и (или) должностных лиц местного самоуправления незаконными и дел об оспаривании административных наказаний, наложенных на органы и (или) должностных лиц местного самоуправления.

5. Участники форума считают необходимым обратиться к Генеральной прокуратуре Российской Федерации с предложениями:

5.1. При проведении прокурорского надзора учитывать разграничение полномочий между органами государственной власти и органами местного самоуправления, а также между органами местного самоуправления различных видов муниципальных образований. Не допускать ситуаций, при которых ответственность за неисполнение или ненадлежащее исполнение полномочия, осуществляемого совместно несколькими органами публичной власти, и определяемого в законодательстве терминами «участвует», «содействует», «создает условия», возлагается на один орган публичной власти, как правило, на орган местного самоуправления сельского поселения, имеющий меньшие возможности для юридической защиты, по сравнению с органами государственной власти или органами местного самоуправления муниципальных районов.

5.2. Принимать меры прокурорского реагирования к контрольным (надзорным) органам государственной власти и должностным лицам данных органов, которые в нарушение законодательства Российской Федерации, уставов муниципальных образований, муниципальных нормативно-правовых актов, вторгаются в собственную компетенцию органов местного самоуправления, предписывая органам местного самоуправления выполнение несвойственных им функций или совершение расходов, не предусмотренных бюджетным законодательством и выходящих за рамки решения вопросов местного значения.

5.3. Исключить факты вмешательства органов прокуратуры (посредством подачи исковых заявлений) в бюджетные полномочия органов местного самоуправления по определению направлений и объема расходования средств местных бюджетов на исполнение муниципальных публичных обязательств. Удовлетворение судами требований органов прокуратуры порождает необходимость дополнительного бюджетного финансирования, отвлечения денежных средств от решения уже обозначенных проблем муниципальных образований. При таких обстоятельствах муниципальный правотворческий, в том числе бюджетный, процесс не может носить плановый, сбалансированный характер.

6. Участники Форума рекомендуют органам государственной власти субъектов Российской Федерации:

- рассмотреть вопрос о создании совместно с советами муниципальных образований соответствующих субъектов Российской Федерации региональных электронных баз правовых ошибок, допускаемых органами и должностными лицами местного самоуправления, отраженных в соответствующих актах контрольных (надзорных) органов и решениях судов;

- завершить работу по принятию законов субъектов Российской Федерации, определяющих полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации по взаимодействию с советами муниципальных образований субъектов Российской Федерации, - данный закон должен быть в каждом субъекте Российской Федерации;

- оказывать содействие муниципальным образованиям в привлечении профессиональных кадров и в повышении квалификации муниципальных служащих.

7. Участники форума предлагают органам местного самоуправления муниципальных образований Российской Федерации:

- повышать роль юридических служб органов местного самоуправления при решении вопросов местного значения, а также по обеспечению законности в деятельности органов местного самоуправления;

- повышать уровень правовых знаний муниципальных служащих, проводить обучающие семинары и активно участвовать в соответствующих мероприятиях, проводимых на межмуниципальном, региональном и федеральном уровнях организациями межмуниципального сотрудничества;

- обратить особое внимание на значимость осуществления мониторинга изменений федерального и регионального законодательства, регулирующего формы непосредственного участия населения в осуществлении местного самоуправления в России;

- определить одной из основных задач разработку административных регламентов, регулирующих порядок предоставления населению муниципальных услуг в рамках исполнения полномочий органов местного самоуправления;

- принять меры по нормативному разграничению в уставах муниципальных образований и (или) иных муниципальных правовых актах полномочий органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления;

- регулярно осуществлять систематизацию муниципальных правовых актов, направленную на устранение пробелов и коллизий правового регулирования, а также мониторинг эффективности исполнения муниципальных правовых актов;

- в целях повышения качества муниципальных правовых актов установить порядок подготовки проектов муниципальных правовых актов, требования к проведению правовой экспертизы проектов муниципальных правовых актов, а также ответственность должностных лиц юридических служб органов местного самоуправления за ненадлежащую (некачественную) подготовку (проработку) проектов муниципальных правовых актов.

8. Участники форума рекомендуют советам муниципальных образований субъектов Российской Федерации:

- в случае отсутствия у совета муниципальных образований соответствующего субъекта Российской Федерации права законодательной инициативы в законодательном (представительном) органе субъекта Российской Федерации, разработать и внести предложение о внесении изменений в Устав (Конституцию) соответствующего субъекта Российской Федерации, в части наделения совета муниципальных образований правом законодательной инициативы в законодательном (представительном) органе данного субъекта Российской Федерации;

- в целях установления конструктивного диалога между органами государственной власти и местного самоуправления заключать соглашения о взаимодействии и сотрудничестве с органами государственной власти соответствующего субъекта Российской Федерации, а также с территориальными органами федеральных органов исполнительной власти.

9. Участники форума рекомендуют Объединению муниципальных юристов России:

- ежегодно проводить Общероссийский муниципальный правовой Форум;
- ежегодно, в том числе по итогам Общероссийских муниципальных правовых Форумов, выработать и направлять в адрес органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, организаций межмуниципального сотрудничества рекомендации по улучшению правовой работы в сфере местного самоуправления;
- постоянно оказывать информационную, правовую, методическую поддержку организациям межмуниципального сотрудничества и органам местного самоуправления;
- привлекать организации межмуниципального сотрудничества, представителей органов государственной власти и местного самоуправления, представителей средств массовой информации к обсуждению проблемных правовых вопросов в сфере местного самоуправления.

Участники седьмого Общероссийского муниципального правового Форума считают необходимым направить настоящие Рекомендации в Государственную Думу и Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, Управление Президента Российской Федерации по внутренней политике, Государственно-правовое управление Президента Российской Федерации, Правительство Российской Федерации, Министерство юстиции Российской Федерации, Министерство финансов Российской Федерации, Министерство экономического развития Российской Федерации, Конституционный Суд Российской Федерации, Верховный Суд Российской Федерации, Генеральную прокуратуру Российской Федерации, в органы государственной власти субъектов Российской Федерации, в Общероссийский Конгресс муниципальных образований, Всероссийскую ассоциацию развития местного самоуправления, Общенациональную ассоциацию территориального общественного самоуправления, в советы муниципальных образований субъектов Российской Федерации, а также рекомендовать редакционным советам журналов «Местное право», «Муниципальная Россия» и «Муниципалитет» опубликовать настоящие Рекомендации в своих изданиях.

Участники Форума выражают уверенность, что принятие мер, предусмотренных настоящим итоговым документом - Рекомендациями седьмого Общероссийского муниципального правового Форума, будет способствовать дальнейшему развитию местного самоуправления в России.

Настоящие рекомендации приняты на VII Общероссийской муниципальной правовом Форуме, состоявшемся 24.11.2023 года в городе Оренбурге Оренбургской области.

Совместное совещание Комитета Государственной Думы по региональной политике и местному самоуправлению с Российской муниципальной академией и Отделением Российской академии естественных наук по федеративному устройству, местному самоуправлению и местным сообществам на тему «Об актуальных вопросах регионального и муниципального строительства в Российской Федерации с учетом современных геополитических и экономических вызовов и рисков»
(г. Москва, Круглый зал Дома Союзов, 22 марта 2024 года)

22 марта 2024 года в Круглом зале Дома Союзов состоялось совместное заседание Комитета Государственной Думы по региональной политике и местному самоуправлению с Российской муниципальной академией и Отделением Российской академии естественных наук по федеративному устройству, местному самоуправлению и местным сообществам на тему «Об актуальных вопросах регионального и муниципального строительства в Российской Федерации с учетом современных геополитических и экономических вызовов и рисков»

Вел совещание президент Российской муниципальной академии, президент Общенационального союза некоммерческих организаций и социальных предприятий, сопредседатель Федерального Экспертного Совета по местному и общественному самоуправлению и местным сообществам Общероссийской ассамблеи развития территорий и общественного самоуправления, первый заместитель председателя Совета Ассамблеи народов России, сопредседатель Оргкомитета Федерального Народного Совета, академик РАЕН, академик IATR **Александр АЙГИСТОВ**.

Открывая заседание, ведущий огласил приветствия участникам мероприятия от председателя Комитета Совета Федерации по Регламенту и организации парламентской деятельности, сопредседателя Организационного комитета Федерального народного совета, академика Российской муниципальной академии **Вячеслава ТИМЧЕНКО**, который поздравил Российскую муниципальную академию с 25-летием со дня основания и пожелал ей процветания и дальнейшего развития.

Также участников мероприятия поприветствовали находящиеся в президиуме: сенатор Российской Федерации, член Комитета Совета Федерации по федеративному устройству, региональной политике, местному самоуправлению и делам Севера **Елена ШУМИЛОВА** и депутат Государственной Думы, член Комитета Государственной Думы по экономической политике **Виктор КАЗАКОВ**. Государственные деятели единодушно подчеркнули, что за время работы Российская муниципальная академия объединила большое количество ведущих учёных и практиков в области местного самоуправления и развития территорий, людей, которые посвятили свою жизнь служению нашей Родине.

Александр АЙГИСТОВ, в своём приветственном слове отметил, что местное самоуправление в Российской Федерации имеет давнюю историю и богатые традиции. Сменявшие друг друга эпохи вносили свои коррективы в его деятельность, но лучших представителей земств, органов городского самоуправления, советов народных депутатов неизменно отличали компетентность, принципиальность, стремление честно служить Родине, людям. За минувшие годы они внесли большой вклад в совершенствование отечественного здравоохранения, образования, просвещения, предпринимательства, способствовали продвижению в обществе высоких идей добровольчества, благотворительности, милосердия и попечительства.

Председатель Комитета Государственной Думы по региональной политике и местному самоуправлению, почетный председатель Отделения РАЕН по федеративному устройству, местному самоуправлению и местным сообществам **Алексей ДИДЕНКО**

сообщил, что, действительно, в Российской Федерации нет ни одного более или менее значимого вопроса, который мог бы быть решен вне пределов формирования и осуществления федеративных отношений, региональной политики и местного самоуправления, без учета специфики построения единой системы публичной власти в государстве федеративного типа.

«Опережающее развитие инфраструктуры является важнейшим условием для наращивания деловой, инвестиционной активности, создания рабочих мест. Строительство и ремонт инфраструктуры сетей, коммуникаций, систем общественного транспорта – всё это огромная работа, которая ведётся на уровне регионов и муниципалитетов, в том числе в рамках национальных проектов. И ей нужно уделять особое внимание, поскольку решение этой задачи направлено в первую очередь на обеспечение благоприятных условий жизнедеятельности граждан, и, как следствие этого, на сбережение и умножение народа, на поддержку материнства и семей, многодетных семей особенно, на сохранение и развитие человеческого потенциала местных сообществ.

Не случайно Президент в своем Послании 29 февраля 2024 года указал на списание 2/3 бюджетных кредитов регионов с целью направления высвобождающихся средств на поддержку инвестиций и инфраструктурные проекты. Кроме того, в Послании Президент отметил, что особое внимание нужно уделить сельским территориям, регионам, где продолжительность жизни пока ниже, чем в среднем по России. На решение этих задач будет нацелен национальный проект «Продолжительная и активная жизнь». В том числе на решение данной задачи направлено поручение Президента о строительстве в малых городах, на сельских территориях не менее 350 спортивных объектов на что будет направлено 65 миллиардов рублей из федерального бюджета», – заявил **Алексей ДИДЕНКО**.

Продолжая заседание, президент Российской муниципальной академии **Александр АЙГИСТОВ** напомнил о главных заявлениях Президента Российской Федерации **Владимира ПУТИНА** на Советании с главами муниципалитетов субъектов Российской Федерации, прошедшего в начале текущего года.

Глава государства заявил, что муниципалитеты должны более активно участвовать в формировании общенациональной повестки развития. Он отметил, что в конце прошлого года стартовала программа развития муниципального кадрового управленческого резерва «Школа мэров», на первых двух потоках обучается уже 160 человек, в этом году будут запущены еще два потока. Начал работать «Цифровой университет муниципалитетов». Действует программа сопровождения молодых государственных и муниципальных служащих «ГосСтарт». Все программы подготовки кадров должны быть доступны новым территориям, им нужно встраиваться в правовую систему Российской Федерации. Проводится детальная инвентаризация всех расходных полномочий муниципалитетов. Правительство должно принять решение об исключении дублирующих функций местного самоуправления.

В свою очередь, председатель Комитета Государственной Думы по региональной политике и местному самоуправлению **Алексей ДИДЕНКО** констатировал, что в целях обеспечения сбалансированности местных бюджетов необходимо завершить работу по инвентаризации полномочий органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения, предусмотренных отраслевым федеральным законодательством, в целях проверки их соответствия вопросам местного значения, закрепленным в Федеральных законах от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации», результатом чего должна стать, в том числе, отмена тех полномочий муниципалитетов, которые не соответствуют указанным вопросам местного значения.

Кроме того, в результате инвентаризации полномочий муниципальных образований

следует выработать предложения о внесении изменений в отраслевое законодательство Российской Федерации, предусматривающих исключение (минимизацию) установления на федеральном уровне требований (правил, норм, нормативов, стандартов), непосредственно влияющих на объем расходных обязательств муниципальных образований.

В настоящее время в бюджетной системе Российской Федерации сохраняется тенденция к значительной дифференциации субъектов Российской Федерации и муниципальных образований по уровню социально-экономического развития, в том числе налоговому потенциалу и по уровню финансовой стабильности, что также является фактором для выделения значительных средств из федерального бюджета на обеспечение выравнивания уровня бюджетной обеспеченности разных субъектов Российской Федерации и сбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации.

Указанная дифференциация приводит к необходимости централизации финансовых средств в федеральном бюджете при значительном дефиците финансовых средств большинства бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов и последующем перераспределении их существенной части между бюджетами нижестоящих уровней бюджетной системы в качестве межбюджетных трансфертов и бюджетных кредитов.

Данный фактор приводит к дотационности и финансовой зависимости бюджетов нижестоящих уровней от бюджетов вышестоящего уровня бюджетной системы и к отсутствию у них достаточных стимулов для развития собственного налогового потенциала.

«В связи с этим полагаем, что решение проблемы по сокращению дифференциации уровня социально-экономического развития субъектов Российской Федерации и муниципальных образований должно стать приоритетом государственной социально-экономической политики», – сказал в заключение **Алексей ДИДЕНКО**.

Выступая, президент Российской академии естественных наук, академик Российской муниципальной академии **Пётр БУРАК** остановился на актуальных проблемах совершенствования методологии и организации стратегического планирования на региональном и муниципальном уровнях в условиях социально ориентированной рыночной экономики.

В частности, он отметил важность четкого разграничения сфер директивности и индикативности в планах, формирования строгой иерархической системы плановых документов на уровне регион – муниципальные образования, а также решения методологических вопросов применения информационных технологий в плановом процессе, с учетом принципиально новых возможностей, которые предоставляют технологии Big Data, нейросети и искусственный интеллект.

Председатель организационного комитета Российского муниципального форума, член Президиума Российской муниципальной академии **Светлана ЮРКОВА** в своем выступлении отметила, что обсуждаемая на мероприятии тема государственного и муниципального строительства продолжает оставаться актуальной.

«Эта тема регулярно обсуждается на свободной площадке проводимого при поддержке Комитета Государственной Думы по региональной политике и местному самоуправлению, Комитета Совета Федерации по федеративному устройству, региональной политике, местному самоуправлению и делам Севера, а также Российской муниципальной академии, Российского муниципального форума (далее – Форум), одним из результатов которого является итоговая Резолюция, в которой отражаются взгляды участников на имеющиеся проблемы и предлагаемые варианты их решения.

В ходе проведения последнего Форума среди самых существенных проблем были отмечены отсутствие новых Основ государственной политики в области местного самоуправления, несоответствие между компетенцией и ресурсами местного самоуправления, необоснованное укрупнение муниципальных образований.

По мнению участников Форума, отсутствие Основ государственной политики в области местного самоуправления препятствует его целенаправленному и планомерному развитию; компетенция, включающая множество несвойственных сущности местного самоуправления полномочий, не может быть обеспечена имеющимся в настоящее время ресурсами; повальное укрупнение муниципальных образований противоречит его природе и задачам. Проведение крупномасштабной реформы местного самоуправления в создавшихся в стране и мире условиях само по себе может вызвать серьезные проблемы в управлении на местном уровне.

Продолжением дискуссии стало выступление главы администрации сельского поселения Кузьмино-Отвержский сельсовет Липецкого муниципального района Липецкой области, академика Российской муниципальной академии **Наталии ЗИМАРИНОЙ**.

Она напомнила, что целями государственной политики регионального развития являются обеспечение равных возможностей для реализации установленных Конституцией Российской Федерации и федеральными законами экономических, политических и социальных прав граждан Российской Федерации на всей территории страны, повышение качества их жизни, обеспечение устойчивого экономического роста и научно-технологического развития регионов, повышение конкурентоспособности экономики Российской Федерации на мировых рынках на основе сбалансированного и устойчивого социально-экономического развития субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, а также максимального привлечения населения к решению региональных и местных задач.

«Однако, – отметила **Наталия ЗИМАРИНА**, – приоритетные задачи, которые были отражены в стратегическом планировании развития территорий, поменялись.

В 2022 году наша страна столкнулась с новыми вызовами, требующими мобилизации ресурсов и выработки решений актуальных задач в экономике и социальной сфере в условиях внешнего давления и ограничений, которые затронули не только большие города, но и сельские поселения.

В связи с последними событиями, органы местного самоуправления вынуждены работать в более сложных условиях, выполнять задачи, которые ставит перед нами Президент Российской Федерации и диктует время.

Но эти задачи не обеспечены финансово: работа с вынужденными переселенцами, помощь семьям мобилизованных и военнослужащих, которые служат по контракту, постоянный сбор и отправка гуманитарной помощи в зону проведения специальной военной операции. Для решения этих задач требуется консолидация нашего общества, активная работа с жителями, предпринимателями.

К тому же, порой возникают вопросы, которые органы местного самоуправления не могут решить самостоятельно, без помощи регионального руководства, а инновации и преобразования органы региона просто «гнут через коленку», не погружаясь точно в специфику отдельно взятого района или сельского поселения. Для решения этих вопросов необходимо более индивидуально и точно подходить к вопросам инноваций и преобразований, исходя из специфики отдельно взятого района и мнения жителей», – заявила глава сельского поселения.

Старший научный сотрудник ФГБУ «Вологодский научный центр Российской академии наук», член – корреспондент Российской муниципальной академии **Николай ВОРОШИЛОВ** в своём выступлении отметил, что в части развития городских агломераций важно: федеральным органам власти – нормативно установить критерии определения состава и границ агломерации, проработать меры поддержки реализации проектов/мероприятий в агломерациях за счёт софинсирования из федерального бюджета; органам местного самоуправления (МСУ) – подписать соглашение о создании и совместном развитии соответствующей агломерации, совместно с органами государственной власти

субъекта Российской Федерации – разработать Стратегию и программу развития агломерации, а также пул внутриагломерационных проектов.

Выступающий уверен, что в части совершенствования государственной программы «Комплексное развитие сельских территорий» целесообразно: федеральным органам власти совместно с представителями органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органами МСУ, научного и экспертного сообщества проработать вопросы о расширении направлений программы (в части стимулирования развития в том числе и несельскохозяйственных видов деятельности, более масштабного развития инженерной инфраструктуры и др.), о корректировке критериев отбора крупных проектов КРСТ (исключить или заменить показатели, на которые не могут повлиять органы местного самоуправления в краткосрочном периоде), об уменьшении доли софинансирования проектов/мероприятий программы со стороны органов МСУ до 5-10%.

Отвечая на многочисленные вопросы участников заседания, председатель Комитета Государственной Думы по региональной политике и местному самоуправлению **Алексей ДИДЕНКО** заявил, что в целях создания стимулов для субъектов Российской Федерации и муниципальных образований по развитию налогового потенциала, расширению их финансовой самостоятельности, можно было бы рассмотреть возможность постепенного повышения доли доходов консолидированного бюджета субъектов Российской Федерации (до 50%) в общем объеме доходов консолидированного бюджета Российской Федерации, а также постепенного повышения доли доходов консолидированных местных бюджетов (до 50%) в общем объеме доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации с учетом четкого и оптимального разграничения полномочий и финансовых ресурсов между уровнями публичной власти, которое должно быть произведено в аналогичной пропорции.

Всё вышеуказанное говорит о необходимости смены фискальной налогово-бюджетной политики в отношении муниципальных образований, на политику, обеспечивающую стимулирование органов местного самоуправления к устойчивому и гармоничному социально-экономическому развитию соответствующих территорий и повышению их человеческого потенциала.

Также государственный деятель выразил уверенность в том, что немаловажную роль в социально-экономическом развитии страны, ее устойчивой, территориальной целостности и национальной безопасности играют документы стратегического планирования, от принятия и реализации которых зависит устойчивость к реалиям и вызовам настоящего времени всего государства в целом, а также его субъектов и муниципалитетов.

«В этой связи в современных условиях принципиально важным представляется, во-первых, переход к системе стратегического планирования на всех уровнях публичной власти (включая региональный и муниципальный), обозначенный принятием и последующей корректировкой Федерального закона «О стратегическом планировании в Российской Федерации». Положения этого закона дают основания полагать, что необходимым элементом долговременного стратегирования должно стать также и совершенствование экономико-правовых основ федеративных отношений, регионального и муниципального развития.

Во-вторых, важным направлением в сфере стратегического планирования является корректировка действующих и принятие новых ключевых документов по вопросам национальной безопасности Российской Федерации, которые в условиях введения в 2022 году в отношении Российской Федерации международных экономических санкций должны обеспечить сбалансированное и устойчивое социально-экономическое развитие нашего государства, его субъектов и муниципальных образований, а также развитие стратегически важных для нашей страны отраслей экономики и социальной сферы.

Данные документы формируют институционально-правовую основу и

содержательный вектор для дальнейшего развития и совершенствования законодательства в сфере федеративных отношений, регионального развития и местного самоуправления, – сказал в заключение **Алексей ДИДЕНКО**.

Итоги заседания кратко подвёл советник мэра Москвы, профессор кафедры государственного и муниципального управления Государственного университета управления, президент Ассоциации землячеств Москвы, вице-президент Российской муниципальной академии **Владимир ЗОТОВ**, который отметил, что местное самоуправление в современных условиях представляет собой один из важнейших институтов гражданского общества и не случайно состояние и перспективы развития местного самоуправления определены как ключевые в контексте задач по дальнейшему развитию нашей страны.

«Актуальность анализа тенденций развития местного самоуправления в современной науке и практике определяется разнонаправленностью и противоречивостью факторов, обуславливающих протекание данного процесса в сегодняшних политических, правовых и социально-экономических условиях.

С одной стороны, функционирует нормативно-правовая база, легитимирующая вопросы местного самоуправления, ее реализации способствует определенная политическая поддержка региональных администраций и сообществ, а также федерального центра.

С другой стороны, на практике обнаруживается большое число проблем, связанных с реальным воплощением заявленных в законодательстве и политических декларациях стратегических направлений и задач развития самоуправления на местах. Существующая противоречивая практика реформирования местного самоуправления в регионах России не только актуализирует всесторонний и непрерывный мониторинг его изменяющегося состояния, но и диктует необходимость научного исследования дальнейших тенденций развития данного процесса», – считает **Владимир ЗОТОВ**.

Вице-президент Российской муниципальной академии подчеркнул, что многозначность и пока еще недостаточная урегулированность понимания термина «местное самоуправление» имеют многочисленные последствия в части разделения полномочий между федеральным центром, регионом и местным уровнем применительно к анализируемым нами муниципальным объектам. Так, в частности, его понимание как конституционного права граждан относит вопросы регулирования к ведению Российской Федерации, а в случае трактовки как формы народовластия, формы организации публичной власти, регулирование относится к совместному ведению Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, что вызывает на практике проблемы как организационного, так и управленческого характера.

В рамках мероприятия состоялась **Торжественная церемония присвоения академических званий и вручения дипломов и наград новым адъюнктам, членам-корреспондентам и академикам Российской муниципальной академии**.

Торжественную церемонию провели президент Российской муниципальной академии **Александр АЙГИСТОВ** и секретарь Президиума Российской муниципальной академии **Вадим ДЕСЕНКО**.

Президент РМА напомнил, что Российская муниципальная академия была образована в 1999 году и стала первым научным учреждением в Российской Федерации (в форме общероссийской общественной организации), объединившим ведущих учёных и практиков в области муниципального управления. 25 лет назад она была создана по инициативе мэра Москвы **Юрия ЛУЖКОВА** и префекта ЮВАО г. Москвы **Владимира ЗОТОВА**, а её первым президентом стал вице-мэр Москвы **Валерий ШАНЦЕВ**.

Своей приоритетной задачей РМА считала поддержку и развитие муниципальных образований, которая на тот момент со стороны госструктур, да и общества в целом, была минимальной. Поэтому к работе по законотворческой деятельности привлекли ведущих

теоретиков и практиков.

Дальнейший этап развития деятельности академии направлен на укрепление местного самоуправления и комплексное развитие территорий. При этом одной из главных задач является выявление успешных ученых и практиков, работающих в этой сфере. Из них отбираются наиболее талантливые, опытные, которые могут быть удостоены академических званий.

