

ПРОЙТИ МУНИЦИПАЛЬНУЮ СТУПЕНЬ УПРАВЛЕНИЯ НЕОБХОДИМО КАЖДОМУ РУКОВОДИТЕЛЮ РЕГИОНАЛЬНОГО И ФЕДЕРАЛЬНОГО УРОВНЯ

Высокинский А. Г.¹, Гуцин О. В.²

¹ Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации (103426, Россия, Москва, ул. Большая Дмитровка, 26)

² Уральский институт управления, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (620144, Россия, Екатеринбург, ул. 8 Марта, 66)

ДЛЯ ЦИТИРОВАНИЯ:

Высокинский А. Г., Гуцин О. В. Пройти муниципальную ступень управления необходимо каждому руководителю регионального и федерального уровня // Муниципалитет: экономика и управление. 2023. № 3. С. 6–9. DOI 10.22394/2304-3385-2023-3-6-9. EDN DGGTZT.

Уважаемые читатели!

Редакция журнала «Муниципалитет: экономика и управление» с удовольствием представляет нашего гостя – сенатора Российской Федерации Александра Геннадьевича Высокинского, который рассказал о своей работе в Совете Федерации, проблемах управления, местном самоуправлении и других актуальных темах современной государственной и муниципальной практики. Собеседником Александра Геннадьевича стал директор Уральского института управления Президентской академии Олег Васильевич Гуцин.

Официальная справка. А. Г. Высокинский родился 24 сентября 1973 г. в городе Свердловске. Александр Геннадьевич – выпускник Уральской академии государственной службы (ныне – Уральский институт управления РАНХиГС при Президенте России). В 1999 г. он окончил аспирантуру Академии государственной службы в Москве. В этом же году защитил кандидатскую диссертацию по экономике на тему «Формирование системы планирования и активизации инвестиционной деятельности в регионе».

С декабря 2000 г. Александр Геннадьевич работал на различных должностях в Администрации города Екатеринбурга. Менее чем через два года стал председателем Комитета по экономике, который возглавлял до середины 2008 г. Затем получил назначение на должность заместителя Главы Екатеринбурга (с 2010 г. – заместителя главы Администрации города) по экономике. Стал одним из главных разработчиков, координаторов и популяризаторов Стратегического плана развития Екатеринбурга, который на момент принятия явился первым документом стратегического развития в Российской Федерации.

В феврале 2016 г. назначен на должность заместителя Губернатора Свердловской области, в ведении которого находились вопросы, связанные с реализацией проекта «Большой Екатеринбург», исполнением «Стратегии-2030» в муниципалитетах Свердловской области, а также взаимодействием с муниципальными территориями.

В период с сентября 2018 г. по декабрь 2020 г. – Глава Екатеринбурга. С октября 2021 г. А. Г. Высокинский – сенатор Российской Федерации, член Комитета Совета Федерации по федеративному устройству, региональной политике, местному самоуправлению и делам Севера. Александр Геннадьевич – автор большого числа научных работ и публикаций в области экономики и финансов.



© А. Г. Высокинский, О. В. Гуцин, 2023

Open Access This article is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License, which permits use, sharing, adaptation, distribution and reproduction in any medium or format, as long as you give appropriate credit to the original author(s) and the source, provide a link to the Creative Commons license, and indicate if changes were made.



Олег Гуцин: Уважаемый Александр Геннадьевич, искренне признателен за возможность побеседовать с Вами. Позвольте начать с реверансов. Уральскому институту Президентской академии лестно, что сенатор Высокинский является его выпускником. В этой связи поделитесь впечатлениями об учебе, специальности «Государственное и муниципальное управление», которую Вы получили в вузе.

Александр Высокинский: Я выпускник 1996 г. – времени, когда вуз только-только стал называться Уральской академией государственной службы. Знания, полученные здесь, пригодились в практической работе. Бесплезным грузом они точно не стали, о чем свидетельствует мой разносторонний опыт. К примеру, работа в областном Центре поддержки предпринимательства помогла соотносить внедрившиеся тогда законы рыночной экономики с реальным управлением по развитию экономической базы Свердловской области. Знания о системе муниципальной власти, ее компетенции, нормативной основе организации и функционирования местного самоуправления помогли в период моего становления в Администрации города Екатеринбурга.

О.Г.: Мне вдвойне приятно это слышать, поскольку я тоже выпускник 1996 г. и на собственном примере могу подтвердить Ваши слова.