Младшее из этих званий – адъюнкт. Его присваивают молодым учёным и тем, кто ещё не имеет высшего образования, но при этом осуществил проекты, потенциально значимые для развития муниципалитетов.

Следующая ступень – звание члена-корреспондента – присваивается за значительный вклад в территориальное развитие.

Действительный член (академик) – это высшее академическое звание. Оно присваивается уже за выдающийся вклад в развитие местного самоуправления, местных сообществ, за формирование гражданского общества на территориях. А иностранные граждане удостоиваются звания «почётный академик».

Российская муниципальная академия мониторит работу муниципальных служащих и местных депутатов, которые «работают на земле», непосредственно общаются с людьми. Кроме того, академия в курсе множества успешных муниципальных проектов и лучших муниципальных практик, за которыми стоят конкретные люди, настоящие патриоты родного края, нашей замечательной Родины.

Звание члена – корреспондента Академии удостоена генеральный секретарь Общественной Палаты стран ЕАЭС **Гаянэ АРУТЮНЯН**.

Адъюнктом Российской муниципальной академии стал председатель Молодёжной межрегиональной общественной организации всестороннего развития молодого поколения «Весь мир един», главный инженер Фабрики нетканых материалов «Весь мир» **Ян ГОЛУБКОВ**.

Членом – корреспондентом Академии стала российский психолог и писатель, обладатель почётного титула «Миссис Россия Гранд – 2023» **Татьяна ДРУГОВА**, автор метода «Ролевая трансформация».

Также членом – корреспондентом РМА стал руководитель направления медиа и СМИ Коалиции здоровья БРИКС, основатель социального проекта «Наследие», корреспондент российского новостного агрегатора и измерителя рейтинга сайтов и интернет-радио MediaMetrics, член Союза журналистов России **Александр МУТОВКИН** (творческий псевдоним **ДЕРЖАВИН**).

Звания академика удостоен Директор ГБУ Дом социального обслуживания «Лосиноостровский» (Психо – неврологический интернат № 22 г. Москвы), член совета Национальной ассоциации участников социального обслуживания **Антон КЛЮЧЕВ**.

Академиком Российской муниципальной академии стал помощник председателя правления Благотворительного фонда содействия строительству и реконструкции православных храмов во имя святого Архангела Михаила **Алексей КОСТЫШИН**.

Высшего академического звания удостоен выдающийся российский учёный, руководитель Лаборатории изучения интеллекта человека, врач – нейрофизиолог **Андрей КУЗНЕЦОВ**.

Звания академика удостоена генеральный директор туристической компании SabayTravel **Мария (Инесса) ОНИЩЕНКО**.

Звания академика удостоена также руководитель Комитета по труду и кадровой политике Администрации г. Белгорода **Анна ПАШКОВА**.

Академиком стал глава муниципального района «Алексеевский» г. Москвы **Игорь СТРАХОВ**.

Высшего академического звания РМА удостоен президент Ассоциации

полиграфологов России **Константин СТОЯЛОВ**.

Членом – корреспондентом Академии стала заместитель главы муниципального округа «Туматский национальный наслег» муниципального района «Усть-Янский улус (район)» Республики Саха (Якутия) **Лариса ТОСКИНА**.

Академиком стала генеральный директор Компании «КАМИЛАЙТ» **Гульназ ХАФИЗЕТДИНОВА**, пообещавшая, благодаря помощи Российской муниципальной академии, создать новую среду обитания в её родном муниципалитете «Джалиль» в Республике Татарстан.

Звания академика удостоена председатель Коалиции Здоровья БРИКС, руководитель департамента по инновациям и авторским технологиям Союза «Здоровье здоровых», генеральный директор Компании «Альсария» **Елена ШУРАЕВА** из Орловской области.

Новых членов Академии приветствовал и напутствовал руководитель аппарата Комитета Государственной Думы по региональной политике и местному самоуправлению, председатель Отделения РАЕН по федеративному устройству, местному самоуправлению и местным сообществам, председатель ФЭС, академик РАЕН **Игорь БАБИЧЕВ**, который подчеркнул важность того факта, что в целях защиты национальных интересов России в области науки Российская муниципальная академия содействует решению важнейших социально-экономических задач Российской Федерации, развитию отечественной науки в области муниципального управления, используя свой научный потенциал и научные контакты с ведущей научной общественностью России и мира.

Реализуя мероприятия по стимулированию научных разработок в области муниципального управления и экономики, Академия проводит активную работу по созданию организационно-экономических и правовых условий, учреждает специальные премии, проводит работу по социальной и правовой защите особо талантливых молодых специалистов и ученых.

Президент Российской муниципальной академии **Александр АЙГИСТОВ** поблагодарил **Игоря БАБИЧЕВА** за высокую оценку деятельности РМА и сообщил, что Академия в своей деятельности исходит из того, что базой для формирования знаний в области муниципального управления являются три основных направления: история развития, реформ и становления системы муниципального управления; правовое и нормативное обеспечение системы муниципального управления; организация и управление в муниципальных системах.

При этом Академия проводит широкий спектр исследований и разработок в области муниципального управления, консультирования и образовательных технологий для профессионализации муниципального управления, подготовки, переподготовки и повышения квалификации муниципальных служащих – одного из ключевых направлений развития местного самоуправления, издаёт журнал «Муниципальная Академия», зарегистрированный в ВАК, участвует в издании журнала «Местное право», также рекомендованного ВАК.

Академик РМА, президент Научно-образовательного объединения «Журавли-Диалог» (г. Сургут) **Людмила ЖУРАВЛЁВА** дала высокую оценку деятельности Российской муниципальной академии и обратила внимание присутствующих на то, что для укрепления суверенитета России нужны люди с развитым гуманитарным потенциалом – интеллектуальные, умелые, нравственные.

Именно от потенциала нравственности и интеллекта людей зависит судьба страны. Интеллект как сумма компетенций, выросший на почве безнравственности, опасен. Здоровое общество складывается не из «винтиков», а из личностей, сформировать которые может только личность воспитателя, педагога, наставника. И на местах, в российских глубинках – это главная, центровая фигура в воспитании молодого поколения.

Людмила ЖУРАВЛЁВА предложила РМА идею создания региональных институтов,

деятельность которых будет направлена на повышение квалификации педагогов всех специальностей по вопросам сближения образования с российской культурой и экономикой на принципах свободного, справедливого, солидарного, интегративного, гармоничного общества и государства.

С предложением о создании и развитии в рамках РМА собственной научной школы и построения на ее базе всероссийской и международной сети научных школ и консалтинговых организаций по вопросам регионального, муниципального и местного самоуправления выступил генеральный директор Института общественного развития, главный учёный секретарь Российской муниципальной академии **Виктор ИВАНОВ**.

Далее состоялось вручение почётных дипломов и наград Российской муниципальной академии.

Дипломами «За вклад в развитие солидарного гражданского общества в Российской Федерации» награждены Академик РМА **Валерий КАЛЮЖНЫЙ** (г. Санкт – Петербург), исполняющий обязанности управляющего делами РМА **Станислав ВОЛКОВСКИЙ**, член – корреспондент РМА **Алексей ЩИТОВ**.

Медали «За большой вклад в развитие местного самоуправления в Российской Федерации» удостоена сенатор Российской Федерации, член Комитета Совета Федерации по федеративному устройству, региональной политике, местному самоуправлению и делам Севера **Елена ШУМИЛОВА**, медали «За доблестный труд» удостоен президент Ассоциации полиграфологов России **Константин СТОЯЛОВ**.

После церемонии награждения состоялось чествование лауреатов всероссийских конкурсов Российской муниципальной академии, организованных совместно с Союзом журналистов России, журналом «Вопросы местного самоуправления: стратегия и практика муниципального развития» при поддержке Комитета Государственной Думы по региональной политике и местному самоуправлению, которое открыла секретарь Союза журналистов России **Наталья ЧЕРНЫШОВА**.

ИТОГИ VI Всероссийского конкурса «Журналисты за местное самоуправление!»

Лучшее печатное издание

Победитель – журнал «Местное самоуправление Кубани» (г. Краснодар).

Лауреаты:

- журнал «Местное самоуправление в Татарстане» (г. Казань);
- корпоративный журнал Совета муниципальных образований Томской области «Вестник» (г. Томск);
- журнал «Местное самоуправление на Алтае» (г. Барнаул).

Лучшая печатная публикация

Победитель – Ахмадуллин Нияз Равильевич за публикацию «Дрожжановский район: алгоритм развития» (журнал «Местное самоуправление в Татарстане», г. Казань).

Лауреаты:

- Малюков Сергей Иванович за публикацию «История дома с аркой» в газете «Липецкая газета» (г. Липецк);
- Абдулвалеев Марат Тайфурович за публикацию «Строим сегодня, планируем на завтра» (газета «Восход», с. Аргаяш, Челябинская область);
- Омеляненко Елена Анатольевна за публикацию «Навигация в море информации» в газете «Призыв» (г. Домодедово Московской области);
- Валиева Ирина Рафисовна за серию публикаций в газете «Краснокамские зори» (с. Николо-Берёзовка Краснокамского района Республики Башкортостан).

Лучший интернет-сайт

Победитель – Ассоциация «Совет муниципальных образований Республики Татарстан» (г. Казань)

Лауреаты:

- Лонгрид «В Тульскую область за впечатлениями» (Ассоциация «Совет муниципальных образований Тульской области»);
- Новости Воскресенска в формате видео «Град ТВ» (МКУ «Воскресенский медиациентр»).

Лучшая интернет-публикация

Победитель: Аникиенко Евгений Евгеньевич за серию публикаций о реформе местного самоуправления в интернет-издании «Южноуральская панорама» (г. Челябинск).

Лауреаты:

- Кузнецова Светлана Игоревна за публикацию «Сельские старосты и активисты ТОС Тульской области объединяют жителей для помощи военнослужащим» (Ассоциация «СМО Тульской области»);
- Сарангова Людмила Сергеевна за публикацию «Общественники Калмыкии встретились с руководством Элисты» (интернет-газета «Степные вести», г. Элиста);
- Икаева Карина Асламбековна, за статью «Его синий город» на Северо-Осетинском информационном сайте «Основа» (г. Владикавказ);
- Стекольников Марина Юрьевна за публикацию «Село возродить молодым» (газета «Ударник», с. Старая Полтавка Волгоградской области).

Лучший телесюжет

Победитель – Телеканал «Симферополь-24» за телепроект «Городская среда» (г. Симферополь).

Лауреаты:

- МТРК «Краснодар» за программу «С Думой о людях» (г. Краснодар);
- ГТРК «Саха» за сюжет «Сахам сирин сарсыардата – Утро Якутии» (г. Якутск).

Лучший радиосюжет

Победитель – Викторова Виктория Викторовна за передачу «Как проходили выборы-2023 в Чите (программа «Радио России-Чита» ГТРК «Чита», г. Чита).

Лауреат – Ветрова Татьяна Николаевна за программу «Самое время» Метеостанция аграриев (радиоканал «Катунь FM», г. Барнаул, Алтайский край).

Лучший социальный проект СМИ

Победитель – Проект «Когда ферма - общее дело жизни. Семейное дело Тимоненковых» редакция газеты «Мосальская газета» (г. Мосальск, Калужская область).

Лауреат – телепроект «Лица столицы» (телеканал «Симферополь-24», Республика Крым).

Лучший телеграмм-канал

Победитель – телеграмм канал «Клуб экспертов России»

Лауреаты:

- Телеграмм-канал Ассоциации «Совет муниципальных образований Республики Татарстан»;
- Телеграмм-канал Ассоциации «Совет муниципальных образований Томской области».

Итоги XX Всероссийского конкурса «Лучший муниципальный сайт» – 2023

Лучший сайт центра Субъекта Федерации

Победитель – Мэрия города Грозного.

Лауреаты:

- Администрация городского округа город Уфа Республики Башкортостан.

Лучший сайт муниципального района (округа)

Победитель – Администрация Сургутского муниципального района Ханты-Мансийского автономного округа-Югры.

Лауреаты:

- Официальный сайт администрации Нижневартовского района Ханты-Мансийского автономного округа-Югры;
- Администрация Первомайского района Томской области;
- Администрация местного самоуправления Моздокского района Республики Северная Осетия – Алания.

Лучший сайт городского округа

Победитель – Администрация городского округа города-курорта Сочи Краснодарского края.

Лауреаты:

- Администрация города-курорта Кисловодска;
- Официальный сайт органов местного самоуправления города Нижневартовска;
- Официальный сайт администрации городского округа Похвистнево Самарской области.

Лучший сайт муниципального образования в Санкт-Петербурге

Победитель – Внутригородское муниципальное образование Санкт-Петербурга муниципальный округ Остров Декабристов.

Лауреат – Муниципальное образование муниципальный округ Ржевка.

Лучший сайт представительного органа муниципального образования

Победитель – Городская Дума г. Петропавловска – Камчатского.

Лауреат – Совет городского округа город Салават Республики Башкортостан.

Лучший сайт сельского поселения

Победитель – Администрация посёлка Ханымей.

Лауреат – Администрация муниципального образования сельского поселения село Ворсино.

Итоги IV Всероссийского конкурса «ЛУЧШАЯ МУНИЦИПАЛЬНАЯ ПРЕСС-СЛУЖБА»

Лучшая пресс-служба администрации центра Субъекта Федерации РФ

Победитель – Управление по информационной политике аппарата администрации Иркутска.

Лауреат – Пресс-служба мэрии Магадана.

Лучшая пресс-служба администрации муниципального района (округа)

Победитель – Пресс-служба Бирского района Республики Башкортостан.

Лауреат – Пресс-служба Пугачевского района Саратовской области.

Лучший пресс-секретарь главы администрации муниципального района (округа)

Победитель – Ожигова Ольга Анатольевна (Пермский муниципальный округ Пермского края).

Лауреат – Смагина Светлана Владимировна (Родинский район Алтайского края).

Лучшая пресс-служба администрации городского округа

Победитель – Департамент массовых коммуникаций и аналитики Администрации города Сургута (ХМАО – Югра)

Лауреаты:

- Пресс-служба администрации города Стерлитамак Республики Башкортостан.
- Пресс-служба администрации Светлогорского городского округа Калининградской области.

Лучшая муниципальная пресс-служба в Московской области

Победитель – АУ «Медиа-центр Орехово-Зуевского городского округа».

Лауреаты:

- Пресс-служба администрации городского округа Подольск.
- Пресс-служба администрации городского округа Красногорск.

Лучший пресс-секретарь главы администрации городского округа

Победитель – Беклемешева Ольга Дмитриевна (администрация г. Юрги Кемеровской области).

Лауреат – Головкова Юлия Павловна (администрация городского округа Рефтинский Свердловской области).

Лучшая пресс-служба администрации городского поселения

Победитель – Пресс-служба администрации Новоигирминского городского поселения Нижнеилимского района Иркутской области.

Лучшая пресс-служба Совета (Ассоциации) муниципального образования

Победитель – Ассоциация «Совет муниципальных образований Томской области».

Фото мероприятия доступны по ссылке:

<https://disk.yandex.ru/d/dD-RGQVNEQovZw>

Раздел III. Лаборатория судебной практики

Перераспределение полномочий между муниципальными образованиями и субъектами Российской Федерации: по материалам судебной практики**О.И.Баженова***доцент кафедры конституционного
и муниципального права юридического факультета
МГУ имени М.В.Ломоносова, д-р юрид. наук***1. Проблема конституционно-правового обоснования института перераспределения полномочий между муниципальными образованиями и субъектами Российской Федерации.**

Введенный в 2014 году¹ институт перераспределения полномочий позволяет на основании регионального закона в одностороннем порядке изымать полномочия органов местного самоуправления «в пользу» органов государственной власти субъектов Федерации (ч. 1.2. ст. 17 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Закон № 131-ФЗ)). Однако, несмотря на широкую практику применения, конституционно-правового обоснования он до сих пор не получил.

Как известно, в постановлении по «Курскому делу» 2000 года Конституционный Суд РФ выражал свою позицию по данному вопросу. В частности, он признал не соответствующими Конституции РФ п.п. 3 и 5 Устава Курской области о праве органов местного самоуправления передать – в соответствии с решением представительного органа местного самоуправления или непосредственно населения – на основании договора часть своих полномочий органам государственной власти Курской области. Как указал Суд, из прямого предписания ст. 130 (ч. 1) Конституции РФ, устанавливающей, что местное самоуправление обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, следует, что вопросы местного значения могут и должны решать именно органы местного самоуправления или население непосредственно, а не органы государственной власти. В то же время суд не исключил взаимодействия, в том числе на договорной основе, органов местного самоуправления и органов государственной власти Курской области для решения общих задач, непосредственно связанных с вопросами местного значения, в интересах населения муниципального образования (п. 5 Постановления от 30 ноября 2000 г. № 15-П)².

Впрочем, данную позицию Суда поддержали не все судьи. В своем Особом мнении судья Н.В.Витрук указал на то, что в современный период формирования и становления местного самоуправления в Российской Федерации не все муниципальные образования и не всегда в силу разных причин обладают такой самостоятельностью и ответственностью в решении местных вопросов в интересах населения муниципальных образований. По мнению Н.В.Витрука, положения Устава Курской области соответствуют Конституции РФ, поскольку, во-первых, федеральный закон не устанавливает запрет на возможность передачи отдельных полномочий, во-вторых, в Уставе Курской области речь идет об их временном

¹ Федеральный закон от 27 мая 2014 г. № 136-ФЗ «О внесении изменений в статью 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2014. Ст. 2770. № 22.

² Постановление Конституционного Суда РФ от 30 ноября 2000 г. № 15-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Устава (Основного Закона) Курской области в редакции Закона Курской области от 22 марта 1999 года «О внесении изменений и дополнений в Устав (Основной Закон) Курской области» // СЗ РФ. 2000. № 50. Ст. 4943.

исполнении, в-третьих, решение о передаче принимается самостоятельно представительным органом местного самоуправления либо непосредственно населением, т.е. «местное самоуправление сохраняется и права органов местного самоуправления не умаляются»; в-четвертых, «самое важное» – передача отдельных полномочий местной власти «осуществляется на основе договора, их взаимного согласия. Развитие договорных начал в публичном праве – перспективное направление осуществления народовластия (публичной власти) в Российской Федерации». «Спорные вопросы об объеме передаваемых полномочий... вполне решаемы судами общей юрисдикции (в будущем – административными судами) с учетом конкретных обстоятельств».

Ни один из приведенных Н.В.Витруком аргументов нельзя назвать состоятельным: как показывает практика, представительные органы муниципальных образований давно утратили независимость, жизненно необходимую для состоятельности местного самоуправления; договоры между иерархически выстроенными субъектами публичной власти фактически носят добровольно-принудительный характер; то, что предполагается как передача на временной основе оказывается постоянным. Выход из сложного, прежде всего материально-финансового, положения, в котором оказались муниципалитеты, посредством изъятия у них полномочий сравним с методом лечения от головной боли посредством отрубания головы. (Впрочем, именно этот метод в последние годы государство практикует в качестве центрального для декларируемого им улучшения состояния местного самоуправления. На это мы уже обращали внимание при анализе проблем территориальной организации местного самоуправления). Тем не менее, в 2014 году институт перераспределения был закреплен федеральным законом, причем не на договорной, а на нормативной основе.

После 2014 года конституционность института перераспределения полномочий, затронувшего права широкого круга лиц, неоднократно ставилась под сомнение. С одной стороны, этот вопрос ставили перед Конституционным Судом РФ (далее также – КС РФ) в целях защиты прав местного самоуправления. Эти жалобы подавались вскоре после начала функционирования института.

С первой жалобой в КС РФ обратился гр. А.В.Кулаков. По его мнению, нормы закона о введении института перераспределения полномочий не соответствуют ст.ст. 12, 130, 132 и 133 Конституции России. Они позволили Московской области в одностороннем порядке отнести наиболее важные полномочия муниципалитетов к компетенции органов государственной власти области и тем самым повлекли нарушение конституционных прав на осуществление местного самоуправления. Однако Суд не принял жалобу к рассмотрению: определением Московского областного суда в приеме искового заявления было отказано, поскольку такие заявления не подлежат рассмотрению в гражданском судопроизводстве; обращение с жалобой в КС РФ вне связи с конкретным делом, т.е. в порядке абстрактного нормоконтроля, недопустимо (Определение от 26 апреля 2016 г. № 879-О³).

В другом случае в КС РФ с жалобой о конституционности ч. 1.2 ст. 17 обратилась администрация городского округа «г. Нарьян-Мар» в связи с отказом суда признать недействующими п.п. 5, 6, 7, 9 и 12 ст. 5 Закона Ненецкого автономного округа «О перераспределении полномочий...». По ее мнению, оспариваемая норма позволяет органам государственной власти субъектов Российской Федерации произвольно толковать и применять ее, перераспределяя по своему усмотрению полномочия органов местного

³ Определение Конституционного Суда РФ от 26 апреля 2016 г. № 879-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Кулакова Александра Владимировича на нарушение его конституционных прав статьей 1 и подпунктом «в» пункта 10 статьи 2 Федерального закона «О внесении изменений в статью 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», а также Законом Московской области «О перераспределении полномочий между органами местного самоуправления муниципальных образований Московской области и органами государственной власти Московской области» // Документ опубликован не был. СПС «КонсультантПлюс».

самоуправления, и тем самым принимать законы, ограничивающие права населения на местное самоуправление. Однако Суд и в этом случае отказался принять жалобу к рассмотрению. Осуществление конституционного судопроизводства в порядке конкретного нормоконтроля обусловлено наличием для заявителя тех или иных препятствий в реализации его прав или же обременений, возникших при применении в отношении него норм закона. Заявитель связывает нарушение своих прав не столько с положениями Закона № 131-ФЗ, сколько с принятыми *на их основании* конкретными положениями Закона Ненецкого автономного округа. В то же время конституционность Закона ЯНАО заявителем не оспаривается, равно как им не представлено судебных постановлений, в которых бы рассматривался вопрос о конкретных фактах применения указанного регионального закона и последствиях такого применения, на которые заявитель ссылается в жалобе (например, об изъятии у заявителя муниципальной собственности)⁴.

Другими словами, поступившие в 2016 году жалобы на нарушение прав местного самоуправления Конституционный Суд РФ не принял, используя для этого известные в конституционном процессе далеко не бесспорные аргументы.

С другой стороны, конституционность института перераспределения полномочий была поставлена под сомнение с точки зрения защиты *права на предпринимательскую деятельность*.

Введение института перераспределения полномочий привело к неоднозначным последствиям для субъектов предпринимательства: принятие регионами на себя отдельных полномочий в различных сферах социальной жизни (дорожная деятельность, коммунальная инфраструктура и пр.) привело к «переформатированию» («переделу») соответствующих рынков. Практические тому примеры встречаются и в судебной практике.

К примеру, 9 сентября 2013 года между администрацией Усть-Лужского сельского поселения Кингисеппского муниципального района Ленинградской области и Обществом заключены договора аренды объектов водоснабжения и водоотведения для организации выполнения работ по предоставлению услуг водоснабжения и водоотведения населению, проживающему в поселении. В 2014 году Общество определено гарантирующей организацией в сфере холодного водоснабжения и водоотведения. Однако принятым на основе областного закона о перераспределении полномочий в сфере водоснабжения распоряжением Правительства Ленинградской области муниципальное имущество, представляющее собой объекты водоснабжения и водоотведения поселения и находившееся в аренде у Общества, было принято в государственную собственность Ленинградской области и передано в хозяйственное ведение другой организации. Кроме того, определена иная гарантирующая организация в сфере холодного водоснабжения и водоотведения.

Общество обратилось в арбитражный суд с заявлением о признании недействительным областного закона, поскольку им ограничиваются возможности Общества осуществлять предпринимательскую деятельность. Суд признал за Обществом право оспаривать положения областного закона в той части, в которой данные положения предусматривают перераспределение полномочий органов местного самоуправления Усть-Лужского сельского поселения в сфере водоснабжения и водоотведения, как затрагивающие его права и обязанности. Но в удовлетворении требований Общества суд отказал. Как указано в решении суда, законодательством Российской Федерации, в том числе ч. 1.2 ст. 17 Закона № 131-ФЗ, предусмотрено право перераспределения полномочий законами субъекта Российской Федерации. Областной закон принят уполномоченным органом представительной власти, в пределах его компетенции, с соблюдением необходимой

⁴ Определение Конституционного Суда РФ от 24 ноября 2016 г. № 2575-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы администрации муниципального образования «Городской округ «Город Нарьян-Мар» на нарушение конституционных прав и свобод частью 1.2 статьи 17 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Документ опубликован не был. СПС «КонсультантПлюс».

процедуры, в том числе с проведением антикоррупционной экспертизы⁵.

Однако признание по сугубо формальным основаниям соответствия регионального закона вышестоящим актам не решает проблемы досрочного – необоснованного – прекращения договоров аренды, равно как и – в иных случаях – досрочного прекращения возможностей осуществлять предпринимательскую деятельность. Более того, описанная практика заставляет задуматься над следующим вопросом. На протяжении длительного периода времени государство стремилось к реформированию области муниципальной хозяйственной деятельности путем отказа от унитарных предприятий и закрепления за субъектами предпринимательства приоритетного права допуска на локальные (местные) рынки, притом, что эти рынки далеко не всегда могли быть организованы на конкурентных началах. За последние 20 лет Федеральная антимонопольная служба приложила немало усилий к ликвидации муниципальных унитарных предприятий. Перераспределение же полномочий в пользу регионов ведет, как показывает приведенный прецедент, к передаче имущества (теперь уже государственного) унитарным предприятиям?! Означает ли это, что разворачивавшаяся в последние годы кампания была направлена исключительно на уничтожение муниципального сектора экономики?!

Кроме того, перераспределение полномочий повлекло за собой и массовую практику изменения базовых ставок арендной платы в отношении земельных участков неразграниченной государственной собственности, внесения изменений в генеральные планы поселений, городских округов. Отдельные из этих дел удалось отстоять в судах общей юрисдикции (Определение Верховного Суда РФ от 20 февраля 2023г. № 306-ЭС22-28942 по делу № А72-7365/2021, Апелляционное определение Верховного суда Республики Калмыкия от 1 февраля 2023г. по делу № 33-91/2023, Апелляционное определение Верховного суда Республики Карелия от 13 декабря 2022г. № 33-3731/2022 по делу № 2-12/2022, Апелляционное определение Верховного суда Республики Карелия от 9 декабря 2022г. № 33-3769/2022, решение Архангельского облсуда от 1 июня 2022г. № 3а-185/2022, решение Архангельского облсуда № 3а-8/2022 от 17 января 2022г.).

Особый интерес вызывает дело, рассмотренное Арбитражным судом Нижегородской области в 2020 году. Суд отказал индивидуальному предпринимателю В.В.Каргину в признании незаконным приказа Министерства транспорта Нижегородской области о прекращении действия свидетельства об осуществлении регулярных перевозок. Данный приказ был принят Министерством после перераспределения областным законом полномочий по организации перевозок. Доводы истца об отсутствии акта по итогам проведенной проверки, уведомления перевозчиков о проведении проверки и пр. приняты не были⁶.

За защитой права на предпринимательскую деятельность Д.В.Каргин обратился в КС РФ. В своей жалобе он ставит вопрос о конституционности ч. 5 ст. 2 Закона «Об организации регулярных перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом...», согласно которой законом субъекта Российской Федерации можно перераспределять полномочия по организации регулярных перевозок пассажиров. Оспариваемая норма позволяет органам законодательной власти субъекта Федерации произвольно и необоснованно перераспределять полномочия между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта Российской Федерации. Однако Конституционный Суд РФ и в этом случае отказался от принятия жалобы к рассмотрению.

В то же время выраженная им – на почве проведенного конституционной реформой

⁵ См.: решение Ленинградского областного суда от 25 мая 2021 г. по делу № 3а-260/2021; апелляционное определение Второго апелляционного суда общей юрисдикции от 3 августа 2021 г. № 66а-931/2021; кассационное определение Третьего кассационного суда общей юрисдикции от 13 октября 2021 г. № 88а-17014/2021.

См также: Постановление Тринадцатого арбитражного апелляционного суда от 27 января 2022 г. № 13АП-35906/2021 по делу № А56-18780/2021.

⁶ Решение Арбитражного суда Нижегородской области от 22 сентября 2020 г. по делу № А43-13079/2020; Определение Верховного Суда РФ от 20 августа 2021 г. № 301-ЭС21-13484.

2020 года принципа единства системы публичной власти – позиция очевидно создает платформу для постепенной конституционной легитимации института перераспределения полномочий. Как указал Суд, «органы местного самоуправления и органы государственной власти входят в *единую систему публичной власти в Российской Федерации* и осуществляют взаимодействие для наиболее эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории. При этом установление компетенции местного самоуправления в соответствии с общими принципами его организации является *предметом совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации* (ст. 72, п. "н" ч. 1) и подлежит определению на основе Конституции РФ в *федеральном законе*. Федеральный законодатель, действуя в пределах своей компетенции, предусмотрел, что законами субъекта Российской Федерации в случаях, установленных федеральными законами, может осуществляться перераспределение полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта Российской Федерации... Таким образом, оспариваемая норма не предполагает произвольного перераспределения полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта Российской Федерации» (Определение Конституционного Суда РФ от 29 сентября 2022 г. № 2634-О)⁷.

Таким образом, выраженная в рассмотренном отказном определении позиция Конституционного Суда РФ закладывает основу для обоснования конституционности института перераспределения полномочий. И эта конституционность вновь – как и во многих случаях после конституционной реформы 2020 года – предоставляет широкую дискрецию федеральному законодателю, основанную на принципе единства системы публичной власти в Российской Федерации. И эта дискреция позволяет ему сколь угодно широко (равно как и сколь угодно узко – в случае необходимости) определять объем полномочий субъектов Федерации.

2. Отдельные границы использования института перераспределения полномочий.

Институт перераспределения полномочий на практике приобрел довольно широкое распространение. И анализ судебной практики позволяет оценить если и не весь опыт его применения, то хотя бы в той части, которая вызвала судебные споры. Результаты разрешения отдельных из них имеют важное значение для оценки необходимости этого института и его регулирования. Прежде всего они позволяют определить отдельные (помимо установленных Законом № 131-ФЗ) границы его применения.

Во-первых, институт перераспределения полномочий не предполагает передачи вопросов местного значения, а предполагает лишь передачу отдельных полномочий органов местного самоуправления.

Так, в соответствии с законом Московской области 2014 года часть полномочий органов местного самоуправления перешла в компетенцию Правительства Московской области. Решением Совета депутатов городского поселения Горки Ленинские внесены изменения в ст. 9 Устава об исключении указанных полномочий из полномочий городского поселения. Управлением Минюста России отказано в государственной регистрации этого решения. Такой отказ был признан законным судами первой и апелляционной инстанций. Как указал суд, Закон Московской области, не изменяя перечень вопросов местного значения городского поселения, перераспределяет полномочия по их решению между органами местного самоуправления и органами государственной власти Московской области. Перечень вопросов местного значения городского поселения остается неизменным и должен

⁷ Определение Конституционного Суда РФ от 29 сентября 2022 г. № 2634-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Каргина Дмитрия Валентиновича на нарушение его конституционных прав частью 5 статьи 2 Федерального закона «Об организации регулярных перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом в РФ и о внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ» // Документ опубликован не был. СПС «КонсультантПлюс».

соответствовать ч. 1 ст. 14 Закона № 131-ФЗ⁸.

Позже, в 2018 году на это обратил внимание Минюст России в своем письме: при определении в уставах муниципальных образований в соответствии с п. 2 ч. 1 ст. 44 Закона № 131-ФЗ соответствующих вопросов местного значения органы местного самоуправления не вправе осуществлять изменение состава и регулировать правовое содержание вопросов местного значения, за исключением внесения изменений, предусмотренных Законом № 131-ФЗ и законами субъекта Российской Федерации в соответствии с ч. 1 ст. 18 Закона № 131-ФЗ⁹.

Во-вторых, субъекты Федерации не вправе перераспределять полномочия с целью их последующего делегирования в качестве «отдельных государственных полномочий» органам местного самоуправления.

Так, Народным Собранием Карачаево-Черкесской Республики в 2015 году принят Закон № 30-РЗ, согласно которому полномочия органов местного самоуправления по распоряжению земельными участками неразграниченной государственной собственности осуществляют органы республиканской власти. Вслед за ним в 2015 году принят Закон № 31-РЗ о наделении органов местного самоуправления муниципальных районов государственными полномочиями Карачаево-Черкесской Республики по предоставлению земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена.

Верховный суд Карачаево-Черкесской Республики признал недействующим Закон № 31-РЗ как принятый с превышением полномочий. Полномочия по предоставлению земельных участков (ранее – по распоряжению), государственная собственность на которые не разграничена, в настоящее время закреплены за разными органами государственной власти и местного самоуправления именно федеральным законом, и они не являются отдельными государственными полномочиями субъекта Российской Федерации. Передача же полномочий, закрепленных за органами местного самоуправления, органам государственной власти субъекта Российской Федерации в порядке перераспределения, в том числе и в области земельных отношений, *не позволяет их отнести к отдельным государственным полномочиям субъекта Российской Федерации.*

Доводы Народного Собрания о том, что признание закона недействующим повлечет дополнительные финансовые расходы на дотационные бюджеты городских поселений, увеличит кадровую и материальную нагрузку поселений, создаст сложности в своевременном и качественном выполнении полномочий по предоставлению земельных участков, повлечет жалобы и обращения со стороны как городских поселений, так и неопределенного круга лиц, – несостоятельны¹⁰.

3. Передача муниципального имущества в государственную собственность субъекта Федерации.

С функциональной точки зрения необходимость передачи имущества региону в случае перераспределения им полномочий абсолютно необходима. Вопрос заключается лишь в том, на каком праве (собственности, временное владение и пользование, аренда) это имущество будет передано региону.

Ни в Законе № 131-ФЗ, ни в Законе № 122-ФЗ¹¹, закрепляющем порядок передачи имущества из государственной собственности в муниципальную и наоборот (п. 11. ст. 154) не закреплено обязанности муниципального образования передавать имущество из

⁸ Апелляционное определение Московского городского суда от 16 марта 2016 г. по делу № 33а-4631/2016.

⁹ Письмо Минюста России от 11 июля 2018 г. № 08-91730/18 «О перераспределении полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта РФ».

¹⁰ Решение Верховного суда Карачаево-Черкесской Республики от 28 июля 2017 г.

¹¹ Федеральный закон от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2004. № 35. Ст. 3607.

муниципальной в государственную собственность в случае перераспределения полномочий. Однако законами субъектов Федерации о перераспределении предписывается, как правило, передать муниципальное имущество в региональную (государственную) собственность. С теоретической точки зрения этот подход остается дискуссионным.

Если следовать утверждению о том, что перераспределение полномочий не предполагает передачи вопросов местного значения, а само перераспределение по замыслу законодателя носит временный характер, то никакой обязанности по передаче имущества в государственную собственность не требуется. Заметим, что по мнению Комитета Государственной Думы VII созыва по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления, перераспределение полномочий является институтом временного осуществления органами государственной власти субъекта Российской Федерации отдельных полномочий органов местного самоуправления¹². В таком случае было бы достаточно – в рамках существующего набора прав по распоряжению собственностью – передачи муниципального имущества во временное владение и пользование на безвозмездной основе (хотя здесь могут возникнуть гражданско-правовая дискуссия). Однако, как показывает сложившаяся практика, субъекты Федерации чаще всего изымают у муниципалитетов полномочия на неопределенный срок, о чем особо указывают в законе о перераспределении. Вслед за нормами о перераспределении в региональные законы включается и норма о передаче в государственную собственность соответствующего муниципального имущества. Попытки оспорить данную практику в Конституционном Суде РФ результатов, к сожалению, не принесли.

Так, гр. А.Б.Вифлеемскому отказано в удовлетворении требований о признании незаконными распоряжений правительства субъекта Российской Федерации и решения представительного органа муниципального образования о передаче в собственность субъекта Федерации муниципального имущества и муниципальных образовательных организаций, в том числе школы, в которой проходит обучение несовершеннолетний ребенок заявителя. А.Б.Вифлеемский обратился в КС РФ, оспаривая конституционность законов № 122-ФЗ и № 131-ФЗ, закрепляющих порядок передачи имущества от одного публичного собственника к другому в связи с перераспределением публичных полномочий.

Суд повторил ранее высказанные им позиции по вопросу передачи имущества из муниципальной в государственную, и наоборот. Как сказано в определении, безвозмездная передача муниципальной собственности в федеральную либо собственность субъектов Федерации предполагает *необходимость согласованных действий* соответствующих органов власти. Федеральный законодатель исключил возможность принятия федеральным органом исполнительной власти или уполномоченным исполнительным органом государственной власти субъекта Федерации в *одностороннем порядке*, без достижения соответствующей договоренности, решения о безвозмездной передаче имущества, находящегося в муниципальной собственности (Постановление от 30 июня 2006 г. № 8-П; Определения от 7 декабря 2006 г. № 542-О, от 4 декабря 2007 г. № 828-О-П и от 7 февраля 2012 г. № 234-О-Р).

В деле заявителя волеизъявление компетентного органа местного самоуправления по передаче муниципального имущества в собственность субъекта Российской Федерации. Суды отметили, что передача из муниципальной собственности в государственную собственность образовательного учреждения, в котором обучается несовершеннолетний ребенок заявителя, не влечет изменения назначения имущества, предназначенного для осуществления образовательной деятельности¹³.

¹² <http://www.komitet4.km.duma.gov.ru/site.xp/052052057124050048049049.html>.

¹³ Определение Конституционного Суда РФ от 24 июня 2021 г. № 1161-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Вифлеемского Анатолия Борисовича на нарушение его конституционных прав положениями части 11 статьи 154 Федерального закона от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных

Как видно, решая вопрос о порядке передаче имущества из муниципальной в государственную, Суд обошел стороной вопрос об основаниях такой передачи, т.е. об обоснованности необходимости передачи муниципального имущества в региональную собственность при перераспределении полномочий (из определения недостаточно ясно, обусловлено ли это предметом жалобы). Хотя именно этот вопрос является здесь центральным. Возможно, учитывая практику передачи имущества в случае делегирования государственных полномочий, практику реализации соглашений между муниципальным районом и поселениями по передаче отдельных полномочий, а также практику перераспределения полномочий между муниципалитетами и субъектами Федерации, необходимо ставить вопрос о достаточности имеющихся гражданско-правовых средств для управления публичной собственностью, о расширении предназначения отдельных из них либо закреплении отдельного (ограниченного) вещного права для указанных случаев.

В рамках же складывающейся практики изъятия муниципального имущества и его передачи в региональную собственность обращает на себя внимание избирательный характер такого изъятия: отдельные субъекты Федерации требуют передачи им лишь того имущества, которое находится в нормальном состоянии, отказываясь от принятия муниципального имущества в ненадлежащем состоянии. Суды препятствуют такому узкому толкованию.

Так, в связи с принятием Закона 2014 года о перераспределении полномочий по организации в границах муниципалитетов электроснабжения населения глава сельского поселения обратился в Департамент государственного имущества и земельных отношений Забайкальского края с предложением о передаче воздушной линии в собственность Забайкальского края. Департамент от принятия воздушной линии в собственность отказался, т.к. линия находится в неудовлетворительном техническом состоянии (загнивание стойки опоры более чем на 70%). Решение о ее передаче в государственную собственность будет принято при условии, если филиал ПАО "МРСК Сибири" – "Читаэнерго", с которым Департаментом ведутся переговоры, примет ее в свое управление для поддержания в пригодном эксплуатационном состоянии и реконструкции. На восстановление воздушной линии требуется около 21 млн. руб.

Решением Могойтуйского районного суда Забайкальского края признано незаконным бездействие Департамента. После получения от главы поселения предложения он был обязан принять данное имущество в краевую собственность по фактическому состоянию без каких-либо дополнительных условий. Судом установлено, что имеются предусмотренные в ч. 11 ст. 154 Федерального закона № 122-ФЗ основания для обязательной, безвозмездной передачи муниципального имущества в собственность Забайкальского края, поскольку в спорных правоотношениях имеет место перераспределение полномочий между органами власти субъекта Российской Федерации и органами местного самоуправления по организации в границах поселений электроснабжения населения.

Доводы Департамента о том, что процесс безвозмездной передачи в собственность субъекта Российской Федерации имущества предполагает необходимость учета финансово-экономических интересов получателя имущества и его фактической заинтересованности в соответствующем объекте собственности (со ссылкой на Определения Конституционного Суда РФ от 30 июня 2006 г. № 8-П, от 7 декабря 2006 г. № 542-О, от 4 декабря 2007 г. № 828-ОП, от 2 ноября 2006 г. № N 540-О, от 7 февраля 2012 г. № 234-О-Р), судом отклонены¹⁴.

Таким образом, возлагая региональными законами – в отсутствие федерального правового регулирования – на муниципалитеты обязанность по передаче муниципального имущества в региональную собственность, сами субъекты Федерации несут соответствующую обязанность по принятию такого – целевого – имущества в собственность.

(представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

¹⁴ Апелляционное определение Забайкальского краевого суда от 17 ноября 2021 г. № 33а-3426/2021 по делу № 2а-284/2021.

И здесь нельзя не заметить, что одной из причин введения института перераспределения сами субъекты Федерации называли возможность более качественного выполнения ими полномочий, возлагаемых законом на муниципалитеты. Качественное улучшение невозможно (!) без приведения в надлежащее состояние переданных регионам объектов муниципального имущества.

4. Проблемы функционального правопреемства.

Функциональное правопреемство как правопреемство между органами государственной власти и органами местного самоуправления – правовой институт, имеющий высокую востребованность в условиях функционирования сложного механизма компетенции местного самоуправления и в целом – разграничения предметов ведения и полномочий между разными уровнями публичной власти, постоянных процессов реорганизации внутри системы исполнительной власти и пр. Введение института перераспределения полномочий поставило перед правоприменительной практикой новые вопросы относительно того, в каких случаях возможно правопреемство.

Во-первых, это касается правопреемства по вопросам исполнения ранее принятых судебных решений.

Так, решением районного суда от 2014 года удовлетворены требования Г. об обязанности администрации Прионежского муниципального района предоставить в собственность Г. земельный участок. Законом Республики Карелия 2015 года перераспределены полномочия по предоставлению земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена, в связи с чем Администрация района просила произвести замену стороны с администрации на Государственный комитет Республики Карелия по управлению государственным имуществом и организации закупок. Решением суда первой инстанции требование Администрации удовлетворено.

Однако апелляция отменила решение районного суда. Как указано в определении, во исполнение решения суда о возложении обязанности предоставить в собственность Г. земельный участок между администрацией муниципального района и Г. заключен договор купли-продажи, согласно акту приема-передачи участок передан Г., а Г. оплачена стоимость участка. Поскольку обязанность по предоставлению истцу в собственность земельного участка возложена на администрацию муниципального района судебным постановлением, во исполнение которого и заключен договор купли-продажи земельного участка, оснований для замены стороны в порядке правопреемства не имеется. Тот факт, что в государственной регистрации права собственности на участок Г. было отказано в связи с отсутствием у Администрации полномочий по распоряжению землями, государственная собственность на который не разграничена, суд во внимание не принял¹⁵. Суд, видимо, руководствовался тем, что при указанных обстоятельствах регистрирующий орган обязан произвести необходимые регистрационные действия, а в случае отказа от совершения таковых, отказ может быть оспорен в суде.

В то же время в другом деле суд, напротив, допустил правопреемство.

Так, в 2014 году решением Петрозаводского городского суда Республики Карелия удовлетворены иски С. к администрации Петрозаводского городского округа. На нее возложена обязанность предоставить С. в первоочередном порядке земельный участок на праве аренды в целях индивидуального жилищного строительства. Законом Республики Карелия 2015 года полномочия по распоряжению земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена, перераспределены; функции по распоряжению возложены на Министерство имущественных и земельных отношений Республики.

В 2018 году возбуждено исполнительное производство. Определением суда произведена замена стороны должника в исполнительном производстве с Администрации городского округа на Министерство: в силу изменения законодательства орган местного

¹⁵ Апелляционное определение Верховного суда Республики Карелия от 29.04.2016 N 33-1520/2016

самоуправления не имеет возможности исполнить решение суда. Однако суд апелляционной инстанции отменил это определение: администрацией как должником по исполнительному производству выполнялись работы, связанные с предварительным согласованием земельного участка, в связи с чем орган местного самоуправления не может быть заменен в порядке процессуального правопреемства на Министерство.

Президиум Верховного суда Республики Карелия оставил в силе определение суда первой инстанции, поскольку Администрацией не совершалось действий, которые бы в силу прямого указания законодательства предоставляли ей полномочия *продолжить и завершить* процедуру предоставления земельного участка. Решение о предварительном согласовании места размещения объекта администрации не принималось и не могло быть принято. Соответствующими полномочиями с 1 января 2016 года обладает уполномоченный орган государственной власти Республики Карелия¹⁶.

Как видно из анализа представленных судебных актов, при перераспределении полномочий между муниципалитетами и субъектами Федерации суды допускают правопреемство в части исполнения ранее вынесенных решений судов, обращая внимание на объем *уже исполненных муниципалитетами обязательств, точнее, – на возможность реального исполнения (завершения исполнения) возложенных на них судом обязательств*.

В одном из рассмотренных судом дел вопрос о правопреемстве потребовал квалификации соответствующих полномочий с точки зрения их принадлежности.

Так, Законом Иркутской области от 2014 года сроком до 1 января 2019 года перераспределены полномочия между органами местного самоуправления и Правительством области по распоряжению земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена.

В декабре 2018 года Министерство имущественных отношений Иркутской области обратилось в суд с иском к Г. об обязанности освободить самовольно занятые земельные участки. В ходе судебного разбирательства от администрации г. Иркутска поступило ходатайство о замене Министерства его правопреемником администрацией г. Иркутска, поскольку с 1 января 2019 года именно она является органом, уполномоченным на предоставление земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена.

Определением районного суда заявление о процессуальном правопреемстве оставлено без удовлетворения: *само по себе* перераспределение полномочий между различными уровнями государственной власти не является основанием для процессуального правопреемства, а в региональном Законе от 2014 года не содержится соответствующих положений, порядок перехода прав и обязанностей в порядке правопреемства регламентирован не был; предмет спора, т.е. материально-правовые требования, не связаны непосредственно с распоряжением земельными участками, а вытекают из правоотношений, связанных с осуществлением земельного контроля, в том числе, контроля за недопущением самовольного занятия земель.

Суд апелляционной инстанции определение суда первой инстанции отменил. С 1 января 2019 года в г. Иркутске полномочия по распоряжению землей, государственная собственность на которые не разграничена, осуществляет городская администрация. Основанием для подачи иска действительно послужили материалы административного обследования, проведенные Росреестром в рамках полномочий по осуществлению земельного контроля. При этом правовое обоснование иска было основано на положениях Земельного кодекса РФ, коррелирующих с нормами ГК РФ, в частности ст. 304. Квалификация материально-правовых требований как вытекающих из правоотношений по проведению земельного контроля не верна, поскольку в таком случае, министерство не являлось бы единственным управомоченным лицом на подачу иска, а предоставляло бы подобное право Росреестру, что не соответствует действующему законодательству¹⁷.

¹⁶ Постановление Президиума Верховного суда Республики Карелия от 27 ноября 2019 г. № 44-г-22/2019.

¹⁷ Апелляционное определение Иркутского областного суда от 30 апреля 2019 г. по делу № 33-2995/2019.

Во-вторых, при рассмотрении вопросов о правопреемстве суды вынуждены оценивать функциональную связь между полномочиями, которые законом рассматриваются в виде единой совокупности.

Так, Росреестр по Московской области отказал П. в государственной регистрации права собственности квартиры в многоквартирном доме, т.к. у администрации городского поселения Нахабино отсутствовали полномочия выдавать разрешение на ввод дома в эксплуатацию, т.к. решение этого вопроса с 2015 года отнесено к компетенции Министерства строительного комплекса Московской области. Судом первой инстанции решение Росреестра об отказе в государственной регистрации признано незаконным: в соответствии с действующим законодательством (ч. 2, ч. 5 ст. 55 Градостроительного кодекса РФ), разрешение на ввод дома в эксплуатацию должно быть выдано тем органом власти, который выдавал разрешение на строительство. Однако суд апелляционной инстанции не согласился с этим выводом, указав, что с 1 января 2015 года полномочия по рассмотрению заявлений о выдаче разрешений на ввод многоквартирного дома в эксплуатацию на территории Московской области отнесены к ведению Министерства строительства комплекса Московской области¹⁸.

Иными словами, функциональное правопреемство допустимо в отношении отдельных полномочий, составляющих в законе единую совокупность с иными полномочиями. Несмотря на такую связь, эти полномочия рассмотрены судом в качестве отдельных юридически значимых действий. Хотя, на наш взгляд, вопрос о содержании и характере связей между полномочиями требует более глубокой оценки со стороны суда (с соответствующим отражением в мотивационной части судебного акта).

В-третьих, особого внимания заслуживает практика по проблеме правопреемства (и тем самым объеме полномочий региональной власти) по ранее заключенным муниципалитетом договорам. Как правило, речь идет о правопреемстве по договорам аренды земельных участков неразграниченной государственной собственности в случае перераспределения полномочий в отношении таких участков (перераспределение полномочий по управлению муниципальной собственностью закон прямо запрещает).

Так, между гр. ФИО1 и администрацией Лахденпохского муниципального района был заключен договор аренды земельного участка. Арендатор умер, его права и обязанности перешли к гр. К. в порядке наследования. До истечения срока действия договора аренды К. обратился в Министерство с заявлением о заключении договора аренды на новый срок для ведения личного подсобного хозяйства. Однако Министерство отказало в удовлетворении заявления в связи с расположением земельного участка в прибрежной защитной полосе водного объекта, уведомило К. о прекращении действия договора аренды. Но менее чем через год после прекращения действия договора аренды Министерство заключило договор аренды спорного земельного участка с другим лицом (ФИО2).