А.В.: Значит, Вы прекрасно понимаете, о чем я говорю. Все мы: и выпускники 1990-х гг., и старожилы областного Правительства и Администрации города – оказались в ситуации, когда старые правила перестали работать, а новые подходы к управлению собственностью, финансами, развитием малого и среднего предпринимательства только создавались. Областные и городские руководители заново отстраивали взаимоотношения с крупными предприятиями и организациями, большинство которых стали частными и считали, что власти всех уровней не вправе ничего с них спрашивать.

О.Г.: Александр Геннадьевич, есть ли, по Вашему мнению, специфика управленческой деятельности на разных этапах власти? В чем она проявляется?

А.В.: Специфика, несомненно, есть. Она заключается в первую очередь в масштабах деятельности и сфере ответственности. Мое глубокое убеждение состоит в том, что муниципальную ступень управления необходимо пройти каждому руководителю регионального и федерального уровня. Без знания жизни, практического опыта, а именно это дает работа в муниципалитете, полноценного начальника быть не может. Местный уровень наглядно демонстрирует последствия принятых наверху решений. Именно муниципальный руко-

водитель сталкивается с их плюсами и минусами. Он организатор осуществления всех реформ на своем уровне управления, в территории, которой ему поручено руководить.

О.Г.: Что для Вас местное самоуправление? Как Вы его понимаете?

А.В.: Я согласен с тем, как его обычно называют в течение последних двадцати лет. Имею в виду распространенную характеристику местного самоуправления в качестве «самого близкого и доступного для гражданина уровня власти». Качество работы местного самоуправления характеризует всю систему управления в целом. Согласитесь, что граждане, как правило, не делят власть по уровням и наименованиям, для них самая близкая власть – местная администрация или власть в определенной сфере жизнедеятельности. Если существует проблема в школе – надо идти в управление (отдел) образования, если проблема шире – на прием к главе района или города.

О.Г.: Согласны ли Вы с распространенным ныне мнением об огосударствлении местного самоуправления?

А.В.: Я трактую данное утверждение просто. Муниципалитет – это лицо государства, проводник его решений, поэтому они должны быть непосредственно, как можно крепче связаны. Одновременно муниципалитет – индикатор принятых государственных решений, именно он всегда находится на острие ситуации. Вот почему значение и статус местного управления должны подкрепляться полномочиями и их финансовым обеспечением, что позволит качественно исполнять функции по благоустройству, ремонту и содержанию дорог, обеспечению работы общественного транспорта, общему состоянию городской среды, ее культурной составляющей, образованию, молодежной



Будучи выпускником Уральской академии государственной службы, А. Г. Высокинский не забывает свою альма-матер. Так, в конце 2022 года Александр Геннадьевич провел со студентами Президентской академии на Урале встречу, посвященную целям жизни, вопросам профессионализма и ремесла, отношению к делу.

политике, развитию малого и среднего бизнеса и т.д. Это я лишь бегло перечислил то, чем призваны заниматься муниципальные власти. На самом деле, обязанностей у них гораздо больше.

О.Г.: Александр Геннадьевич, что Вам удалось сделать на посту Главы Екатеринбурга?

А.В.: Благодаря серьезной поддержке Губернатора Свердловской области Е. В. Куйвашева удалось в два раза увеличить объемы капитальных ремонтов муниципальных объектов социальной сферы. Одновременно в полтора раза увеличились объемы нового строительства, в общей массе которого следует назвать возобновление стройки и оснащение самым современным оборудованием поликлиники Октябрьского района, столь необходимой жителям.

По-моему, также удалось изменить представление о том, что Екатеринбург можно сделать намного чище и комфортнее. Мы отдавали предпочтение долговечным строительным материалам, чтобы реже производить ремонты, особенно в центральной части города. Каждый ремонт дорог сопровождался созданием технических тротуаров, с которых снег и грязь убирались дорожной техникой без смешивания с землей с газонов. Конечно, сложнее всего было заставить подрядчиков делать это реально, а тех, кто отвечает за контроль, — делать это в ежедневном режиме.

Вообще качество работ — самая большая проблема существующей в стране системы закупок, когда главное — это низкая стоимость, а не высокое качество. Горожане не знают фамилии подрядчика-бракодела, который криво положил плитку, три раза переделал, заплатил по закону минимальный штраф и ликвидировался, чтобы снова создать очередное общество с ограниченной ответственностью и снова выйти на торги с минимальной ценой контракта. Зато горожане хорошо знают фамилии городских руководителей, и им не интересно, как проходит электронный аукцион, как антимонопольная служба борется за конкуренцию, отменяя любые дополнительные требования, которые заставили бы подрядчика работать на совесть.