Суд признал недействительным договор аренды с ФИО2. Договор аренды с К. считается возобновленным на неопределенный срок. Оснований, не позволяющих возобновить договор аренды не имеется. Уведомление Министерством о прекращении действия договора с К. не влечет правовых последствий, т.к. полномочиями арендодателя Министерство не обладало. Законом Республики Карелия 2015 года перераспределены полномочия органов местного самоуправления по *предоставлению* земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена. Предоставление земельных участков является одним из видов распоряжения ими (п. 22 Обзора судебной практики Верховного Суда Российской Федерации № 2 (2020) (утв. Президиумом Верховного Суда РФ 22.07.2020)); иные варианты распоряжения, перечислены в Законе «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации». Учитывая, что полномочия по распоряжению земельными участками, обремененными правами аренды, по договорам аренды, заключенным органами местного самоуправления до перераспределения полномочий,

¹⁸ Апелляционное определение Московского городского суда от 4 апреля 2017 г. по делу № 33а-1867/2017.

остались не разграниченными, а в силу закона право распоряжения такими участками предоставлено органам местного самоуправления, действия, направленные на отказ от исполнения договора аренды с К. могли быть совершены только администрацией муниципального района, а не Министерством¹⁹.

В другом случае между администрацией Прионежского муниципального района Республики Карелия и гр.ФИО1 заключен договор аренды. ФИО1 уступил права и обязанности по договору аренды К. Между К. и Министерством имущественных и земельных отношений Республики Карелия было заключено дополнительное соглашение об изменении расчета годовой арендной платы.

Районный суд, по иску администрации муниципального района, признал дополнительное соглашение недействительным. Законом Республики Карелия Министерство наделено полномочиями по предоставлению земельных участков из земель, государственная собственность на которые не разграничена, при этом *полномочия арендодателя по действующим договорам аренды* Министерству не переданы. Не являясь стороной заключенного договора аренды, Министерство не вправе было совершать юридически значимые действия, направленные на изменение условий договора по пересчету размера арендной платы²⁰.

Выводы судов требуют неоднозначной оценки. С одной стороны, в условиях фактически производимого субъектами Федерации «передела» судебная практика позволяет обеспечить защиту прав арендаторов, которым земельные участки были предоставлены местной властью до перераспределения полномочий. Причем во многих случаях арендаторами предстают граждане, субъекты малого и среднего предпринимательства, о поддержке которых особо заботится государство. С другой стороны, полномочие по предоставлению земельных участков неразграниченной государственной собственности наделяет уполномоченное лицо как правом на заключение договора, так и правом на его расторжение и пр. (во всяком случае в Законе «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации» не сказано обратного, а расторжение договора аренды или изменение ставок не перечислены в качестве отдельных полномочий). Скорее, вопрос о полномочиях по заключенным ранее договорам аренды должны быть отражены в региональном законе о перераспределении.

5. Отдельные аспекты реализации перераспределенных полномочий.

Как показывает анализ судебной практики, институт перераспределения полномочий может вести к конфликту компетенций. С перераспределением полномочий вопрос о том, кто обязан (уполномочен) совершать те или иные действия в отношении указанных объектов вызвал споры.

Во-первых, это касается случаев столкновения полномочий местной власти по управлению бесхозяйным и выморочным имуществом.

Так, решением Ленинского районного суда г. Ульяновска отказано в удовлетворении требований Министерства строительства и архитектуры Ульяновской области о прекращении права пожизненного наследуемого владения на ряд земельных участков, т.к. их правообладателями значатся умершие граждане. Суд не принял довод Министерства о том, что участки длительное время не используются по назначению, не выполняются обязанности по рекультивации земель и улучшению их состояния, что в силу ст. 54 Земельного кодекса РФ является основанием для прекращения права пожизненно наследуемого владения участками. Как указано в решении суда, право пожизненного наследуемого владения участками не было прекращено в момент смерти наследодателей, а перешло соответственно

¹⁹ Апелляционное определение Верховного суда Республики Карелия от 13 декабря 2022 г. № 33-3731/2022 по делу № 2-12/2022.

²⁰ Апелляционное определение Верховного суда Республики Карелия от 14 декабря 2021 г. № 33-4034/2021 по делу № 2-519/2021.

См. также: Апелляционное определение Верховного Суда Республики Карелия от 26 июня 2020 г. № 33-1500/2020.

либо наследникам, заявившим свои права на наследственное имущество, либо в казну г. Ульяновска. Министерство является уполномоченным лицом по распоряжению в г. Ульяновске земельными участками, на которые государственная собственность не разграничена, но *не имеет полномочий* по разрешению от имени г. Ульяновска вопросов, касающихся *выморочного имущества*²¹.

В другом случае суд удовлетворил требования И. к администрации Новоладожского городского поселения, *обязав ее совершить действия, направленные на оформление в собственность* муниципального образования водоотводной канавы и осуществить ее очистку. Данные канализационные (ливневые) сети не были приняты в собственность поселения, в связи с чем не передавались в областную собственность при перераспределении полномочий в 2014 году.

Суд апелляционной инстанции согласился с решением районного суда в части обязанности поселения обратиться с заявлением о принятии на учет бесхозяйного недвижимого имущества в виде водоотводной канавы, в то время как решение о возложении на муниципалитет обязанности по очистке признан незаконным и необоснованным. Спорная водоотводная канава не имеет самостоятельного хозяйственного назначения, а является частью водоотводной сети водоочистных сооружений ГУП «Леноблводоканал». Она не является частью системы городской ливневой канализации, поскольку используется исключительно ГУП для сброса сточных вод из канализационных сетей после промывки фильтров и регенерации осветителей с водоочистной станции. Именно предприятие является фактическим пользователем канавы, осуществляющим сброс в нее сточных вод, что приводит к затоплению смежных земельных участков. В силу требований ч. 5 ст. 8 Федерального закона «О водоснабжении и водоотведении» необходимость отнесения бесхозяйных сетей водоотведения на обслуживание предприятия, независимо от того, передана ли водоотводная канава во владение ГУП или является бесхозяйной, *обязанность по содержанию* сетей и присоединенных к ним бесхозяйных объектов, должно нести *предприятие водопроводно-канализационного хозяйства*, которое фактически использует их для оказания услуг водоотведения. Отсюда и обязательства вследствие причинения вреда, в том числе по обязанности очистки водоотводной канавы, подлежат возложению не на администрацию поселения, а на ГУП «Леноблводоканал»²².

Во-вторых, институт перераспределения полномочий вновь поставил вопрос об уполномоченном субъекте по ликвидации несанкционированных свалок на землях неразграниченной собственности, обозначив новые нюансы в решении этой проблемы.

Так, Законом Свердловской области от 2014 года перераспределены полномочия по распоряжению земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена. Решением районного суда от 2022 года удовлетворены требования межрайонного природоохранного прокурора о возложении обязанности по ликвидации несанкционированных свалок на землях неразграниченной государственной собственности на Министерство по управлению государственным имуществом области. Как указано в решении суда, поскольку исключительно Министерство обладает полномочиями по *распоряжению* землями, государственная собственность на которые не разграничена, то *только оно одно и выступает в любых правоотношениях*, в том числе в правоотношениях по обращению с обнаруженными отходами производства и потребления как собственник таких земель и лицо, обязанное нести расходы по их содержанию²³.

Эту позицию суды Свердловской области сохранили и после принятия Постановления Конституционного Суда РФ от 30 мая 2023 г. № 27-П. Так, решением районного суда от 8 августа 2023 года удовлетворены требования межрайонного природоохранного прокурора о возложении обязанности по ликвидации несанкционированных свалок на землях

²¹ Апелляционное определение Ульяновского областного суда от 6 июля 2021 г. № 33-2522/2021 по делу № 2-654/2021.

²² Апелляционное определение Ленинградского областного суда от 15 ноября 2023 г. № 33-7090/2023.

²³ Апелляционное определение Свердловского областного суда от 23 декабря 2022 г. по делу № 33-19964/2022.

неразграниченной государственной собственности.

Суд отверг доводы Министерства о том, что надлежащим ответчиком – в силу постановления КС РФ – является не Министерство, а орган местного самоуправления – администрация г. Екатеринбурга, в чьи полномочия входит организация благоустройства территории городского округа, контроль за выдачей разрешений на выполнение работ по уходу за зелеными насаждениями. Поскольку несанкционированное размещение отходов находится на земельных участках из состава земель неразграниченной собственности, полномочия по *распоряжению* которыми принадлежит органам государственной власти Свердловской области, постольку Министерство является уполномоченным органом на *распоряжение* указанными земельными участками, и как следствие именно на нем лежит обязанность по ликвидации данной свалки.

Это решение поддержал и суд апелляционной инстанции, отклонив ссылку на постановление КС РФ: из данного постановления не следует безусловная обязанность органа местного самоуправления по ликвидации таких мест. Кроме того, в постановлении КС РФ указано на необходимость определения судом объема необходимого финансирования из федерального бюджета или бюджета субъекта Федерации²⁴.

Общая направленность решения судов по защите прав местного самоуправления в условиях изъятия у них (в результате перераспределения) полномочий, приносящих доходы и сохранения полномочий, возлагающих исключительно обязанности, причем тяжелые и порой непосильные с финансовой точки зрения, а также отсутствия (до сих пор!) законодательного механизма финансирования этого полномочия, требуемого постановлением КС, нельзя не поддержать. Именно в этом направлении – создании финансовых условий для выполнения муниципалитетами полномочия по ликвидации несанкционированных свалок сформулирована и позиция Конституционного Суда РФ. Однако приведенное в этой связи обоснование областным судом Свердловской области небесспорно. Суд не только не оценивает соотношение между полномочиями по распоряжению и предоставлению земельными участками, а именно последнее (предоставление) закреплено за уполномоченными субъектами, но и не учитывает позиции КС РФ, направленной на «разрыв» между правом собственности и полномочиями по ликвидации несанкционированных свалок. Ликвидация несанкционированных свалок признается муниципальным полномочием вне зависимости от того, на землях чьей (публичной) собственности эта свалка обнаружена. Между полномочием по предоставлению земельных участков и обязанностью ликвидировать на них несанкционированные свалки, безусловно, существует взаимосвязь, но она носит иной, функциональный (а не обусловленный «титолом») характер.

²⁴ Апелляционное определение Свердловского областного суда от 16 января 2024 г. по делу № 33а-135/2024 (33а-18653/2023).

Раздел IV. Лаборатория теории и истории социального управления

Традиционные основы мировоззрения.
Traditional worldview foundations.

И.В.Бабичев,
*сопредседатель-координатор
Организационного комитета
Федерального Народного Совета,
доктор юридических наук, академик РАН*

Аннотация. В статье с опорой на Стратегию национальной безопасности Российской Федерации и Указ Президента РФ от 9.11.2022 года №809, утвердившего Основы государственной политики по сохранению и укреплению традиционных российских духовно-нравственных ценностей, предпринята попытка описать традиционные ценности и антиценности, исходя из представлений о локальных цивилизациях и их Традициях. Традиционные ценности предлагается разделить на премордиальные, цивилизационные и всечеловеческие. Выделены традиционные ценности-институты. Показана природа и генезис антиценностей. Показано, что традиционные ценности являются базовой основой объективной идеологии, как мировоззрения, ведущего социальные системы по пути гармоничного интегративного устойчивого развития.

Ключевые слова. Локальная цивилизация, традиция, субъективная идеология, объективная идеология, традиционные ценности, ценности-институты, патриотизм, антиценности.

Abstract: In the article, based on the National Security Strategy of the Russian Federation and Decree of the President of the Russian Federation of November 9, 2022 No. 809, which approved the Fundamentals of State Policy for the Preservation and Strengthening of Traditional Russian Spiritual and Moral Values, an attempt is made to describe traditional values and anti-values, based on ideas about local civilizations and their Traditions. Traditional values are proposed to be divided into premordial, civilizational and pan-human values. Traditional values-institutions are highlighted. The nature and genesis of anti-values is shown. It is shown that traditional values are the basic basis of objective ideology as a worldview that leads social systems along the path of harmonious integrative sustainable development.

Keywords: Local civilization, tradition, subjective ideology, objective ideology, traditional values, values-institutions, patriotism, anti-values.

Со времен утверждения Указом Президента РФ от 2.07.2021 года №400 **Стратегии национальной безопасности Российской Федерации** и особенно со времени принятия Указа Президента РФ от 9.11.2022 года №809 (далее также – Указ №809), утвердившего **Основы государственной политики по сохранению и укреплению традиционных российских духовно-нравственных ценностей**, в наш уже нормативный обиход вошли такие понятия, как «**традиционные духовно-нравственные ценности**» и «**деструктивная идеология**».

Нормативный перечень традиционных ценностей в Указе №809 дан [1], и нормативный перечень антиценностей (деструктивной идеологии) в Указе дан тоже [2]. Эти перечни критикуются как неточные и недостаточные, а порой и не обладающие должной определенностью, но мы предлагаем рассматривать их как необходимый, нормативно очерченный набор понятий, описывающий определенный ценностный мировоззренческий подход и уточняющий его через антиценности, то есть через то, что приемлемо и что неприемлемо.

Понятно, что остается вопрос понимания источников и механизмов формирования ценностей и антиценностей в мировоззренческом смысловом контексте. В нашей статье мы постараемся ответить на этот вопрос.

Вначале про идеологию, про *идеологию объективную и субъективную*.

Объективная идеология (в отличие от субъективной, в том числе деструктивной, которая есть, собственно, антиобъективная или контробъективная идеология) – это та мировоззренческая ценностно-целевая система, которая ведет к устойчивому гармоничному развитию всех социальных систем, и, конечно, - локальных цивилизаций и их государств. Субъективная идеология – это тот ценностно-целевой набор, который формулируется различными субъектами общественно-политического процесса, и не обязательно соотносится (а чаще и не соотносится) с потребностями устойчивого гармоничного развития социальных систем [3].

Понятно отсюда, что не все идеологии объективны, т.е. не все они ведут к гармоничному устойчивому развитию. Отсюда и столь разное понимание самого понятия «идеология» - это не целостное явление, оно состоит по меньшей мере из трех: объективная идеология; субъективная идеология, соотносящаяся с объективной; субъективная идеология, с объективной не соотносящаяся (то самое «ложное сознание», по выражению К. Маркса).

Основу объективной идеологии – это можно считать исторически установленным фактом – всегда составляют традиционные цивилизационные ценности. Это базовый признак такой идеологии, поскольку именно традиционные ценности содержательно полны и гармонично устойчивы (внутренне взаимосвязаны и непротиворечивы, т.е. интегративны) [4]. Соответственно, основу деструктивной идеологии (антиобъективной или контробъективной идеологии) составляют антиценности.

Нам требуется, таким образом, прояснить два вопроса.

Первый: что такое, собственно, традиционные ценности и из чего они состоят; и, соответственно, что такое антиценности и как они формируются.

И второй вопрос, с первым связанный: как и через какие механизмы утверждать традиционные ценности в нашей государственной, общественной и экономической жизни. А значит утверждать и имеющую их в своей основе мировоззренческую систему – объективную идеологию гармоничного интегративного развития нашего русского / российского государства-цивилизации.

Прежде чем рассуждать о традиционных ценностях, и о мировоззрении, основанном на цивилизационной традиции, то, конечно, надо напомнить о том, что такое локальная цивилизация. Локальная цивилизация – предельно крупная геосоциальная система. Мир наш состоит из таких локальных цивилизаций. Их – по разным анализам – 8-12, некоторые пока выступают как цивилизационные ареалы, т.е. формируются. Многие цивилизации имеют свои государства. Локальная цивилизация имеет необходимый и достаточный состав образующих и организующих ее элементов:

1) Суперэтнос – народ, состоящий, в свою очередь, из этносов и народностей, энергоинформационно между собой связанных (в России их – около 190; 155 языков, среди них: 34 – государственные языки республик РФ, а 40 – языки официального общения в местах компактного проживания);

2) Географическое месторазвитие (для России – евразийский «хартленд»);

3) Свою Традицию.

То есть Традиция без цивилизации не бывает. В.В. Аверьянов [5] и А.В. Смирнов [6] разработали целостное понятие Традиции, завершив тем самым основы цивилизационистской теории.

По представлению В.В. Аверьянова, цивилизационная Традиция имеет как бы **три сферы**: «ядро» - полноту Добра – сферу сакрального, питающуюся энергиями Духовного мира; «тело» **Традиции** – уникальный цивилизационный культурно-исторический и ментальный тип с его культурно-ментальными кодами, суперэтническим (а, точнее, цивилизационно- и государствообразующим языком), смысловой логикой, а значит научной

и правовой логикой и связанными с ней системами, философской традицией, хозяйственно-экономической системой («политэкономия цивилизации» - то, мимо чего в свое время прошел марксизм); наконец, **сферу всечеловечности (всеединства)**, которое есть то общее, что каждая цивилизация вносит в мир, и чем каждая цивилизация взаимодействует (прежде всего, через диалог и партнерство) с другими цивилизациями-традициями (рисунок 1). Всечеловечность – термин Ф.М. Достоевского [7]. А.В. Смирнов говорит о противопоставлении всечеловечности глобалистской «общечеловечности» [8].



Рисунок 1.

Именно Традиция формирует ценности: сакральное «ядро» задает их основу, «тело» переводит их на язык цивилизационной культуры и ментальности, «всеединство» вычленяет и сохраняет их универсальные черты. [9].

Традиционные ценности мы представляем себе так (рисунок 2):



Рисунок 2.

Первый, сакральный, их уровень: Добро, Любовь, Истина как имена Бога, как принадлежность духовного мира. Это то, что Р. Генон относил к примордиальной Традиции.

Их первая проекция на социальный мир – Гармония, Совесть, Страх Божий и Жажда Бога (свт. Феофан Затворник). Арх. Иоанн (Крестьянкин) говорит об этом так: «Дух в человеке проявляется в трех видах: 1. Страх Божий. 2. Совесть. 3. Жажда Бога. 1. Страх Божий – это, конечно, не страх в нашем обычном, человеческом понимании этого слова: это благоговейный трепет перед величием Божиим, неразрывно связанный с неизменной верою в истину бытия Божия, в действительность существования Бога как нашего Творца, Промыслителя, Спасителя и Мздовоздаятеля. 2. Второе, чем проявляет себя дух в человеке, это – совесть. Совесть указывает человеку, что право, что не право, что угодно Богу и что не угодно, что должно и чего не должно делать. Совесть есть наш внутренний судья – блюститель закона Божия. Святые отцы называют совесть «голосом Божиим» в душе человека. 3. Третье проявление духа в человеке святитель Феофан (Затворник) метко назвал «жаждою Бога». Ничем тварным и земным наш дух удовлетвориться не может, пока не обретет покоя в Боге, к живому общению с Коим дух человеческий всегда сознательно или бессознательно стремиться.» [10]. Гармония же есть красота и мера как отражение Добра, Истины и Любви в мире. Эту группу ценностей тоже можно отнести к примордиальным ценностям.

Это ценности первого, «ядерного» уровня Традиции. «Ядерная» Полнота в каждой Традиции уникальна, но при этом она через универсальность Добра сопрягается с «ядерной» Полнотой других Традиций.

Идущая из «ядра» сакральная энергия одухотворяет «тело» Традиции:

конфессиональное своеобразие и обрядность, культурно-исторические и ментальные коды, суперэтнический (государствообразующий – правильнее цивилизационнообразующий) язык, смысловую логику, а значит научную и правовую логику и связанные с ней системы, философскую традицию, хозяйственно-экономическую систему («политэкономия цивилизаций» - знание, проигнорированное в свое время марксизмом).

Архетипами общественного сознания, его коллективного бессознательного являются культурно-исторические и ментальные коды. Предполагается, что, воздействуя определенными социальными технологиями на эти коды, можно менять общественное сознание в ту или иную сторону. Культурно-исторические и ментальные коды русской / российской цивилизации описывались несколькими исследовательскими группами. Приведем как пример подход, предлагаемый исследователями Изборского клуба (таблица 1) [11].

Таблица 1. Русские / российские культурно-исторические и ментальные коды
(по А.А. Проханову, В.В. Аверьянову)

Коды русского пространства (сакральной географии и топонимики)	<ol style="list-style-type: none"> 1. Херсонес-код (Корсунь-код, Крещение-код) 2. Новый Иерусалим-код 3. Москва-код (Кремль-код) 4. Сталинград-код 5. Волга-код 6. Древо-код 7. Чудо-код (код веры в чудо, упования на чудо) 8. Код богопознания
Коды русской метафизики (русского мифа)	<ol style="list-style-type: none"> 1. Пасха-код (код «Бессмертия», «Воскрешения») 2. Победа-код (Победа-мечта, код превращения тьмы в свет) 3. Соборность-код (собор, община, артель, всечеловечность) 4. Правда-код, (код «Души мира») 5. Мирный Атом – код 6. Первопроходство-код (Код взыскания царства, поиск «Земного рая», «Царствия Божия на Земле», «Беловодья» и т.д. 7. Космос-код
Коды русской защиты	<ol style="list-style-type: none"> 1. Код оборонного сознания («Святого оружия») 2. Код жертвенности 3. Пересвет-код 4. Партизан-код («народ-партизан») 5. Пушкин-код («Медный всадник» победил Аненербе) 6. Код непокорности 7. Код всечеловечности, код Ковчега

И.А. Ильин писал о российской Традиции и ее ценностях так: «У нас вся культура иная, своя, и притом потому, что у нас иной, особый духовный уклад. У нас совсем иные храмы, иное богослужение, иная доброта, иная храбрость, иной семейный уклад; у нас совсем другая литература, другая музыка, театр, живопись, танец; не такая наука, не такая медицина, не такой суд, не такое отношение к преступлению, не такое чувство ранга, не такое отношение к нашим героям, гениям и царям. И притом наша душа открыта для западной культуры: мы ее видим, изучаем, знаем и если есть чему, то учимся у нее; мы овладеваем их языками и ценим искусство их лучших художников; у нас есть дар вчувствования и перевоплощения» [12].

Объемлющим понятием цивилизационной традиции, включающем все ее части: народ и его сообщества, семью; месторазвитие, Традицию во всей ее полноте, и понятием, привычным для общественного и обыденного сознания, является понятие **Родины**. В это понятие нередко включается и понятие государства, но мы бы это разделили. С учетом такого понимания Родины вполне можно сказать, что **Родина-Россия – это наша объемлющая традиционная мировоззренческая ценность**.

Именно поэтому **патриотизм** – как свойство личности в ее любви к Родине – а, значит, к Богу, к народу, к его Традиции, к месту, где родился и рос, к семье, к Космосу, к всечеловечеству – есть объемлющая традиционная ценность и сущностная характеристика личности.

Премордиальная и цивилизационная части Традиции разворачиваются – через гармонию и интегративность – в такие ценностные понятия как **справедливость, солидарность** (в пределе – **соборность**), **свобода, само-управление, созидание**. Этот ценностный ряд можно продолжить, но он конечен. При этом все эти понятия – как по вертикали, так и по горизонтали – между собой органично взаимосвязаны.

Про справедливость В.Н. Лосский в свое время писал: «Справедливость – не какая-то абстрактная превосходящая Бога реальность, а одно из выражений его природы» [13].

Это можно сказать обо всех этих понятиях: **справедливость, солидарность, свобода, самоуправление, созидание**. Они одновременно выражают природу Бога и природу человека в Традиции.

Справедливость как социальная и политико-правовая гармония.

Солидарность как любовь к Богу, к ближнему и к себе.

Свобода как обретение полноты личностной субъектности через освобождение от «зависимостей зла» (греха).

Самоуправление – личностное, общественное, государственное: гармония иерархий, сетей и сред (В.Е. Лепский) и их формирование.

Созидание: цель, воля, знания, умение и навыки. Космизм созидания (в отличии от потребительского общества антиценностей).

Эти категории в социальном мире разворачиваются в **институты (ценности-институты)** – которые и ценности, и субъекты, и инструменты ценностно-целевой реализации: **гармоничная, то есть здоровая во всей полноте здоровья (духовного, душевного и физического), созидательная и патриотичная личность; здоровая семья, которую создают гармоничные личности – мужчина и женщина; солидарное общество, стремящееся к соборному, как здоровая семья здоровых семей; справедливое, солидарное, свободное, самоуправляющееся созидательное государство (гармоничное интегративное государство); солидарная интегративная экономика как инструмент и институт жизнедеятельности такого государство и солидарного общества; многоцентричный мир как симфония локальных цивилизаций**.

Концентрацией традиционной ценностно-целевой системы, ее сжатым выражением, ее ориентиром является понятие **Высокой мечты (для нас – Русской мечты)**, которое объединяет в себе все: **премордиальность** как Высшую основу, **космичность** как Высшую цель, **гармонию и интегративность** как Высшую инструментальность, **всечеловечность** как Высшее соучастие.

Высокая мечта и Победа как ее реализация в пределе устремлены в Духовный мир. «Достижение Царства Небесного есть абсолютная Русская Победа» (А.А. Проханов).

Все обсужденные нами традиционные ценности можно представить в таблице 2.

Таблица 2. Традиционные ценности.

- I. Премордиальные ценности.**
Добро, Любовь, Истина, Гармония, Совесть, Страх Божий, Жажда Бога.
- II. Цивилизационные ценности.**
Конфессиональные традиции и обряды, культурно-исторические и ментальные коды, суперэтнический цивилизационнообразующий (государствообразующий) язык, смысловая логика и культура (научная, правовая, философская), система права и государственного устройства, хозяйственно-экономическая система.
Патриотизм.
- III. Всечеловеческие ценности.**
Справедливость, солидарность, свобода, самоуправление, созидание.
Гармоничная, здоровая во всей полноте здоровья (духовного, душевного и физического), созидательная и патриотичная личность. Здоровая семья. Солидарное общество. Справедливое, солидарное, свободное, самоуправляющееся, созидательное государство. Солидарная интегративная экономика. Многополярный мир как симфония локальных цивилизаций-традиций.
- IV. Высокая мечта. Победа.**

Впереди большая научная, философская и богословская работа по дальнейшему описанию и определению традиционных ценностей – как в цивилизационном (для нас – российском), так и в универсальном всечеловеческом аспекте. Заметим при этом, что путь к всечеловеческому для каждого из нас лежит через усвоение своих традиционных цивилизационных ценностей. Как говорил об этом Н. Бердяев: «Путь к всечеловечеству для каждого из нас лежит через Россию».

Традиционным ценностям противопоставляются антиценности. Указ №809 определяет антиценности (и деструктивную идеологию) как чуждую российскому народу и разрушительную для российского общества систему идей и «ценностей». В общем виде можно сказать, что антиценности – уничтожение и/или извращение Традиции.

Как происходит трансформация ценностей в антиценности? Такая трансформация происходит по всем ценностным уровням.

Основа – **Зло** как отсутствие всего остального премордиального или его извращение и недостаточность. Добро «ядра» Традиции исчезает или умалется. Зло превращает гармония – красоту и меру – в очарование Зла без меры. Страх Божий и Жажда Бога – либо исчезают либо трансформируются в культы Инфернального и сектантство. Также и Совесть («бессовестность»).

Культурно-исторические и ментальные коды извращаются в антикоды - грехи. Все «тело» Традиции подвергается заместительной (подменной) глобализации – язык, смысловая логика, культура, право, наука, философия, системы хозяйствования – на смену традиционным ценностям приходят «ценности» «общечеловеческие».

Пример заместительной (подменной) глобализации приведем из книги В.Э. Багдасаряна и арх. Сильвестра – как «общечеловеческие ценности» подменяют представления о семи смертных грехах [14]:

Похоть – это, оказывается, раскрытие потенциала и свободы сексуальности;

Чревоугодие – Эстетика гурманов;

Жадность – Менеджерский подход и рентабельность;

Лень – Поиски себя;

Гнев – Проявление эмоциональных качеств, их свобода;

Зависть – Проявление конкуренции;

Гордыня – адекватная самооценка и формирование чувства уверенности.

Всечеловеческие традиционные ценности могут – и должны – стать основой Всемирной декларации *всечеловеческих ценностей* (или гармоничного пути человечества), взамен тех Всеобщих деклараций *общечеловеческих ценностей*, которые сегодня бытуют в мире.

Мы близки к формулированию объективной *национальной идеологии* гармоничного интегративного развития, имеющую в своей основе традиционные цивилизационные ценности, которая должна затем стать *конституционной идеологией*, основой соответствующей трансформации Конституции, а затем и всей законодательной и нормативной основы государства, экономики и общества на новых конституционных принципах.

Список использованных источников и примечания:

1. «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». - ст. 5 Указа Президента РФ от 9.11.2022 №809.
2. «Идеологическое и психологическое воздействие на граждан ведет к насаждению чуждой российскому народу и разрушительной для российского общества системы идей и ценностей (далее - деструктивная идеология), включая культивирование эгоизма, вседозволенности, безнравственности, отрицание идеалов патриотизма, служения Отечеству, естественного продолжения жизни, ценности крепкой семьи, брака, многодетности, созидательного труда, позитивного вклада России в мировую историю и культуру, разрушение традиционной семьи с помощью пропаганды нетрадиционных сексуальных отношений». - ст.14 Указа Президента РФ от 9.11.2022 №809.
3. Подробнее об этом см.: Декларация Федерального Народного Совета «Онтология Гармонии, Добра, Высокой мечты и Победы для России и мира» // Сайт Федерального Народного Совета: <https://fnsdobro.ru>.
4. Это вытекает из онтологической классификации мировоззренческих систем, предложенной в Декларации Федерального Народного Совета «Онтология Гармонии, Добра, Высокой мечты и Победы для России и мира».
5. Аверьянов В.В. Традиция и динамический консерватизм. М., 2012.
6. Смирнов А.В. Всечеловеческое vs общечеловеческое. М., 2019.
7. Впервые прозвучал в Пушкинской речи Ф.М. Достоевского 8 июня 1880 года.
8. Смирнов А.В. Указ.соч.
9. Как правильно отмечают В.Э. Багдасарян и арх. Сильвестр: «Нужна научная аргументация и верификация религиозных положений. Необходим перевод языка символов, аллегорий и притч, ключ к которому частично утрачен, на язык, доступный для понимания современного человека.». – Багдасарян В.Э., Сильвестр, архимандрит. Традиционные ценности: стратегия цивилизационного возрождения. Ярославль, 2022. С. 156. – Авторы полагают, что это может стать новым шагом в религиозном познании.
10. Иоанн (Крестьянкин), арх. Размышления о бессмертной душе. Опыт построения исповеди. М., 2015. С.13-14.
11. Журнал «Изборский клуб». 2020. №10.
12. Ильин И.А. Национальная Россия. Наши задачи. М., 2021. С.81.
13. Лосский В.Н. Догматическое богословие. М., 1991. С. 284.
14. Багдасарян В.Э., арх. Сильвестр. Традиционные ценности: стратегии цивилизационного возрождения. М., 2022.

Раздел IV. Лаборатория теории и истории социального управления

2024 год – год 300-летия Российской академии наук

Продолжаем публикацию глав из подготовленной к печати монографии В.А. Бариновым и К.В. Бариновой «Достоевский и национальное самосознание России» (К 300-летию Российской академии наук)», посвященной Академии наук и писателю и члену-корреспонденту Императорской Санкт-Петербургской академии наук Ф.М. Достоевскому. В настоящем номере журнала опубликована «Глава 4. Пушкинская речь Ф.М. Достоевского как сущностное выражение национального самосознания России в конце XIX века».

УДК 82.091

**Достоевский и национальное самосознание России
(К 300-летию Российской академии наук)
Статья 4.**

UDC 82.091

**Dostoevsky and the national identity of Russia
(To the 300th anniversary of the Russian Academy of Sciences)
Paper 4.**

В.А. Баринов

*сотрудник Омского научного центра
Сибирского отделения
Российской академии наук*

К.В. Баринова

*методист бюджетного учреждения культуры
Омской области «Областной дом ветеранов»*

V.A. Barinov,

*research fellow of Omsk Scientific Center of the Siberian Branch
of the Russian Academy of Sciences*

K.V. Barinova

*a methodologist of the budgetary cultural institution
of Omsk region Regional Veterans' House*

Аннотация. Публикуется «Глава 4. Пушкинская речь Ф.М. Достоевского как сущностное выражение национального самосознания России в конце XIX века» из монографии «Достоевский и национальное самосознание России (К 300-летию Российской академии наук)». В работе проанализированы культурно-идеологические обстоятельства произнесения Пушкинской речи. Показана Пушкинская речь в восприятии современников и отечественных мыслителей. Представлена Пушкинская речь в контексте национального самосознания России. Исследованы литературные предшественники Пушкинской речи. Делается вывод о том, что Пушкинскую речь следует рассматривать как духовное завещание Достоевского русскому народу и России.

Ключевые слова: Достоевский, Россия, национальное самосознание, мыслитель, субъект, Пушкинская речь.

Abstract. 'Chapter 4. Dostoyevsky's Pushkin Speech as an essential expression of the national identity of Russia at the end of the 19th century' from the monograph 'Dostoyevsky and the national identity of Russia (To the 300th anniversary of the Russian Academy of Sciences)' is published. The work analyzes the cultural and ideological circumstances of the delivery of the Pushkin speech. The speech is shown in the perception of contemporaries and Russian thinkers. The Pushkin speech is presented in the context of Russian national identity. The literary predecessors of the speech are studied. It is concluded that the Pushkin speech should be considered as Dostoyevsky's spiritual testament to the Russian people and Russia.

Key words: Dostoyevsky, Russia, national identity, thinker, subject, Pushkin Speech.

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

The work was carried out according to the state task of the Omsk Scientific Center SB RAS (project registration number 121022000112-2).

ГЛАВА 4. ПУШКИНСКАЯ РЕЧЬ Ф.М. ДОСТОЕВСКОГО КАК СУЩНОСТНОЕ ВЫРАЖЕНИЕ НАЦИОНАЛЬНОГО САМОСОЗНАНИЯ РОССИИ В КОНЦЕ XIX ВЕКА

4.1. Культурно-идеологические обстоятельства произнесения Пушкинской речи.

Ф.М. Достоевский: *Пушкинское торжество.* Чтобы в полной мере понять смысл и определить значение Пушкинской речи Достоевского для национального самосознания России целесообразно рассмотреть ее в контексте Пушкинского торжества, которое проходило с 5 по 8 июня 1880 года в Москве по случаю открытия памятника А.С. Пушкину (скульптор А.М. Опекушин, архитектор И.С. Богомолов, мастер гранитных дел А.А. Баринов). Отметим случайное совпадение фамилий мастера гранитных дел и авторов настоящей работы – Бариновы.

Наряду с церемонией открытия, состоявшейся 6 июня, главное место в программе праздника отводилось двухдневным заседаниям Общества любителей российской словесности 7-8 июня.

Известный мыслитель Русского зарубежья, почетный член Российской академии наук (1917) П.Б. Струве, размышляя о Пушкинском торжестве и Пушкинской речи Достоевского, писал в работе «Дух и Слово Пушкина» (1937): «Еще при жизни Пушкин был любимейшим, самым понятным и самым дорогим для русского сердца из всех писателей. Он при жизни стал народным... А потом настала эпоха какого-то, быть может, лишь видимого и даже мнимого потускнения лучезарного образа Пушкина в русских умах: 60-ые и 70-ые годы. Но это потускнение было мнимым, и когда в 1880 году был открыт на редкость удачный, благородный в своей простоте памятник Пушкина в Москве, Россия гениальным и пророческим взором вновь открыла Пушкина, и он раскрылся перед нею. Это открытие и раскрытие Пушкина через вещее слово *Достоевского* есть для меня, который был в это время ребенком, первое сильное, чисто духовное, чисто культурное переживание, потрясение и откровение» [1, с. 321-322].

По свидетельству современников, открытие памятника – народное русское торжество, праздничный день русского общества и особенно русской литературы. Праздник, действительно, вышел вполне литературно-общественный. Все в нем было «общественное»: и почин в устройстве памятника, и участие в чествовании, общественная мысль и общественное слово. Все сходилось в одном, что «настоящее торжество должно явиться «радостным благовестом нашего мужающего, наконец, самосознания», что в лице Пушкина чувствуется русская народность и просвещение, «чаемое примирение прошлого с настоящим». Вот почему можно сказать, что Пушкинский праздник открывает собою новую эру в проявлении симпатий нашего общества к лучшим людям нашей отчизны [2, с. 14-15].

Среди стихотворений, написанных на открытие памятника великому поэту России, выделим стихотворение профессора О.Ф. Миллера «Пред памятником Пушкина», которое является своеобразным ответом на известное пушкинское стихотворение «Я памятник себе воздвиг нерукотворный...». Особенно знаменательно то, что на пьедестале памятника Пушкина начертаны строки из этого поэтического произведения: на одной боковой стороне пьедестала – «Слух обо мне пройдет по всей Руси великой, // И назовет меня всяк сущий в ней язык», на противоположной стороне – «И долго буду тем любезен я народу, // Что чувства добрые я лирой пробуждал».

О.Ф. Миллер в полной мере передает мысли и чувства многих участников торжества:

Певца сразил судьбы удар ужасный, –
Во цвете лет и силы он угас!
Но дивный голос лиры сладкогласной
По-прежнему звучит, пленяя нас.
Храня в душе к высокому стремленье,
Он честию поэта дорожил,
Глубоко чтит его он назначенье
И лишь добру и истине служил.
Ему была близка, мила природа,
Свой идеал он видел в ней одной,
И, чуткий к славе Русского народа,
Его любил он теплою душой.
Вот памятник – России приношенье:
Он о певце потомству говорит;
Но Пушкина бессмертные творенья
Переживут и бронзу, и гранит!
Да, будут жить они, не увядая,
И не замолкнет о певце молва,
Пока живет отчизна дорогая,
Пока стоит престольная Москва!
Пройдут века, другие поколенья
Займут страну, где прах его лежит;
Но и от них к нему благословенье,
Как дань сердец, в мир лучший полетит!
О Пушкин! брат наш милый, незабвенный!
В свой краткий век ты много совершил:
В сердцах сограждан памятник нетленный
Ты навсегда себе соорудил! [2, с. 316-317].

В празднестве приняли участие за малым исключением все крупнейшие писатели земли русской – Ф.М. Достоевский, И.С. Тургенев, А.Н. Островский, Д.В. Григорович, А.Ф. Писемский, Я.П. Полонский, А.Н. Майков, А.Н. Плещеев и другие. Впрочем, к «малому» исключению принадлежали И.А. Гончаров (по болезни) и Л.Н. Толстой с М.Е. Салтыковым-Щедринным, не пожелавшие участвовать в празднике в силу своих убеждений [3, с. 231].

Сама собой обозначилась новая интрига, которую сразу все осознали. Идею противостояния между Тургеневым и Достоевским, многими воспринимаемое – и не без оснований – как вражда, ни для кого не было тайной. И в частных письмах (с большей откровенностью и, не стесняясь, в выражениях), и печатно (стараясь соблюдать приличия) они неоднократно выказывали взаимное неприятие. С отказом Толстого московский праздник превращался в своеобразную дуэль. Значимость ее многократно увеличивалась тем, что расхождения Тургенева и Достоевского не были расхождениями сугубо личного

порядка. Каждый из них был выразителем взглядов одной из двух главных неофициальных партий русской интеллигенции – так называемых «западников» и «славянофилов».

Следует подчеркнуть, что именно решение Достоевского принять участие в Пушкинском празднике превращало протокольное светское мероприятие в идейное ристалище. Он ехал в Москву не только, чтобы выразить свою любовь к Пушкину и поделиться размышлениями о его творчестве, но и чтобы высказать свои сокровенные взгляды, заявить свой манифест. К тому побуждал его духовный темперамент – темперамент пророка, жар которого Достоевский ощущал в себе еще в юности и который с годами становился только сильнее. «Дневник Писателя», открывший России Достоевского как страстного и искусного публициста и привлечший к нему внимание широкой интеллектуальной аудитории, был порукой тому, что его участие в юбилейном разговоре о Пушкине отнюдь не сведется к одной только эстетической стороне вопроса. Так и вышло [4, с. 164-165].

4.2. Пушкинская речь

в восприятии современников и отечественных мыслителей

8 июня 1880 года Ф.М. Достоевский произнес знаменитую Пушкинскую речь на втором заседании Общества любителей российской словесности.

Для Достоевского Пушкин был не только великий поэт, но и великий мыслитель, поставивший на разрешение ряд проблем национального и мирового значения. Эти проблемы занимали Достоевского всю жизнь, о них он говорил в своей речи. Речь способствовала переосмыслению глубинных смыслов пушкинского творчества и стала важной вехой в развитии национального самосознания России.

Достоевскому не только дали говорить – его выступление стало апофеозом всего праздника. На те сорок пять минут, что длилось чтение, Достоевский перестал быть Достоевским – Федором Михайловичем, литератором, отставным штабс-капитаном, любящим супругом и заботливым отцом, старым, больным человеком, с непростым характером и сложившимися привычками. Перестал существовать. «Как труп в пустыне». В теле его обитал пророческий дух. «Угль, пылающий огнем». «Бога глас»... Событием Пушкинских дней в Москве стало явление 8 июня 1880 г. пророка. Явление и признание. Признание пророка *в своем отечестве*. Вопреки библейской истине! *Со-бытие с пророком*. Совместное с пророком приобщение к Истине [4, с. 181].

Зал Дворянского собрания слушал Достоевского, буквально затаив дыхание и периодически взрываясь громом аплодисментов. Речь произвела на современников значительное впечатление.

Поэт Я.П. Полонский в стихотворении «Федору Михайловичу Достоевскому (8 июня 1880)» дал эмоциональную оценку этой речи:

Смятенный, я тебе внимал.
И плакал мой восторг, и весь я трепетал,
Когда ты праздник наш венчал
Своею речью величавой.
И нам сиял народной славой
Тобою вызванный из мрака идеал,
Когда ты ключ любви Христовой превращал
В ключ вдохновляющей свободы [5, с. 136].

По заявлению публициста, общественного деятеля и идеолога славянофильства И.С. Аксакова, сделанного сразу же после выступления Достоевского, эта речь *«есть не просто речь, а историческое событие»* [6, с. 46].

Пушкинская речь Достоевского, сказанная 8 июня 1880 года на открытом заседании Общества любителей российской словесности, сразу же стала объектом беспрецедентного внимания многих газет и журналов.

Уже 9 июня газета «Голос» сообщила: «Может быть, никогда стены залы Благородного собрания не были потрясены таким громом рукоплесканий, какой раздался вслед за заключительными словами г. Достоевского. Члены Общества вскочили со своих мест, пожимали ему руки. Через несколько минут председатель заявил, что Общество тут же постановило избрать Федора Михайловича своим почетным членом. После этого заявления рукоплескания сделались еще восторженнее» [7, с. 425.].

Отметим, что в течение месяца текст речи Достоевского был опубликован в одиннадцати ведущих газетах России, а в конце года – в сборнике «Венок на память Пушкина» (1880), посвященном открытию памятника Пушкину. 12 августа Пушкинская речь (или точнее очерк «Пушкин») вместе со статьей «Объяснительное слово по поводу печатаемой ниже речи о Пушкине» вышла в составе единственного за 1880 году специального выпуска «Дневника Писателя». Эти публикации вызвали новый всплеск откликов. Поле полемики сместилось в сторону литературно-журнальной периодики, но и газетчики не оставили своим вниманием новое издание речи.

Современные исследователи творчества Достоевского В.А. Викторovich и О.В. Захарова отмечают, что «в истории восприятия "Пушкинской речи" нас поражает контраст между "слушателями" и "читателями". В течение очень короткого времени состоялся переход от единодушного согласия с оратором к непримиримому спору с писателем. В глазах большинства современников Достоевского и выразивших (и направлявших) их мнение органов печати "Пушкинская речь" предстала некой, может быть, и прекрасной, но уж точно несбыточной утопией, не имеющей ничего общего с земной неприглядной действительностью. Эффект небывалого воздействия Речи стали мотивировать талантом оратора, сумевшего угодить всем без исключения слушателям... "Хитроискусной" назвал ее И.С. Тургенев, как бы очнувшись от наваждения, а последовавший его указанию "Вестник Европы" предложил термин "обольстительные слова"» [7, с. 449].

Современные исследователи П.Е. Фокин и А.В. Петрова обоснованно утверждают, что Пушкинская речь стала важнейшим информационным событием 1880 года и прочно вошла в сознание русской читающей публики: «Всего в течение года появилось 95 публикаций, посвященных выступлению Достоевского в Москве и его "Пушкинской речи"! Такого никогда не было. И если пристальное внимание к масштабному общественно-культурному событию с участием членов царской семьи, правительственных чиновников, высшего духовенства и выдающихся деятелей отечественной культуры вполне вписывается в обычную информационную практику, то столь жгучий интерес к речи на литературную тему, произнесенную современным писателем, безусловно, является из ряда вон выходящим. "Пушкинская речь" Достоевского сама по себе – как общественно-культурное событие и литературно-публицистическое сочинение – стала важнейшим информационным событием 1880 г. Вне зависимости от того, как приняли слова Достоевского его адепты и оппоненты, они как исключительные, вдохновенные, жгущие – пророческие. Последовавшая вскоре смерть Достоевского придала им статус "духовного завещания"» [4, с. 184].

По мнению исследователей творчества Достоевского, уже более ста сорока лет эта гениальная речь живет своей особой жизнью, свидетельством чему служат многочисленные отдельные публикации в различных сборниках; в литературном наследии писателя она равнозначна его великим романам.

Русский религиозный философ, литературный критик и публицист В.В. Розанов в работе «О Достоевском» (1893) акцентировал внимание на том, что речь писателя «на Пушкинском празднике – это такие памятные слова, которые не могли не врезаться в мысль каждого» [8].

П.Б. Струве в речи «Достоевский – путь к Пушкину», произнесенной 13 февраля 1931 года в торжественном собрании Русского Научного Института в Белграде (то есть на 50-летие со дня кончины Достоевского) определил статус Пушкинской речи в национальном самосознании России: «Речь Достоевского о Пушкине была не только событие, но и

останется самым ярким и самым полновесным фактом в истории русского духовного развития» [9, с. 385].

Русский критик, литературовед первой волны эмиграции К.Д. Мочульский в труде «Достоевский. Жизнь и деятельность» (1947) высказал мнение о том, что Пушкинская речь есть результат многолетнего осмысления Достоевским творческого наследия Пушкина: «Речь о Пушкине – плод двадцатилетних размышлений писателя над великим русским поэтом. Набросок ее мы находим уже в статьях 1861 года в журнале "Время". Пушкин всегда стоял в центре его историософских построений: в его образе искал он разгадку судьбы и назначения России. В речи на празднестве Пушкина Достоевский облек свои заветные мысли и упования в блестящую художественную форму. Красноречие оратора соединилось в ней с огненным пафосом пророка» [10].

И.Л. Волгин в книге «Последний год Достоевского» (2017) дает сущностную характеристику этой речи: «Пушкинская речь – художественный концентрат всего того, что пытался выразить Достоевский в своём "Дневнике писателя". Это и есть "Дневник" – только художественно обобщённый, достигший своего собственного предела, к которому он всегда стремился (но, правда, не всегда достигал). Не выстраиваясь, не складываясь в строгую и законченную картину единого, внутренне непротиворечивого, рационалистически проработанного миропонимания, Пушкинская речь сохраняла поразительную целостность на ином уровне. Это – всеобъемлющее и мощное единство явленного в ней мироощущения. Это – неделимость её категорического императива, её нравственного устройства, её могучего духовного подтекста. Это, наконец, сфокусированность всех периферийных и мировых линий в одной художественной точке – в Пушкине. В Речи сказались характернейшие черты творческого гения Достоевского: его этический максимализм, его обострённое восприятие русской истории и русского человека, его скорбь и его мировой порыв. Всего этого не могла не почувствовать аудитория» [11, с. 358].

Е.А. Акелькина в монографии «Философская проза "Дневника писателя" (1876-1877) Ф.М. Достоевского: судьба культурной традиции» (2015) подчеркивает статус писателя как национального мыслителя после Пушкинского торжества: «Именно с "Дневником писателя" и речью на Пушкинском празднике 1880 года связано новое отношение русского общества к Ф.М. Достоевскому: теперь это известность не столько литератора, романиста, а скорее деятеля национальной культуры в самом широком творческом смысле, передающего опыт не узко идейный, литературный, общественный, а уникальный личный опыт жизнестроительства в себе и в организации мира вокруг, преодолевающего хаос, созидающего цельность бессмертного духа» [12, с. 98-99].

Многие исследователи сходятся во мнении, что Пушкинская речь явилась духовным завещанием Достоевского русскому народу и России.

4.3. Пушкинская речь

в контексте национального самосознания России

Н.А. Бердяев о сущности и истоках русского национального самосознания и задаче преодоления славянофильства и западничества как условие наступления новой эпохи зрелого национального самосознания России. XIX век стал эпохой национального самосознания России, когда отношение к жизненным вопросам Российского государства подвергается рефлексии в спорах славянофилов и западников, либералов и консерваторов о судьбе России и путях ее дальнейшего развития.

Н.А. Бердяев, исследуя в работе «Алексей Степанович Хомяков» (1912) сущность и истоки русского национального самосознания, пишет: «Славянофильство – первая попытка нашего самосознания, первая самостоятельная идеология. Тысячелетие продолжалось русское бытие, но русское самосознание начинается с того лишь времени, когда Иван Киреевский и Алексей Хомяков с дерзновением поставили вопрос о том, что такое Россия, в чем ее сущность, ее призвание и место в мире. В этом деле зарождающегося самосознания с ними может быть поставлен рядом лишь Чаадаев, так как гениальная боль его о России была

мукой рождения русского самосознания, западничество его было столь же национальным подвигом, как и славянофильство Киреевского и Хомякова» [13, с. 2].

Николай Александрович был убежден, что «перед русским самосознанием стоит задача преодоления славянофильства и западничества. Эпоха распри славянофильства и западничества заканчивается, и наступает новая эпоха зрелого национального самосознания» [13, с. 243].

Н.Я. Данилевский о проблеме «самостояния» Российского государства в концерте Европейских народов как ключевой проблеме национального самосознания России. Значимость вышеназванной эпохи состоит в том, что проблема «самостояния» России в концерте Европейских народов была схвачена как одна из ключевых (Россия и Европа). Особо подчеркнем, что постановка и системное рассмотрение философом и геополитиком Н.Я. Данилевским проблемы взаимоотношения России и Европы в контексте разработанной им концепции культурно-исторических типов, или самобытных цивилизаций, осуществлена в его фундаментальном труде «Россия и Европа: взгляд на культурно-исторические и политические отношения славянского мира к германо-романскому» (1869). Работа вызвала целый спектр откликов – от пространной критической отповеди В.С. Соловьева до провозглашения ее «катехизисом славянофильства». Николай Яковлевич представил на суд общественности концепцию цивилизации как главной формы организации человеческого общества, определяемой особенностями духовной природы народов, составляющих самобытные типы культур. Мыслитель приводит аргументы по обоснованию им тезиса о принадлежности России и Европы к различным типам культур, а также делает вывод о невозможности вхождения России в европейскую политическую систему.

Н.Я. Данилевский, размышляя об особенностях развития русского народа и Российского государства в «Главе XI. Европейничанье – болезнь русской жизни» своего труда, отмечает, что «духовное и политическое здоровье характеризует русский народ и русское государство... Если, однако, мы взглянем в русскую жизнь, то скоро увидим, что и ее здоровье – неполное. Она не страдает, правда, неизлечимыми органическими недугами, из которых нет другого исхода, – как этнографическое разложение; но одержима, однако же, весьма серьезною болезнью, которая также может сделаться губительною, постоянно истощая организм, лишая его производительных сил. Болезнь эта тем более ужасна, что (подобно собачьей старости) придает вид дряхлости молодому облику полного жизни русского общественного тела и угрожает ему если не смертью, то худшим смерти – бесплодным и бессильным существованием» [14, с. 263].

Н.Я. Данилевский констатирует следующее: «Как бы то ни было, русская жизнь была насильственно перевернута на иностранный лад. Сначала это удалось только относительно верхних слоев общества, на которые действие правительства сильнее и прямее и которые вообще везде и всегда податливее на разные соблазны. Но мало-помалу это искажение русской жизни стало распространяться и вширь и вглубь, т. е. расходиться от высших классов на занимающие более скромное место в общественной иерархии, и с наружности – проникать в самый строй чувств и мыслей, подвергшихся обезнародовающей реформе. После Петра наступили царствования, в которых правящие государственные лица относились к России уже не с двойственным характером ненависти и любви, а с одною лишь ненавистью, с одним презрением, которым так богато одарены были немцы ко всему славянскому, в особенности ко всему русскому. После этого тяжелого периода долго еще продолжались, да и до сих пор продолжают еще, колебания между предпочтением то русскому, как при Екатерине Великой, то иностранному, как при Петре III или Павле. Но под влиянием толчка, сообщенного Петром, самое понятие об истинно русском до того исказилось, что даже в счастливые периоды национальной политики (как внешней, так и внутренней) русским считалось нередко такое, что вовсе этого имени не заслуживало. Говоря это, я разумею вовсе не одно правительство, а все общественное настроение, которое, электризуясь от времени до времени русскими патриотическими чувствами, все более и более, однако же, обезнародовалось под влиянием европейских соблазнов и принимало

какой-то общеевропейский колорит то с преобладанием французских, то немецких, то английских колеров, смотря по обстоятельствам времени и по слоям и кружкам, на которые разбивается общество» [14, с. 266-267].

Н.Я. Данилевский ставит диагноз этой болезни: «Болезнь эту, вот уже полтора столетия заразившую Россию, все расширяющуюся и укореняющуюся и только в последнее время показавшую некоторые признаки облегчения, приличнее всего, кажется мне, назвать *европейничаньем*... Сначала рассмотрим симптомы этой болезни, по крайней мере, главные из них, а потом уже оглянемся кругом, чтобы посмотреть – не приготовлено ли и для нее лекарство, не положена ли уже секира у корня ее.

Все формы европейничанья, которыми так богата русская жизнь, могут быть подведены под следующие три разряда:

1. Искажение народного быта и замен форм его формами чуждыми, иностранными; искажение и замен, которые, начавшись с внешности, не могли не проникнуть в самый внутренний строй понятий и жизни высших слоев общества – и не проникать все глубже и глубже.

2. Заимствование разных иностранных учреждений и пересадка их на русскую почву – с мыслью, что хорошее в одном месте должно быть и везде хорошо.

3. Взгляд как на внутренние, так и внешние отношения и вопросы русской жизни с иностранной, европейской точки зрения, рассматривание их в европейские очки, так сказать в стекла, поляризованные под европейским углом наклона, причем нередко то, что должно бы нам казаться окруженным лучами самого блистательного света, являются совершенным мраком и темнотою, и наоборот...» [14, с. 267-268].

Н.Я. Данилевский негативно оценивает роль европейничанья в истории Российского государства и полагает, что для его устранения необходимо зрелое национальное самосознание России: «Болезнь эта в целом препятствует осуществлению великих судеб русского народа и может, наконец (несмотря на все видимое государственное могущество), иссушив самобытный родник народного духа, лишит историческую жизнь русского народа внутренней зидительной силы, а следовательно, сделать бесполезным, излишним самое его существование, – ибо все лишенное внутреннего содержания составляет лишь исторический хлам, который собирается и в огонь вметается в день исторического суда. Какая же сила излечит нас от постигшего нас недуга и, упразднив в нем все, искажающее наш народный облик, обратит и эту болезнь к росту, как обратила уже татарское данничество и закрепощение народа? И прямое действие власти, и сила слова кажутся нам для сего недостаточными. Оскудение духа может излечиться только поднятием и возбуждением духа, которое заставило бы встрепенуться все слои русского общества, привело бы их в живое общение, восполнило бы недостаток его там, где он иссякает в подражательности и слепом благоговении перед чуждыми идеалами, из того сокровенного родника, откуда он не раз бил полноводным ключом, как во дни Минина, и начинал бить в более близкие к нам години испытаний 1812 и 1863 годов. Для избавления от духовного плена и рабства надобен тесный союз со всеми плененными и поработченными братьями, необходима борьба, которая, сорвав все личины, поставила бы врагов лицом к лицу и заставила бы возненавидеть идолослужение и поклонение своим открыто объявленным врагам и противникам. Совершить это и в силе только суровая школа событий, только грозный опыт истории» [14, с. 299-300].

В.В. Розанов: «Пушкин не только сам возвысился до национальности, но и всю русскую литературу вернул к национальности». Философ и писатель В.В. Розанов в статье «А.С. Пушкин», посвященной 100-летию со дня рождения национального поэта, высказал глубокое суждение о роли русского слова в России: «Россия получила сосредоточение вне классов, положений, вне грубых материальных фактов своей истории; есть место, где она собрана вся, куда она вся вникает, это – русское слово...». Говоря о русской литературе, Василий Васильевич напомнил события, связанные с открытием памятника Пушкина: «Есть свои святыни в этой сфере, свой календарь, свои дорогие могилы и благодарно вспоминаемые рождения. Сегодня – первый вековой юбилей главного светоча нашей

литературы. Мы говорим – "первый", потому что не думаем, чтобы когда-нибудь века нашей истории продолжали течь и в надлежащий день "26 мая" не было вспомнено имя Пушкина. Сказать о нем что-нибудь – необыкновенно трудно: так много было сказано 6 и 7 июня 1880 года, при открытии ему в Москве памятника, и сказано первоклассными русскими умами. То было время золотых речей: нужно было преодолеть и победить, в два дня победить тянувшееся двадцать лет отчуждение от поэта и непонимание поэта. Ясно, почему битва была так горяча и блистательна, победа – так великолепна. Что нам остается сказать теперь? Увы, все золото мысли и слов исчерпано и приходится или вновь сковать несколько жалких медяков, или, лучше, подвести скромно итог тогда сказанному, без претензий на оригинальность и новизну. Так и поступим.

Пушкин – национальный поэт, вот что многообразно было утверждено тогда. Что значит "национальный поэт"?.. Пушкин не только сам возвысился до национальности, но и всю русскую литературу вернул к национальности, потому что он начал с молитвы Европе, потому что он каждый темп этой молитвы выдерживал так долго и чистосердечно, как был в силах: и все-таки на конце этой длинной и усердной молитвы мы видим обыкновенного русского человека, типичного русского человека» [15, с. 161, 162-163].

А.В. Карташёв: «Россия увидела свое прекрасное, идеальное величие в зеркале Пушкина. И признала, что сверхчеловеческое слово Пушкина есть ее слово о себе самой. Русское великодержавное и мировое культурное самосознание и призвание кристаллизировались. Начиная от Пушкина, мы не иначе можем мыслить себя, как только великой мировой нацией». Богослов и историк русской церкви А.В. Карташёв в речи «Лик Пушкина», посвященной памяти А.С. Пушкина и прочитанной 28 февраля 1937 года на торжественном заседании Богословского Института в Париже, признал неразрывность России и Пушкина. Антон Владимирович, во-первых, указал, что Гоголь возвел Пушкина в ранг национальных мыслителей России; во-вторых, констатировал, что «Пушкин, действительно, вырос в русском сознании в несравнимую величественную гору, сам стал русским Олимпом. В Пушкине открылся *величественный лик самой России*». А.В. Карташёв следующим образом аргументирует свою позицию: «Вещий Гоголь, с его склонностью к гиперболе, потрясавшийся гением Пушкина, считавший себя как бы порождением его в своих творческих замыслах, сказал нам нечто большее. Он еще при жизни Пушкина разгадал тайну его личности. Уже в 1832 г. Гоголь провозгласил: "Пушкин есть явление чрезвычайное и, может быть, единственное явление русского духа: это русский человек в его развитии, в каком он, может быть, явится через 200 лет". Этим своим пророческим выкриком Гоголь сдвинул обсуждение Пушкина с рельс только литературы и приковал русское внимание к самому лицу Пушкина, почуяв в нем что-то сверхличное, назвав его "явлением", событием во всей истории русского народа, чреватым в далеком будущем великими последствиями. Гоголь даже не удержался выговорить вслух свое ощущение, что явление-то Пушкина, при всей его феноменальности, едва ли и не единственное! И в самом деле, кроме неповторимости вообще всего прошедшего, если это был золотой век нашей литературы, то он символически и единственный раз навсегда. Гоголь этим актом провозглашения Пушкина не писателем только, а русским "явлением" снял его портрет со стен галереи литературы и поместил в Пантеон великих людей России вообще. И еще более: Гоголь в некоем священном безумии дерзнул как бы канонизовать Пушкина еще при жизни. Так теургически страшно бывает превращение чтимого лица, о котором накануне еще поют панихиду, а завтра ему уже служат молебны.

Пушкин, действительно, вырос в русском сознании в несравнимую величественную гору, сам стал русским Олимпом. В Пушкине открылся *величественный лик самой России*. "Пушкин наше *все*"... – рассуждает в 1859 г. Аполлон Григорьев – "Пушкин – пока единственный полный очерк нашей народной личности". В 1880 г. Достоевский подхватывает определение Гоголя о Пушкине, как явлении чрезвычайном и заостряет его еще тончайшим эпитетом: "и – пророческое!". "Пророческое", очевидно, в смысле указания на судьбы России и русского народа и *через самое лицо Пушкина*, а не только чрез его

творчество. Вернее – через все это вместе, но с ударением на лице... "Самый умный человек в России", – сказал о Пушкине Николай Павлович, не без страха перед его умом взявший его под свою цензуру. И вот, когда этот умнейший и сверходаренный сын России отразил в своем волхвующем слове русскую жизнь – природу, историю, душу, и жизнь всемирную, произошло нечто *сверхлитературное, свершилось некое событие*, неложное достижение в истории русской культуры. Она взошла на некую общечеловеческую высоту, достигла классического равноправия, стала всемирной. Россия увидела свое прекрасное, идеальное величие в зеркале Пушкина. И признала, что сверхчеловеческое слово Пушкина есть ее слово о себе самой. *Русское великодержавное и мировое культурное самосознание и призвание кристаллизовались*. Начиная от Пушкина, мы не иначе можем мыслить себя, как только великой мировой нацией. Потому и сказал про Пушкина Тютчев:

Тебя, как первую любовь,
России сердце не забудет!

Разве можно России забыть самое себя?! Пушкин таинственно стал alter ego России, – ее другим «я». Россия стала неотделима от Пушкина, а он от нее. Лицо и сердце России стали «пушкинскими», ибо *тайна "явления" Пушкина* и заключена в том, что великий Пушкин есть *личное воплощение величия души России*. Велик он, ибо он рожден великим народом. И народ, возглавляемый столь великим, обязан быть его достойным» [16, с. 303, 304].

И.А. Ильин: *«Вся жизнь Пушкина раскрывается перед нами как постановка и разрешение основных проблем всероссийского бытия и всероссийской судьбы»*. И.А. Ильин в речи «Пророческое призвание Пушкина» и статье «Национальная миссия Пушкина», также посвященных столетию смерти великого поэта, указал на его органическую связь с Россией: «Первое, что мы должны сказать и утвердить о нем, это его *русскость*, его неотделимость от России, его насыщенность Россией. Пушкин был *живым средоточием русского духа, его истории, его путей, его проблем, его здоровых сил и его больных узлов*. Это надо понимать – и исторически, и метафизически... А призвание его состояло в том, чтобы *принять душу русского человека во всей ее глубине, во всем ее объеме* и оформить, *прекрасно оформить ее*, а вместе с нею – Россию. Таково было великое задание Пушкина: принять русскую душу во всех ее исторически и национально сложившихся трудностях, узлах и страстях; и найти, выносить, выстрадать, осуществить и показать всей России *достойный ее творческий путь, преодолевающий эти трудности, развязывающий эти узлы, вдохновенно облагораживающий и оформляющий эти страсти»* [17, с. 42, 47]. Иван Александрович, имея в виду это великое задание, заключает: «Кто, кроме Пушкина, мог поднять и разрешить такое задание? И чем, если не боговдохновением, возможно разрешить его? А Пушкин принял это задание, разрешил его и совершил» [18, с. 72].

И.А. Ильин определяет главную заслугу Пушкина перед русским народом и Россией в следующем: «Вся жизнь Пушкина раскрывается перед нами как постановка и разрешение основных проблем всероссийского бытия и всероссийской судьбы» [18, с. 72].

Подчеркнем, что приведенные мысли Н.А. Бердяева, В.В. Розанова, А.В. Карташова и И.А. Ильина уже витали в российском обществе, но еще не были сформулированы и выговорены, а мысли Н.Я. Данилевского о европейничанье как болезни русской жизни были уже опубликованы. Именно на этом фоне и было проведено Пушкинское торжество. Именно на этом фоне и была произнесена Пушкинская речь Достоевского. Именно на этом фоне мы видим необыкновенный успех Пушкинской речи.

4.4. Литературные предшественники Пушкинской речи Ф.М. Достоевского

Литературными предшественниками Пушкинской речи Ф.М. Достоевского, по нашему мнению, являются работы Н.В. Гоголя «Несколько слов о Пушкине» (1832),

В.Г. Белинского «Сочинения Александра Пушкина» (1843-1846) и Ф.М. Достоевского «Пушкин, Лермонтов и Некрасов» (1877). Эти работы конгениальны, то есть очень близкие, совпадающие по духу, близкие по образу мыслей, по дарованию [19, с. 249]. Рассмотрим это подробнее.

Н.В. Гоголь: «Несколько слов о Пушкине». Н.В. Гоголь в небольшой статье «Несколько слов о Пушкине» высказал две основополагающие мысли, которые позднее найдут развитие в Пушкинской речи Достоевского:

- Пушкин – национальный поэт;
- Пушкин – субъект национального самосознания.

Пушкин – национальный поэт. Н.В. Гоголь раскрывает это положение: «При имени Пушкина тотчас осеняет мысль о русском национальном поэте. В самом деле, никто из поэтов наших не выше его и не может более называться национальным; это право решительно принадлежит ему. В нем, как будто в лексиконе, заключалось все богатство, сила и гибкость нашего языка. Он более всех, он далее раздвинул ему границы и более показал все его пространство. Пушкин есть явление чрезвычайное и, может быть, единственное явление русского духа: это русский человек в его развитии, в каком он, может быть, явится чрез двести лет. В нем русская природа, русская душа, русский язык, русский характер отразились в такой же чистоте, в такой очищенной красоте, в какой отражается ландшафт на выпуклой поверхности оптического стекла. Самая его жизнь совершенно русская» [20, с. 86-87].

Пушкин – субъект национального самосознания. Н.В. Гоголь эту мысль формулирует в терминах своей эпохи: «Он при самом начале своем уже был национален, потому что истинная национальность состоит не в описании сарафана, но в самом духе народа. Поэт даже может быть и тогда национален, когда описывает совершенно сторонний мир, но смотрит на него глазами своей национальной стихии, глазами всего народа, когда чувствует и говорит так, что соотечественникам его кажется, будто это чувствуют и говорят они сами» [20, с. 88-89].

В.Г. Белинский: «Сочинения Александра Пушкина». Особо велики заслуги русского литературного критика и публициста В.Г. Белинского в осмыслении и разъяснении творчества А.С. Пушкина. Он в цикле из одиннадцати статей «Сочинения Александра Пушкина» представил историю русской литературы, начиная от первых оригинальных работ Ломоносова и заканчивая подробным анализом творчества Пушкина. Белинский высказал несколько основополагающих мыслей, которые также позднее получают развитие в Пушкинской речи:

- Пушкин – национальный поэт;
- Пушкин – субъект национального самосознания;
- Подвиг Пушкина – он первый поэтически воспроизвел, в лице Татьяны, русскую женщину;
- Пушкин и его умение перевоплощаться в гении чужих наций;
- Пушкин и его художественный потенциал;
- Пушкин и актуальность его творческого наследия;
- Завет Белинского последующим поколениям читателей, критиков и исследователей;
- Пророчество Белинского.

Рассмотрим это подробнее.

Пушкин – национальный поэт России. Приведем размышления В.Г. Белинского по этому вопросу: «Поэзия Пушкина удивительно верна русской действительности, изображает ли она русскую природу или русские характеры: на этом основании общий голос нарек его русским национальным, народным поэтом... Нам кажется это только вполовину верным. *Народный поэт* – тот, которого весь народ знает, как, например, знает Франция своего Беранже; *национальный поэт* – тот, которого знают все сколько-нибудь образованные классы, как, например, немцы знают Гете и Шиллера. Наш народ не знает ни одного своего поэта; он поет себе доселе "Не белы-то снежки", не подозревая даже того, что поет стихи, а

не прозу... Следовательно, с этой стороны, смешно было бы и говорить об эпитете "народный" в применении к Пушкину или к какому бы то ни было поэту русскому. Слово "национальный" еще обширнее в своем значении, чем "народный". Под "народом" всегда разумеют массу народонаселения, самый низший и основной слой государства. Под "нацией" разумеют весь народ, все сословия, от низшего до высшего, составляющие государственное тело. Национальный поэт выражает в своих творениях и основную, безразличную, неуловимую для определения субстанциальную стихию, которой представителем бывает масса народа, и определенное значение этой субстанциальной стихии, развившейся в жизни образованнейших сословий нации. Национальный поэт – великое дело. Обращаясь к Пушкину, мы скажем, по поводу вопроса о его национальности, что он не мог не отразить в себе географически и физиологически народной жизни, ибо был не только русский, но притом русский, наделенный от природы гениальными силами; однако ж в том, что называют народностью или национальностью его поэзии, мы больше видим его необыкновенно великий художнический такт» [21, с. 276-277].

В.Г. Белинский для подтверждения своих суждений о национальном поэте в своей работе почти полностью приводит статью Н.В. Гоголя «Несколько слов о Пушкине»: «Все это очень справедливо, особенно определение национального поэта: "Поэт даже может быть и тогда национальным, когда описывает совершенно сторонний мир, но глядит на него глазами своей национальной стихии, глазами всего народа, когда чувствует и говорит так, что соотечественникам его кажется, будто это чувствуют и говорят они сами". И, если хотите, с этой точки зрения, Пушкин более национально-русский поэт, нежели кто-либо из его предшественников; но дело в том, что нельзя определить, в чем же состоит эта национальность. В том, что Пушкин чувствовал и писал так, что его соотечественникам казалось, будто это чувствуют и говорят они сами? Прекрасно! Да как же чувствуют и говорят они? чем отличается их способ чувствовать и говорить от способа других наций?.. Вот вопросы, на которые не может дать ответа настоящее, ибо Россия по преимуществу – страна будущего...» [21, с. 279-280]. Подчеркнем, что Ф.М. Достоевский дал ответы на эти вопросы в будущем – именно в Пушкинской речи.

Пушкин – субъект национального самосознания России. В.Г. Белинский подчеркивает значение Пушкина как субъекта национального самосознания: «Признаемся: не без некоторой робости приступаем мы к критическому рассмотрению такой поэмы, как "Евгений Онегин". И эта робость оправдывается многими причинами. "Онегин" есть самое задушевное произведение Пушкина, самое любимое дитя его фантазии, и можно указать слишком на немногие творения, в которых личность поэта отразилась бы с такою полнотою, светло и ясно, как отразилась в "Онегине" личность Пушкина. Здесь вся жизнь, вся душа, вся любовь его; здесь его чувства, понятия, идеалы. Оценить такое произведение – значит оценить самого поэта во всем объеме его творческой деятельности. Не говоря уже об эстетическом достоинстве "Онегина", – эта поэма имеет для нас, русских, огромное историческое и общественное значение» [21, с. 362].

В.Г. Белинский определил главную заслугу Пушкина: «Прежде всего в "Онегине" мы видим поэтически воспроизведенную картину русского общества, взятого в одном из интереснейших моментов его развития. С этой точки зрения, "Евгений Онегин" есть поэма историческая в полном смысле слова, хотя в числе ее героев нет ни одного исторического лица. Историческое достоинство этой поэмы тем выше, что она была на Руси и первым и блистательным опытом в этом роде. В ней Пушкин является не просто поэтом только, но и представителем впервые пробудившегося общественного самосознания: заслуга безмерная!» [21, с. 363].

В.Г. Белинский назвал роман в стихах «Евгений Онегин» «энциклопедией русской жизни» и был убежден, что эта поэма являлась «актом сознания для русского общества, почти первым, но зато каким великим шагом вперед для него»: «В своей поэме он умел коснуться так многого, намекнуть о столь многом, что принадлежит исключительно к миру русской природы, к миру русского общества! "Онегина" можно назвать энциклопедией

русской жизни и в высшей степени народным произведением. Удивительно ли, что эта поэма была принята с таким восторгом публикою и имела такое огромное влияние и на современную ей и на последующую русскую литературу? А ее влияние на нравы общества? Она была актом сознания для русского общества, почти первым, но зато каким великим шагом вперед для него!..» [21, с. 425-426].

Подвиг Пушкина – он первый поэтически воспроизвел, в лице Татьяны, русскую женщину. В.Г. Белинский особо отмечает заслугу Пушкина в изображении Татьяны, русской женщины: «Велик подвиг Пушкина, что он первый в своем романе поэтически воспроизвел русское общество того времени и в лице Онегина и Ленского показал его главную, то есть мужскую сторону; но едва ли не выше подвиг нашего поэта в том, что он первый поэтически воспроизвел, в лице Татьяны, русскую женщину» [21, с. 399].

Пушкин и его умение перевоплощаться в гении чужих наций. В.Г. Белинский обращает внимание на художественную многосторонность Пушкина: «Он в высшей степени обладал этим тактом действительности, который составляет одну из главных сторон художника. Прочтите его чудную драматическую поэму "Русалка": она вся насквозь проникнута истинностью русской жизни; прочтите его тоже чудную драматическую поэму "Каменный гость": она, и по природе страны и по нравам своих героев, так и дышит воздухом Испании; прочтите его "Египетские ночи": вы будете перенесены в самое сердце жизни издыхающего древнего мира... Таких примеров удивительной способности Пушкина быть как у себя дома во многих и самых противоположных сферах жизни мы могли бы привести много, но довольно и этих трех. И что же это доказывает, если не его художественную многосторонность? Если он с такою истиною рисовал природу и нравы даже никогда не виданных им стран, как же бы его изображения предметов русских не отличались верностью природе?» [21, с. 277].

Пушкин и его художественный потенциал. В.Г. Белинский с сожалением констатировал, что «много творческих тайн унес с собою в раннюю могилу этот могучий поэтический дух; – но не тайну своего нравственного развития, которое достигло своей апогеи и потому обещало только ряд великих в художественном отношении созданий, но уже не обещало новой литературной эпохи, которая всегда ознаменовывается не только новыми творениями, но и новым духом» [21, с. 75].

Пушкин и актуальность его творческого наследия. В.Г. Белинский подчеркнул особую актуальность творчества Пушкина: «Лучшее, что можно сказать в похвалу Пушкину и в доказательство его величия, – то, что при самом появлении его на поэтическую арену, он встречен был и безусловными похвалами необдуманного энтузиазма, и ожесточенною бранью людей, которые в рождении его поэтической славы увидели смерть старых литературных понятий, а вместе с ними и свою нравственную смерть, – что запальчивые крики похвал и порицаний не умолкали ни на минуту ни в продолжение всей его жизни, ни после самой его жизни, и что каждое новое произведение его было яблоком раздора и для публики и для привилегированных судей литературных. Теперь утихают эти крики: знак, что для Пушкина настало потомство, ибо запальчивая прелесть существует только для предметов столь близких глазам современников, что они не в состоянии видеть их ясно и вполне, по причине самой этой близости. Суд современников бывает пристрастен; однако ж в его пристрастии всегда бывает своя законная и основательная причинность, объяснение которой есть тоже задача истинной критики» [21, с. 76-77].

Завет В.Г. Белинского последующим поколениям читателей, критиков и исследователей. В.Г. Белинский завещал последующим поколениям исследователей объективно изучать творческое наследие Пушкина: «Труд наш кончен. О достоинстве его или недостатках судить публике; мы скажем только, что это еще первая попытка разобрать критически весь круг поэтической и литературной деятельности одного из величайших поэтов России. Мы смотрели на его произведения с любовью, но без ослепления и предубеждений в его пользу или против него. Пусть другие сделают это лучше нас: мы первые поспешим отдать им должную дань хвалы и поучиться у них» [21, с. 492].

Пророчество В.Г. Белинского. В.Г. Белинский, являясь проницательным критиком и человеком исключительных дарований, сделал прогноз относительно Пушкина, который сбылся буквально: «Заключаем. Пушкин был по преимуществу поэт, художник, и больше ничем не мог быть по своей натуре. Он дал нам поэзию, как искусство, как художество. И потому он навсегда останется великим, образцовым мастером поэзии, учителем искусства. К особенным свойствам его поэзии принадлежит ее способность развивать в людях чувство изящного и чувство гуманности, разумея под этим словом бесконечное уважение к достоинству человека как человека. Несмотря на генеалогические свои предрассудки, Пушкин по самой натуре своей был существом любящим, симпатичным, готовым от полноты сердца протянуть руку каждому, кто казался ему "человеком". Несмотря на его пылкость, способную доходить до крайности, при характере сильном и мощном, в нем было много детски кроткого, мягкого и нежного. И все это отразилось в его изящных созданиях. Придет время, когда он будет в России поэтом классическим, по творениям которого будут образовывать и развивать не только эстетическое, но и нравственное чувство...

Конечно, придет время, когда потомство воздвигнет ему вековечный памятник; но тем страннее для его современников, что они не имеют еще порядочного издания его сочинений... Скоро десять лет минет после трагической кончины нашего великого поэта, а мы не имеем даже сносного собрания его творений!.. Пора бы подумать об этом» [21, с. 492].

Ф.М. Достоевский: «Пушкин, Лермонтов и Некрасов». В декабре 1877 года Ф.М. Достоевский в «Дневнике писателя» опубликовал статью с таким названием, которая фактически является конспектом будущей Пушкинской речи и содержит ее ключевые мысли:

- Пушкин – народный поэт;
- Пушкин – гений всечеловечности;
- Пушкин – истинный представитель народа;
- Пушкин и его понимание сути народного духа;
- Пушкин «о любви» западников» к народу;
- Пушкин – субъект русского национального самосознания;
- Гипотеза Ф.М. Достоевского о будущем влиянии творческого наследия

А.С. Пушкина на укрепление русского национального самосознания.

Пушкин – народный поэт. Ф.М. Достоевский дал сущностную характеристику Пушкину: «Но величие Пушкина, как руководящего гения, состояло именно в том, что он так скоро, и окруженный почти совсем не понимавшими его людьми, нашел твердую дорогу, *нашел великий и возделанный исход для нас, русских, и указал на него.* Этот исход был – народность, *преклонение перед правдой народа русского.* "Пушкин был явление великое, чрезвычайное". Пушкин был "не только русский человек, но и первым русским человеком". Не понимать русскому Пушкина – значит не иметь права называться русским. Он понял русский народ и постиг его назначение в такой глубине и в такой обширности, как никогда и никто» [22, с. 114].

Пушкин – гений всечеловечности. Ф.М. Достоевский выделил уникальную черту Пушкина: «Не говорю уже о том, что он, всечеловечностью гения своего и способностью откликаться на все многообразные духовные стороны европейского человечества и почти перевоплощаться в гении чужих народов и национальностей, засвидетельствовал о всечеловечности и о всеобъемлемости русского духа и тем как бы провозвестил и о будущем предназначении гения России во всем человечестве, как всеединящего, всепримиряющего и все возрождающего в нем начала. Не скажу и о том даже, что Пушкин первый у нас, в тоске своей и в пророческом предвидении своем, воскликнул:

Увижу ли народ освобожденный
И рабство, павшее по манию царя!» [22, с. 114].

Пушкин – истинный представитель народа. Ф.М. Достоевский указал на неразрывность Пушкина с русским народом: «Я скажу лишь теперь о любви Пушкина к народу русскому. Это была любовь всеобъемлющая, такая любовь, какую еще никто не выказывал до него. "Не люби ты меня, а полюби ты *мое*" – вот что вам скажет всегда народ, если захочет увериться в искренности вашей любви к нему.

Полюбить, то есть пожалеть народ за его нужды, бедность, страдания, может и всякий барин, особенно из гуманных и европейски просвещенных. Но народу *надо*, чтоб его не за одни страдания его любили, а чтоб полюбили и *его самого*. Что же значит *полюбить его самого*? "А полюби ты то, что я люблю, почти ты то, что я чту" – вот что значит и вот как Вам ответит народ, а иначе он никогда Вас за своего не признает, сколько бы Вы там о нем ни печалились. Фальшь тоже всегда разглядит, какими бы жалкими словами Вы ни соблазняли его. Пушкин именно так полюбил народ, как народ того требует, и он не угадывал, как надо любить народ, не приготовлялся, не учился: он сам вдруг оказался народом. Он преклонился перед правдой народною, он признал народную правду как свою правду» [22, с. 115].

Пушкин и его понимание сути народного духа. Ф.М. Достоевский подчеркнул, что Пушкин проник в великую суть духа народа и принял эту суть в свою душу как свой идеал: «Несмотря на все пороки народа и многие смердящие привычки его, он сумел различить великую суть его духа тогда, когда никто почти так не смотрел на народ, и принял эту суть народную в свою душу как свой идеал. И это тогда, когда самые наиболее гуманные и европейски развитые любители народа русского сожалели откровенно, что народ наш столь низок, что никак не может подняться до парижской уличной толпы. В сущности, эти любители всегда презирали народ. Они верили, главное, что он раб. Рабством же извиняли падение его, но раба не могли ведь любить, раб все-таки был отвратителен. Пушкин первый объявил, что русский человек *не раб* и никогда не был им, несмотря на многовековое рабство. Было рабство, но не было рабов (в целом, конечно, в общем, не в частных исключениях) – вот тезис Пушкина. Он даже по виду, по походке русского мужика заключал, что это не раб и не может быть рабом (хотя и состоит в рабстве), – черта, свидетельствующая в Пушкине о глубокой непосредственной любви к народу. Он признал и высокое чувство собственного достоинства в народе нашем (опять-таки в целом, мимо всегдашних и неотразимых исключений), он предвидел то спокойное достоинство, с которым народ наш примет и освобождение свое от крепостного состояния, – чего не понимали, например, замечательнейшие образованные русские европейцы уже гораздо позднее Пушкина и ожидали совсем другого от народа нашего» [22, с. 115].

Пушкин «о любви» западников к народу. Ф.М. Достоевский на эту тему высказался вполне определенно: «О, они любили народ искренно и горячо, но по-своему, то есть по-европейски. Они кричали о зверином состоянии народа, о зверином положении его в крепостном рабстве, но и верили всем сердцем своим, что народ наш действительно зверь. И вдруг этот народ очутился свободным с таким мужественным достоинством, без малейшего позова на оскорбление бывших владетелей своих: "Ты сам по себе, а я сам по себе, если хочешь, иди ко мне, за твое хорошее всегда тебе от меня честь". Да, для многих наш крестьянин по освобождении своем явился странным недоумением. Многие даже решили, что это в нем от неразвитости и тупости, остатков прежнего рабства. И это теперь, что же было во времена Пушкина? Не я ли слышал сам, в юности моей, от людей передовых и "компетентных", что образ пушкинского Савельича в "Капитанской дочке", раба помещиков Гриневых, упавшего в ноги Пугачеву и просившего его пощадить барчонка, а "для примера и страха ради повесить уж лучше его, старика", – что этот образ не только есть образ раба, но и апофеоз русского рабства!» [22, с. 115-116].

Пушкин – субъект русского национального самосознания. Ф.М. Достоевский полагал, что русский дух разлит в творениях Пушкина, русская жилка бьется везде потому, что Пушкин был субъектом русского национального самосознания. Федор Михайлович писал:

«Пушкин любил народ не за одни только страдания его. За страдания сожалеют, а сожаление так часто идет рядом с презрением. Пушкин любил все, что любил этот народ, чтит все, что тот чтит. Он любил природу русскую до страсти, до умиления, любил деревню русскую. Это был не барин, милостивый и гуманный, жалеющий мужика за его горькую участь, это был человек, сам перевоплощавшийся сердцем своим в простолюдина, в суть его, почти в образ его. Умаление Пушкина как поэта, более исторически, более архаически преданного народу, чем на деле, – ошибочно и не имеет даже смысла. В этих исторических и архаических мотивах звучит такая любовь и такая *оценка народа*, которая принадлежит народу *вековечно*, всегда, и теперь и в будущем, а не в одном только каком-нибудь давнопрошедшем историческом народе. Народ наш любит свою историю главное за то, что в ней встречается незыблемую ту же самую святыню, в которую сохранил он свою веру и теперь, несмотря на все страдания и мытарства свои. Начиная с величавой, огромной фигуры летописца в "Борисе Годунове", до изображения спутников Пугачева, – все это у Пушкина – народ в его глубочайших проявлениях, и все это понятно народу, как собственная суть его. Да это ли? Русский дух разлит в творениях Пушкина, русская жилка бьется везде. В великих, неподражаемых, несравненных песнях будто бы западных славян, но которые суть явно порождение русского великого духа, вылилось все воззрение русского на братьев славян, вылилось все сердце русское, объявилось все мировоззрение народа, сохраняющееся и доселе в его песнях, былинах, преданиях, сказаниях, высказалось все, что любит и чтит народ, выразились его идеалы героев, царей, народных защитников и печальников, образы мужества, смирения, любви и жертвы. А такие прелестные шутки Пушкина, как, например, болтовня двух пьяных мужиков, или Сказание о медведе, у которого убили медведицу, – это уже что-то любовное, что-то милое и умиленное в его созерцании народа» [22, с. 116].

Гипотеза Ф.М. Достоевского о будущем влиянии творческого наследия А.С. Пушкина на укрепление русского национального самосознания. Ф.М. Достоевский полагал, что «если б Пушкин прожил дольше, то оставил бы нам такие художественные сокровища для понимания народного, которые, влиянием своим, наверно бы сократили времена и сроки перехода всей интеллигенции нашей, столь возвышающейся и до сих пор над народом в гордости своего европеизма, – к народной правде, к народной силе и к сознанию народного назначения» [22, с. 116-117].

Таким образом, рассмотренные работы Н.В. Гоголя «Несколько слов о Пушкине», В.Г. Белинского «Сочинения Александра Пушкина» и Ф.М. Достоевского «Пушкин, Лермонтов и Некрасов» выступают литературными предшественниками Пушкинской речи Ф.М. Достоевского с точки зрения идей, изложенных в этой речи.

4.5. Объяснительное слово Ф.М. Достоевского о назначения Пушкинской речи

Ф.М. Достоевский: статья «Объяснительное слово по поводу печатаемой ниже речи о Пушкине». В Пушкинской речи Ф.М. Достоевский впервые в истории отечественной мысли рассматривает вклад Пушкина в развитие национального самосознания России, в том числе по ключевым вопросам:

- формирования неприятия европейничанья – болезни русской жизни;
- раскрытия типов «положительной красоты человека русского и души его, которые взяты всецело из народного духа»;
- анализа уникальной черты Пушкина – способности «всемирной отзывчивости и полнейшего перевоплощения в гении чужих наций, и перевоплощения почти совершенного»;
- исследования нравственной черты русского народа: русская душа, «гений народа русского, может быть, наиболее способны, из всех народов, вместить в себе идею всечеловеческого единения, братской любви, трезвого взгляда, прощающего враждебное, различающего и извиняющего несходное, снимающего противоречия.

Эти вопросы обстоятельно рассмотрены в статье «Объяснительное слово по поводу печатаемой ниже речи о Пушкине». Обратимся к ней.

Ф.М. Достоевский отмечал, что его речь «произвела значительное впечатление. Иван Сергеевич Аксаков, сказавший тут же о себе, что его считают все как бы предводителем славянофилов, заявил с кафедры, что моя речь "составляет событие". Не для похвальбы вспоминаю это теперь, а для того, чтобы заявить вот что: если моя речь составляет событие, то только с одной и единственной точки зрения, которую обозначу ниже. Для сего и пишу это предисловие. Собственно же в речи моей я хотел обозначить лишь следующие четыре пункта в значении Пушкина для России» [23, с. 129].

И Ф.М. Достоевский последовательно и полно раскрывает «четыре пункта в значении Пушкина для России»:

«1) То, что Пушкин первый своим глубоко прозорливым и гениальным умом и чисто русским сердцем своим отыскал и отметил главнейшее и болезненное явление нашего интеллигентного, исторически оторванного от почвы общества, возвысившегося над народом. Он отметил и выпукло поставил перед нами отрицательный тип наш, человека, беспокоящегося и не примиряющегося, в родную почву и в родные силы её не верующего, Россию и себя самого (то есть своё же общество, свой же интеллигентный слой, возникший над родной почвой нашей) в конце концов отрицающего, делать с другими не желающего и искренно страдающего. Алеко и Онегин породили потом множество подобных себе в нашей художественной литературе. За ними последовали Печорины, Чичиковы, Рудины и Лаврецкие, Болконские (в "Войне и мире" Льва Толстого) и множество других, уже появлением своим засвидетельствовавшие о правде первоначально данной мысли Пушкиным. Ему честь и хвала, его громадному уму и гению, отметившему самую большую язву составившегося у нас после великой петровской реформы общества. Его искусному диагнозу мы обязаны обозначением и распознаванием болезни нашей, и он же, он первый, дал и утешение: ибо он же дал и великую надежду, что болезнь эта не смертельна и что русское общество может быть излечено, может вновь обновиться и воскреснуть, если присоединится к правде народной, ибо

2) Он первый (именно первый, а до него никто) дал нам художественные типы красоты русской, вышедшей прямо из духа русского, обретавшейся в народной правде, в почве нашей, и им в ней отысканные. Свидетельствуют о том типы Татьяны, женщины совершенно русской, уберегшей себя от наносной лжи, типы исторические, как, например, Инок и другие в «Борисе Годунове», типы бытовые, как в «Капитанской дочке» и во множестве других образов, мелькающих в стихотворениях, в рассказах, в записках, даже в "Истории Пугачевского бунта". Главное же, что надо особенно подчеркнуть, – это то, что все эти типы положительной красоты человека русского и души его взяты всецело из народного духа. Тут уже надобно говорить всю правду: не в нынешней нашей цивилизации, не в "европейском" так называемом образовании (которого у нас, к слову сказать, никогда и не было), не в уродливостях внешне усвоенных европейских идей и форм указал Пушкин эту красоту, а единственно в народном духе нашел ее, и *только в нем*. Таким образом, повторю, обозначив болезнь, дал и великую надежду: "Уверуйте в дух народный и от него единого ждите спасения и будете спасены". Вникнув в Пушкина, не сделать такого вывода невозможно.

Третий пункт, который я хотел отметить в значении Пушкина, есть та особая характернейшая и не встречаемая кроме него нигде и ни у кого черта художественного гения – способность всемирной отзывчивости и полнейшего перевоплощения в гении чужих наций, и перевоплощения почти совершенного. Я сказал в моей речи, что в Европе были величайшие художественные мировые гении: Шекспиры, Сервантесы, Шиллеры, но что ни у кого из них не видим этой способности, а видим ее только у Пушкина. Не в отзывчивости одной тут дело, а именно в изумляющей полноте перевоплощения. Эту способность, понятно, я не мог не отметить в оценке Пушкина, именно как характернейшую особенность его гения, принадлежащую из всех всемирных художников ему только одному, чем и отличается он от них от всех. Но не для умаления такой величины европейских гениев, как Шекспир и Шиллер, сказал я это; такой глупенький вывод из моих слов мог бы сделать

только дурак. Всемирность, *всепонятность* и неисследимая глубина мировых типов человека арийского племени, данных Шекспиром на века веков, не подвергается мною ни малейшему сомнению... Повторяю, не на мировое значение Шекспиров и Шиллеров хотел я посягнуть, обозначая гениальнейшую способность Пушкина перевоплощаться в гении чужих наций, а желая лишь в самой этой способности и в полноте отметить великое и пророческое для нас указание, ибо

4) Способность эта есть всецело способность русская, национальная, и Пушкин только делит её со всем народом нашим, и, как совершеннейший художник, он есть и совершеннейший выразитель этой способности, по крайней мере в своей деятельности, в деятельности художника. Народ же наш именно заключает в душе своей эту склонность к всемирной отзывчивости и к всепримирению и уже проявил её во всё двухсотлетие с петровской реформы не раз... Главное, я обозначил то, что стремление наше в Европу, даже со всеми увлечениями и крайностями его, было не только законно и разумно, *в основании своем*, но и народно, совпадало вполне с стремлением самого духа народного, а в конце концов бесспорно имеет и высшую цель. В краткой, слишком краткой речи моей я, конечно, не смог развить мою мысль, во всей полноте, но, по крайней мере, то, что высказано, кажется, ясно. И не видно, не надо возмущаться сказанным мною, "что нищая земля наша, может быть, в конце скажет новое слово миру". Смешно также и уверять, что прежде чем сказать новое слово миру» надобно нам самим развиваться экономически, научно и гражданственно, и тогда только мечтать о "новых словах" таким совершенным (будто бы) организмам, как народы Европы. Я именно напирал в моей речи, что и не пытаюсь равнять русский народ с народами западными в сферах их экономической и славы или научной. И просто только говорю, что русская душа, что гений народа русского, может быть, наиболее способны, из всех народов, вместить в себе идею всечеловеческого единения, братской любви, трезвого взгляда, прощающего враждебное, различающего и извиняющего несходное, снимающего противоречия. Это не экономическая черта и не какая другая, это лишь *нравственная* черта, и может ли кто отрицать и оспорить, что ее нет в народе русском? Может ли кто сказать, что русский народ есть только косная масса, осужденная лишь служить *экономически* преуспеянию и развитию европейской интеллигенции нашей, возвысившейся над народом нашим, сама же в себе заключает лишь мертвую косность, от которой ничего и не следует ожидать и на которую совсем нечего возлагать никаких надежд?... Основные нравственные сокровища духа, в основной сущности своей по крайней мере, не зависят от экономической силы. Наша нищая неурядная земля, кроме высшего слоя своего, вся сплошь как один человек. Все восемьдесят миллионов ее населения представляют собою такое духовное единение, какого, конечно, в Европе нет нигде и не может быть, уже по сему одному нельзя сказать, что наша земля неурядна, даже в строгом смысле нельзя сказать, что и нищая... И, наконец, если уж в самом деле так необходимо надо, для того чтобы иметь право любить человечество и носить в себе всеединую душу, для того чтобы заключать в себе способность не ненавидеть чужие народы за то, что они непохожи на нас; для того чтобы иметь желание не укрепляться от всех в своей национальности, чтобы ей только одной все досталось, а другие национальности считать только за лимон, который можно выжать (а народы такого духа ведь есть в Европе!), – если и в самом деле для достижения всего этого надо, повторю я, предварительно стать народом богатым и перетащить к себе европейское гражданское устройство, то неужели все-таки мы и тут должны скопировать это европейское устройство (которое завтра же в Европе рухнет)? Неужели и тут не дадут и не позволят русскому организму развиваться национально, своей органической силой, а непременно обезличенно, лакейски подражая Европе? Да куда же девать тогда русский организм? Понимают ли эти господа, что такое организм?» [23, с. 129-133].

Великое Пушкинское торжество как «событие», которое могло бы послужить единению западников и славянофилов. Ф.М. Достоевский, продолжая размышлять о значении Пушкина для России, пишет: «Четырьмя этими пунктами я обозначил значение для нас Пушкина, и речь моя, повторяю, произвела впечатление. Не заслугами своими произвела она

это впечатление (я напираю на это), не талантливостью изложения (соглашаюсь в этом со всеми моими противниками и не хвалюсь), а искренностью ее и, осмелюсь сказать это, – некоторою неотразимостью выставленных мною фактов, несмотря на всю краткость и неполноту моей речи. Но в чем же, однако, заключалось «событие» это, как выразился Иван Сергеевич Аксаков? А вот именно в том, что славянофилами, или так называемой русской партией (боже, у нас есть "русская партия"!), сделан был огромный и окончательный, может быть, шаг к примирению с западниками; ибо славянофилы заявили всю законность стремлений западников в Европу, всю законность даже самых крайних увлечений и выводов их и объяснили эту законность чисто русским народным стремлением нашим, совпадаемым с самим духом народным... Объявлено было, наконец, что все недоумения между обеими партиями и все злые препирания между ними были доселе лишь одним великим недоразумением. Вот это-то и могло стать, пожалуй, «событием», ибо представители славянофильства тут же, сейчас же после речи моей, вполне согласились со всеми ее выводами. Я же заявляю теперь – да и заявлял это в самой речи моей, – что честь этого нового шага (если только искреннейшее желание примирения составляет часть), что заслуга этого нового, если хотите, слова вовсе не мне одному принадлежит, а всему славянофильству, всему духу и направлению "партии" нашей, что это всегда было ясно для тех, которые беспристрастно вникали в славянофильство, что идея, которую я высказал, была уже не раз если не высказываема, то указываема ими. Я же сумел лишь вовремя уловить минуту. Теперь вот заключение: если западники примут наш вывод и согласятся с ним, то и впрямь, конечно, уничтожатся, все недоразумения между обеими партиями, так что "западникам и славянофилам не о чем будет и спорить, как выразился Иван Сергеевич Аксаков, так как все отныне разъяснено". С этой точки зрения, конечно, речь моя была бы "событием"» [23, с. 133].

Ф.М. Достоевский отмечал, что если западники «примут хоть только половину нашего вывода и наших надежд на них, то честь им и слава и за это, и мы встретим их в восторге нашего сердца. Если даже одну половину примут они, то есть признают хоть самостоятельность и личность русского духа, законность его бытия и человеколюбивое, всеединяющее его стремление, то и тогда уже будет почти не о чем спорить, по крайней мере из основного, из главного. Тогда действительно моя речь послужила бы к основанию нового события. Не она сама, повторяю в последний раз, была бы событием (она не достойна такого наименования), а великое Пушкинское торжество, послужившее событием нашего единения – единения уже всех образованных и искренних русских людей для будущей прекраснейшей цели» [23, с. 136].

Напомним мысль, высказанную Н.А. Бердяевым в работе «Алексей Степанович Хомяков» (1912) о том, что «перед русским самосознанием стоит задача преодоления славянофильства и западничества. Эпоха распри славянофильства и западничества заканчивается, и наступает новая эпоха зрелого национального самосознания» [13, с. 243]. Полагаем, что именно это имел в виду Достоевский, когда писал о национальном смысле великого Пушкинского торжества.

4.6. Пушкинская речь

как духовное завещание Ф.М. Достоевского русскому народу и России

Обозначим основные позиции Пушкинской речи как духовного завещания Ф.М. Достоевского русскому народу и России.

Во-первых, Ф.М. Достоевский назвал подвигом деятельность Пушкина для России: «...не было бы Пушкина, не определились бы, может быть, с такою непоколебимою силой (в какой это явилось потом, хотя всё еще не у всех, а у очень лишь немногих) наша вера в нашу русскую самостоятельность, наша сознательная уже теперь надежда на наши народные силы, а затем и вера в грядущее самостоятельное назначение в семье европейских народов» [24, с. 145].

Во-вторых, Ф.М. Достоевский установил статус Пушкина как национального поэта и писателя. Федор Михайлович называет Пушкина «нашим великим поэтом», «народным поэтом», «великим народным писателем» [24, с. 137, 143, 145, 147] и поясняет:

- это проявляется в том, что «Пушкин нашел уже свои идеалы в родной земле, воспринял и возлюбил их всецело своею любящей и прозорливой душой» [24, с. 137];

- это проявляется в том, что «повсюду у Пушкина слышится вера в русский характер, вера в его духовную мощь, а коль вера, стало быть, и надежда, великая надежда за русского человека,

В надежде славы и добра
Гляжу вперед я без боязни, –

сказал сам поэт по другому поводу, но эти слова его можно прямо применить ко всей его национальной творческой деятельности. И никогда еще ни один русский писатель, ни прежде, ни после его, не соединялся так задушевно и родственно с народом своим, как Пушкин... В Пушкине же есть именно что-то сроднившееся с народом *взаправду*, доходящее в нем почти до какого-то простодушнейшего умиления» [24, с. 144];

- в «Онегине», «в этой бессмертной и недосягаемой поэме, Пушкин явился великим народным писателем, как до него никогда и никто» [24, с. 143];

- в «Онегине» «воплощена настоящая русская жизнь с такою творческой силой и с такою значительностью, какой и не бывало до Пушкина, да и после его, пожалуй» [24, с. 139];

В-третьих, Ф.М. Достоевский объявил Пушкина субъектом русского национального самосознания, определил его место и роль в развитии национального самосознания России. Ф.М. Достоевский начинает свою Пушкинскую речь фразой Гоголя и комментирует ее: «"Пушкин есть явление чрезвычайное и, может быть, единственное явление русского духа", – сказал Гоголь. Прибавлю от себя: и пророческое. Да, в появлении его заключается для всех нас, русских, нечто бесспорно пророческое. Пушкин как раз приходит в самом начале правильного самосознания нашего, едва лишь начавшегося и зародившегося в обществе нашем после целого столетия с петровской реформы, и появление его сильно способствует освещению темной дороги нашей новым направляющим светом. В этом-то смысле Пушкин есть пророчество и указание» [24, с. 136-137].

Представляется, что если Гоголь, по мнению А.В. Карташёва, «актом провозглашения Пушкина не писателем только, а русским "явлением" снял его портрет со стен галереи литературы и поместил в Пантеон великих людей России вообще», то Ф.М. Достоевский, по нашему мнению, объявил его субъектом национального самосознания России.

Ф.М. Достоевский, продолжая размышления о Пушкине, утверждает следующее: «Нет, положительно скажу, не было поэта с такою всемирною отзывчивостью, как Пушкин, и не в одной только отзывчивости тут дело, а в изумляющей глубине ее, а в перевоплощении своего духа в дух чужих народов, перевоплощении почти совершенном, а потому и чудесном, потому что нигде ни в каком поэте целого мира такого явления не повторилось. Это только у Пушкина, и в этом смысле, повторяю, он явление невиданное и неслыханное, а по-нашему, и пророческое, ибо... ибо тут-то и выразилась наиболее его национальная русская сила, выразилась именно народность его поэзии, народность в дальнейшем своем развитии, народность нашего будущего, таящегося уже в настоящем, и выразилась пророчески. Ибо что такое сила духа русской народности как не стремление ее в конечных целях своих ко всемирности и ко всечеловечности? Став вполне народным поэтом, Пушкин тотчас же, как только прикоснулся к силе народной, так уже и предчувствует великое грядущее назначение этой силы. Тут он угадчик, тут он пророк» [24, с. 146-147].

Полагаем, что с этой точки зрения пушкинские строки, – «И неподкупный голос мой // Был эхо русского народа» [25, с. 192] – наполняются социально-философским содержанием и приобретают особое звучание: Пушкин идентифицировал себя как субъект национального самосознания России.

Ф.М. Достоевский, завершая свою Пушкинскую речь, указал на роль Пушкина как национального авторитета для России: «Жил бы Пушкин долее, так и между нами было бы, может быть, менее недоразумений и споров, чем видим теперь. Но Бог судил иначе. Пушкин умер в полном развитии своих сил и бесспорно унес с собою в гроб некоторую великую тайну. И вот мы теперь без него эту тайну разгадываем» [24, с. 148-149]. И эта великая тайна есть сама Россия. Пушкин это хорошо понимал.

То, что Россия есть великая тайна понимали многие отечественные мыслители. Так, Н.В. Гоголь, используя образ тройки запряженных лошадей, олицетворяющих удалую русскую душу и ставшую своеобразным символом России, русского народа и русской культуры, в поэме «Мертвые души» (1842) в образной форме поставил вопрос о судьбе России, смысле ее существования. Вот эти замечательные строки: «Эх, тройка! птица тройка, кто тебя выдумал? знать, у бойкого народа ты могла только родиться, в той земле, что не любит шутить, а ровнем-гладнем разметнулась на полсвета, да и ступай считать версты, пока не зарыбит тебе в очи... Не так ли и ты, Русь, что бойкая необгонимая тройка несешься? Дымом дымится под тобою дорога, гремят мосты, все отстает и остается позади. Остановился пораженный Божьим чудом созерцатель: не молния ли это, сброшенная с неба? что значит это наводящее ужас движение? и что за неведомая сила заключена в сих неведомых светом конях? Эх, кони, кони, что за кони! Вихри ли сидят в ваших гривах? Чуткое ли ухо горит во всякой вашей жилке? Заслышали с вышины знакомую песню, дружно и разом напрягли медные груди и, почти не тронув копытами земли, превратились в одни вытянутые линии, летящие по воздуху, и мчится вся вдохновенная Богом!.. Русь, куда ж несешься ты? дай ответ. Не дает ответа. Чудным звоном заливаются колокольчик; гремит и становится ветром разорванный в куски воздух; летит мимо все, что ни есть на земле, и, косясь, посторониваются и дают ей дорогу другие народы и государства» [26, с. 225-226].

Поэт и дипломат Ф.И. Тютчев в 1844 году сформулировал и поставил ключевые историософские вопросы национального самосознания России: «Что такое Россия? Каков смысл ее пребывания в мире, в чем ее исторический закон? Откуда пришла она? Куда идет? Что представляет собою? На земле, правда, ей предоставлено место под солнцем, однако философия истории еще не соблаговолила найти его для нее» [27, с. 117].

В 1866 году Ф.И. Тютчев в символической, религиозно-мистической и поэтической форме в самом общем виде поставил проблему понимания России:

Умом Россию не понять,
Аршином общим не измерить,
У ней особенная стать –
В Россию можно только верить [28, с. 212].

Эти строки можно рассматривать как «философское завещание-вызов» Ф.И. Тютчева поколениям отечественных мыслителей. Фактически до и после него мыслители отвечали именно на вопросы, сформулированные им. Они разгадывали тайну России. Шло постижение России. Шло развитие национального самосознания России.

В-четвертых, Пушкинскую речь можно рассматривать как вариант ответа Ф.М. Достоевского на «философское завещание-вызов» Ф.И. Тютчева будущим поколениям отечественных мыслителей.

В-пятых, Пушкинскую речь следует рассматривать как духовное завещание Ф.М. Достоевского, в котором высказаны основные идеи о русском народе и России. Это мнение разделяет большинство исследователей творчества Федора Михайловича. Выделим, с нашей точки зрения, принципиальные положения этого завещания. Ф.М. Достоевский в Пушкинской речи и «Объяснительном слове...»:

- утверждал особенность России;
- констатировал «самостоятельность и личность русского духа, законность его бытия и человеколюбивое, всеединящее его стремление» [23, с. 136];

- указывал на необходимость России как русскому организму развиваться «национально, своей органической силой», выступал против развития России «обезличенно, лакейски подражая Европе» [23, с. 132];

- наставлял: «Уверуйте в дух народный и от него единого ждите спасения и будете спасены» [23, с. 130];

- выделил главнейшую способность русского народа – способность всемирной отзывчивости. Писатель завещал: «Да, назначение русского человека есть бесспорно всеевропейское и всемирное. Стать настоящим русским, стать вполне русским, может быть, и значит только (в конце концов, это подчеркните) стать братом всех людей, всечеловеком, если хотите. О, всё это славянофильство и западничество наше есть одно только великое у нас недоразумение, хотя исторически и необходимое. Для настоящего русского Европа и удел всего великого арийского племени так же дороги, как и сама Россия, как и удел своей родной земли, потому что наш удел и есть всемирность, и не мечом приобретенная, а силой братства и братского стремления нашего к воссоединению людей» [24, с. 147];

- указал на миссию русского народа в будущем мироустройстве Европы: «О, народы Европы и не знают, как они нам дороги! И впоследствии, я верю в это, мы, то есть, конечно, не мы, а будущие грядущие русские люди поймут уже все до единого, что стать настоящим русским и будет именно значить: стремиться внести примирение в европейские противоречия уже окончательно, указать исход европейской тоске в своей русской душе, всечеловечной и воссоединяющей, вместить в нее с братскою любовью всех наших братьев, а в конце концов, может быть, и изречь окончательное слово великой, общей гармонии, братского окончательного согласия всех племен по Христову Евангельскому закону!» [24, с. 148];

- выделил особую нравственную черту русского народа: я «не пытаюсь равнять русский народ с народами западными в сферах их экономической славы или научной. Я просто только говорю, что русская душа, что гений народа русского, может быть, наиболее способны, из всех народов, вместить в себе идею всечеловеческого единения, братской любви, трезвого взгляда, прощающего враждебное, различающего и извиняющего несходное, снимающего противоречия. Это не экономическая черта и не какая другая, это лишь *нравственная* черта, и может ли кто отрицать и оспорить, что ее нет в народе русском?.. Основные нравственные сокровища духа, в основной сущности своей по крайней мере, не зависят от экономической силы. Наша нищая неурядная земля, кроме высшего слоя своего, вся сплошь как один человек. Все восемьдесят миллионов ее населения представляют собою такое духовное единение, какого, конечно, в Европе нет нигде и не может быть, а, стало быть, уже посему одному нельзя сказать, что наша земля неурядна, даже в строгом смысле нельзя сказать, что и нищая» [23, с. 131-132];

- призывал каждого русского человека уяснить национальное самосознание и действовать в соответствии с ним на благо Отечества. В Пушкинской речи прозвучал знаменитый лозунг: «Смирись, гордый человек». Его понимали, как наказ следовать христианским заповедям. Но и другой – общественный, объединяющий – смысл этих слов был прояснен в речи. Народ и правительство, западники и славянофилы, революционеры и либералы – все призывались к работе на родной ниве. Ф.М. Достоевский наставлял: «Тут уже подсказывается русское решение вопроса, "проклятого вопроса", по народной вере и правде: "Смирись, гордый человек, и прежде всего сломи свою гордость. Смирись, праздный человек, и прежде всего потрудись на родной ниве", вот это решение по народной правде и народному разуму. "Не вне тебя правда, а в тебе самом; найди себя и себе, подчини себя себе, овладей собой – и узришь правду. Не в вещах эта правда, не вне тебя и не за морем где-нибудь, а прежде всего в твоём собственном труде над собою. Победишь себя, усмиришь себя – и станешь свободен как никогда и не воображал себе, и начнешь великое дело, и других свободными сделаешь, и узришь счастье, ибо наполнится жизнь твоя, и поймешь наконец народ свой и святую правду его"» [24, с. 139].

В-шестых Ф.М. Достоевский последующим поколениям исследователей дал образец методологии анализа пушкинского наследия (и не только пушкинского наследия), которая была принята научным сообществом уже в XIX веке и используется до настоящего времени. Суть ее заключается в том, что Ф.М. Достоевский рассматривает А.С. Пушкина как субъект русского национального самосознания и его вклад в развитие национального самосознания России. В этом отношении показательны два примера.

Пример первый. Русский историк В.О. Ключевский также как и Ф.М. Достоевский выступил с речью на Пушкинском торжестве (1880), но рассмотрел значение Пушкина для России с точки зрения историка. Василий Осипович констатирует: «Значение Пушкина не ограничивается его местом в истории того, что он сам считал собственно литературой, то есть в истории литературы художественной. У него есть место и в более тесной литературной области; в его творчестве есть сторона специальная, но близкая всякому, для кого русское слово – родное. Его творения представляют интерес и для русского историка... Художественная красота его произведений приучила нас с любовью повторять то, чего мы уже не разделяем, эстетически любоваться даже тем, чему мы не сочувствуем нравственно; в стихе, лучше которого мы не знаем доселе, подчас звучат воззрения, который для нас – общественная или нравственная археология. С этой стороны, все, написанное Пушкиным, – исторический документ, длинный ряд его произведений – поэтическая летопись его времени... Пушкин – не мемуарист и не историк; но для историка большая находка, когда между собой и мемуаристом он встречает – художника. В этом значение Пушкина для нашей историографии, но крайней мере, главное и ближайшее значение» [2, с. 271, 278].

Но уже через девятнадцать лет В.О. Ключевский в речи «Памяти А.С. Пушкина», прочитанной на торжественном заседании в Московском университете 26 мая 1899 года в связи со столетием со дня рождения А.С. Пушкина, использовал методологию Ф.М. Достоевского, а именно: рассмотрел вклад Пушкина в развитие национального самосознания России.

В.О. Ключевский в этой речи указывает на значение празднования юбилеев наших знаменитых соотечественников: «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 памятливы, что оживляют народное самосознание. На протяжении двух последних столетий нашей истории были две эпохи, решительно важные в движении русского самосознания. Они ознаменованы деятельностью двух лиц, работавших на очень далеких одно от другого поприщах, но тесно связанных логикой исторической жизни. Один из этих деятелей был император, другой – поэт. *Полтава* и *Медный всадник* образуют поэтическую близость между ними» [29, с. 101-102].

Пример второй. Современный российский исследователь П.Е. Фокин, имея в виду статус Ф.М. Достоевского как субъекта национального самосознания России, в исследовании «Достоевский. Перепрочтение» (2020) писал: «В свете "Дневника писателя" 1876-1877 годов и "Пушкинской речи" 1880 года, в которых Достоевский нашел адекватную форму тех идей, которые он попытался развить и донести до соотечественников в 1876-1877 годы, жизненный и духовный путь писателя представляется своеобразным выражением процесса становления национального самосознания новой России. Достоевский вступил на

литературное поприще как представитель социально-психологического направления, вполне соответствующего тенденциям развития художественного мышления западноевропейской культуры, а завершил свою деятельность как первый полностью *национальный* русский писатель...» [30, с. 266-267].

«Россия, познай себя, – и перестроишь мир!». Писатель, публицист, мыслитель Русского зарубежья, выпускник юридического факультета Императорского Московского университета И.С. Шмелёв в статье «Мученица Татьяна» (1930), посвященной 175-летию основания этого старейшего российского университета, дал объективную оценку вклада Ф.М. Достоевского в развитие национального самосознания России: «Достоевский открыл нам Пушкина – "явление чрезвычайное и, может быть, единственное явление русского духа", – сказал Гоголь, – "и пророческое", – добавил Достоевский. Открыл – и, через него, пытался дать синтез человека, русского человека – деятеля в мире и – России. Это наука нам, завет нам и наставление. Это замогильный голос великого Пророка. Россия, познай себя, – и перестроишь мир!» [31].

В контексте мыслей И.С. Шмелёва Пушкинская речь как духовное завещание Ф.М. Достоевского русскому народу и России приобретает особую значимость и актуальность.

Библиографический список:

1. Струве П. Дух и Слово Пушкина // Пушкин в русской философской критике: Конец XIX – первая половина XX в. – М.: Книга, 1990. – С. 317-327.
2. Венок на памятник Пушкина. – СПб.: Типография и хромофотография А. Граншеля, 1880. – 354 с.
3. Наседкин Н.Н. Достоевский. Энциклопедия. – М.: «ЛитРес: Самиздат», 2003. – 1956 с.
4. Фокин П.Е., Петрова А.В. «Пушкинская речь» Ф.М. Достоевского как событие (по материалам рукописного фонда Государственного музея истории российской литературы им. В.И. Даля) // Неизвестный Достоевский. – 2020. – № 2. – С. 162-188.
5. Полонский Я.П. Федору Михайловичу Достоевскому (8 июня 1880) // «Жил на свете таракан...»: Стихи Ф.М. Достоевского и его персонажей. «Витязь горестной фигуры...»: Достоевский в стихах современников. – М.: БОСЛЕН, 2017. – 240 с.
6. Достоевский Ф.М. Полное собрание сочинений: В 30 т. Т. 26. Дневник писателя, 1877, сентябрь-декабрь – 1880, август. – Л.: Наука. Ленингр. отд-ние, – 1984. – 518 с.
7. Викторovich В.А., Захарова О.В. Ф.М. Достоевский в русской критике 1845-1881. – Коломна: ИД «Лига», 2021. – 536 с.
8. Розанов В.В. О Достоевском (Отрывок из биографии, приложенной к собранию сочинений Ф.М. Достоевского, изд. «Нивы»). [Электронный ресурс]. URL: <http://dostoevskiy-lit.ru/dostoevskiy/kritika/rozanov-o-dostoevskom.htm> (дата обращения: 22.07.2021).
9. Струве П. Достоевский – путь к Пушкину. Речь, произнесенная 13 февраля 1931 г. в торжественном собрании Русского Научного Института в Белграде // Русская идея: В двух томах. Том 2. – М.: Искусство, 1984. – С. 383-386.
10. Мочульский К.В. Достоевский. Жизнь и деятельность. [Электронный ресурс]. URL: <http://dostoevskiy-lit.ru/dostoevskiy/bio/mochulskij-dostoevskij-zhizn-i-tvorchestvo/glava-24-pushkinskaya-rech-smert.htm> (дата обращения: 22.07.2021).
11. Волгин И.Л. Последний год Достоевского. – Москва: Издательство АСТ: Редакция Елены Шубиной, 2017. – 780.
12. Акелькина Е.А. Философская проза «Дневника писателя» (1876-1877) Ф.М. Достоевского: судьба культурной традиции: монография. – Омск: Изд-во Ом. гос. ун-та, 2015. – 180 с.
13. Бердяев Н. Алексей Степанович Хомяков. – М.: Товарищество типографий И. Мамонтова, 1912. – 251 с.
14. Данилевский Н.Я. Россия и Европа. – М.: Книга, 1991. – 574 с.

15. Розанов В. А.С. Пушкин // Пушкин в русской философской критике: Конец XIX – первая половина XX в. – М.: Книга, 1990. – С. 161-174.
16. Картышёв А.В. Лик Пушкина // Пушкин в русской философской критике: Конец XIX – первая половина XX в. – М.: Книга, 1990. – С. 302-308.
17. Ильин И.А. Пророческое призвание Пушкина // Ильин И.А. Собрание сочинений: В 10 т. Т. 6. Кн. II. – Москва: Русская книга, 1996. – С. 37-69.
18. Ильин И.А. Национальная миссия Пушкина // Ильин И.А. Собрание сочинений: В 10 т. Т. 6. Кн. II. – Москва: Русская книга, 1996. – С. 70-72.
19. Словарь иностранных слов. – М.: Русский язык, 1981. – 624 с.
20. Гоголь Н.В. Несколько слов о Пушкине // Гоголь Н.В. Собрание сочинений: В 7-ми т. Т. 6. Статьи. – М.: Современник, 1983. – С. 86-94.
21. Белинский В.Г. Сочинения Александра Пушкина // Белинский В.Г. Полное собрание сочинений: В 9 т. Т. 6. Статьи о Державине; Статьи о Пушкине; Незаконченные работы. – М.: Худож. лит., 1981. – С. 74-492.
22. Достоевский Ф.М. Пушкин, Лермонтов и Некрасов // Достоевский Ф.М. Полное собрание сочинений: В 30 т. Т. 26. Дневник писателя, 1877, сентябрь-декабрь – 1880, август. – Л.: Наука, Ленингр. отд-ние, 1984. – С. 113-119.
23. Достоевский Ф.М. Объяснительное слово по поводу печатаемой ниже речи о Пушкине» // Достоевский Ф.М. Полное собрание сочинений: В 30 т. Т. 26. Дневник писателя, 1877, сентябрь-декабрь – 1880, август – Л.: Наука. Ленингр. отд-ние, 1984. – С. 129-136.
24. Достоевский Ф.М. Пушкин (Очерк) // Достоевский Ф.М. Полное собрание сочинений: В 30 т. Т. 26. Дневник писателя, 1877, сентябрь-декабрь - 1880, август. – Л.: Наука. Ленингр. отд-ние, 1984. – С. 136-149.
25. Пушкин А.С. К Н.Я. Плюсковой // Пушкин А.С. Сочинения. В 3-х т. Т. 1. Стихотворения; Сказки; Руслан и Людмила: Поэма. – М.: Худож. лит., 1985. – 735 с. – С. 192.
26. Гоголь Н.В. Собрание сочинений: В 9 т. Т. 5. Мертвые души: Поэма. – М.: Русская книга, 1994. – 608.
27. Тютчев Ф.И. Россия и Германия. Письмо доктору Густаву Кольбу, редактору «Всеобщей Газеты» // Тютчев Ф.И. Полное собрание сочинений. Письма. В 6-ти томах. Т. 3. – М.: Издательский Центр «Классика», 2003. – С. 111-129.
28. Тютчев Ф.И. Сочинения: В 2-х тт. Т. 1. Стихотворения. – М.: Худож. лит., 1984. – 495 с.
29. Ключевский В.О. Памяти А.С. Пушкина // Ключевский В.О. Сочинения. В 9 т. Т. IX. Статьи. – М.: Мысль, 1990. – С. 101- 108.
30. Фокин П. Достоевский. Перепрочтение. – М.: Группа Компаний «РИПОЛ» / «Пальмира». – 2020. – 288 с.
31. Шмелев И.С. Мученица Татьяна. [Электронный ресурс]. URL: <http://shmelev.lit-info.ru/shmelev/public/muchenica-tatyana.htm> (дата обращения: 27.02.2024).



**«Государственное и муниципальное
управление» с правом ведения
профессиональной деятельности в сфере
межсекторного взаимодействия для
инфраструктурного развития территорий и
повышения их человеческого потенциала**

**Научно-методическое
руководство**

Председатель Отделения РАЕН по
федеративному устройству, местному
самоуправлению и местным сообществам,
руководитель аппарата Комитета
Государственной Думы по региональной
политике и местному самоуправлению,
главный редактор журнала «Местное
право»,
д-р юрид. наук, академик РАЕН
БАБИЧЕВ Игорь Викторович

Спикеры

Ведущие ученые, эксперты и практики
страны в сфере местного и общественного
самоуправления, проектной работы,
технологий ведения малого и среднего
бизнеса, развития территорий и
повышения их человеческого потенциала

Форма обучения

Заочная форма с применением
дистанционных образовательных
технологий

Категория слушателей

Специалисты органов государственной и
муниципальной власти, организаторы
бизнеса, ученые и специалисты,
активисты органов территориального
общественного самоуправления,
активисты молодежного и
добровольческого движения, члены
общественных объединений и
общественных палат, сельские старосты

**Документ о
квалификации**

По окончании обучения выдается
удостоверение о повышении
квалификации установленного образца

**Ознакомиться с
перечнем программ**



**Записаться на курсы
повышения
квалификации**

Заполнить заявку на обучение
можно по ссылке:
<https://oatos.ru/edu/reg>
тел.: +7 (916) 788-60-71
e-mail: edu@oatos.ru

Контакты

при участии и поддержке

- **Общероссийского
Конгресса
муниципальных
образований;**
- **Федерального народного
совета;**
- **Общенационального
союза некоммерческих
организаций;**
- **Российской академии
естественных наук;**
- **Институтов системы
Российской академии
наук;**
- **Российской
муниципальной
академии;**
- **ОПОРЫ России;**
- **Деловой России;**
- **Федерального
экспертного совета при
ОАТОС;**
- **Координационного
центра местных
сообществ.**

ОАТОС осуществляет
образовательную
деятельность на основании
лицензии №Л035-01298-
77/00271168
от 5 мая 2022 года, выданной
Департаментом образования и
науки города Москвы

Правила оформления и условия приема статей для журнала «МЕСТНОЕ ПРАВО»

Публикуются научные результаты по научным специальностям:

- 5.1.1. Теоретико-исторические правовые науки (юридические науки);
- 5.1.2. Публично-правовые (государственно-правовые) науки (юридические науки);
- 5.4.7. Социология управления (социологические науки)

Фактом направления статьи в журнал «Местное право» авторы подтверждают, что они не возражают против последующего размещения их статей в справочно-информационных системах, так как это может привести к продуктивному обсуждению и большему количеству ссылок на данную работу

Главный редактор: Бабичев Игорь Викторович

Секретарь редакционного совета: Калантарова Наталья Рудольфовна, тел. (495)692-5994

Информационная поддержка – веб-сайт: <http://www.mestnoepravo.com>

В редакцию журнала предоставляются:

1. Статья – электронная версия.
2. Контактная информация (телефоны, адреса электронной почты, место работы, должность, ученая степень, ученое звание для каждого автора) – электронная версия.
3. Рекомендация или экспертная справка (заключение) о возможности опубликования (при наличии) – электронная копия.
4. Рукописи рецензируются, по результатам рецензирования редсовет принимает решение о целесообразности опубликования материалов.
5. Публикация оформляется на безвозмездной основе при наличии годовой подписки на текущий либо предстоящий период.

Требования к оформлению статьи

В журнале публикуются статьи специалистов, аспирантов и практических работников. Объем статьи до 30 страниц. Допускается публикация статей проблемного характера. Возможно размещение материала информационного характера (о конференциях, семинарах, симпозиумах и т.д.).

Текст набирается (без переносов) в русифицированном редакторе **MS Word (RUS)** в стандарте страницы А4 (297×210) с использованием шрифта **TimesNewRoman (размер 12)**. Межстрочные интервалы, если не оговоренное, устанавливаются одинарными. Библиографические ссылки оформляются как концевые сноски (в конце документа). Ссылки иного характера оформляются как сноски внизу страницы.

Структура статьи

1. Название статьи на русском и английском языках.
2. Имена авторов с указанием научных званий и места работы на русском языке.
3. Краткая аннотация на русском и английском языках (до 5 – 8 строк).
4. Ключевые слова на русском и английском языках (до 10 слов).
5. Текст статьи (допускается разбивка статьи на разделы и подразделы, а также использование подстрочных сносок и ссылок).
6. Контактная информация (почтовый адрес места работы, телефон, электронная почта).
7. Список используемых источников.