Что еще? Удалось также расширить полномочия глав районов, дать им возможность самостоятельно решать многие вопросы районного уровня исходя их текущих и оперативных нужд.

В начале эпидемии ковида усилиями всех уровней власти мы удержали ситуацию и в дальнейшем обеспечили нормальное функционирование городского хозяйства, всей городской инфраструктуры. Провели коммуникации и оснастили стационары необходимым оборудованием, обеспечили санитарную обработку общественного транспорта, социальных учреждений и т.п.

О.Г.: А что не получилось?

А.В.: Хотелось сделать, но по понятным причинам не удалось двинуть вперед вопросы строительства второй очереди метро, развития сети трамвайных линий, замены подвижного состава общественного транспорта, реконструкции Центрального парка культуры и отдыха. Не хватило ни средств, ни времени, чтобы реализовать все сразу и по возможности быстро. Надеюсь, эти приоритеты сохранятся в будущем.

О.Г.: Имеет ли перспективы проект «Большой Екатеринбург», которым Вы занимались в Администрации города и на посту заместителя Губернатора Свердловской области? И что он подразумевает?

А.В.: «Большой Екатеринбург» или Екатеринбургская агломерация — это объединение усилий в развитии городов, которые уже давно и объективно связаны между собой разными интегрирующими факторами. Прошли те времена, когда «Большой Екатеринбург» являлся пугалом для городов-спутников, которые откровенно боялись, что их поглотят. Во время моей работы в Правительстве Свердловской области была проведена работа по анализу и планированию развития Екатеринбургской агломерации, определены и обоснованы перспективные направления и приоритеты для каждого из ее городов. Результаты этой работы представлены и обсуждались во всех городах агломерации, были обобщены поступившие предложения и замечания.

Хорошим заделом на будущее стало подписание Соглашения о создании Екатеринбургской агломерации и формировании проектов, обеспечивающих ее качественную транспортную инфраструктуру. Перед подписанием Соглашения проходили обсуждения с главами муниципалитетов и руководителями структур, ответственных за формиро-

Екатеринбург по праву можно назвать третьей столицей России.



вание генеральных планов городов, о совместных проектах развития. Данные проекты увязаны между собой и направлены на развитие наиболее перспективных экономических специализаций городов, агломерации в целом и формирование ее общей инфраструктуры.

Сейчас самый важный, на мой взгляд, проект – создание Екатеринбургского центрального пассажирского железнодорожного кольца (ЕЦПК), которое позволит сократить время перемещений между городами в составе агломерации. То есть речь не просто о том, чтобы связать их с Екатеринбургом, а сформировать полноценную систему прямых связей и транспортно-пересадочных узлов для большинства городов агломерации. Это мощный импульс для создания новых производств, так как он позволяет решить одну из самых сложных проблем, заключающуюся в максимально быстром перемещении большого количества жителей из спальных районов городов агломерации к местам их работы.

О.Г.: Понятно. Благодарю Вас, Александр Геннадьевич, за эти пояснения. Они действительно важны для понимания перспектив. А теперь о родном для Вас Екатеринбурге. Ему исполнилось 300 лет. К этой дате как-то позабылся «раскрученный» прежде слоган о нем как о «третьей столице» России. Или это не совсем так?

А.В.: Слоган, возможно, позабылся. Это, полагаю, не самое главное. Важно ощущение жителей. В первом Стратегическом плане Екатеринбурга мы говорили о необходимости воспитания городского патриотизма. О гордости за свой город, за его прошлые и современные достижения, но самое важное – о желании жить, работать, растить детей в этом городе!

Знаете, чего нам не хватает в наших текущих планах? Создать что-то на десятилетия вперед, для детей и внуков. То, чем они будут пользоваться, с благодарностью думая о нас. Слоган им вряд ли будет интересен, если город не будет по-настоящему комфортным и экономически развитым. Нужно видеть разницу между прожектерством и необходимым заделом на будущее. Без такого задела наступит застой, а самые экономически активные горожане потянутся в столицы.

Вторая ветка метро – из таких дел! ЕЦПК тоже из таких начинаний! Масштабная реконструкция Центрального парка культуры и отдыха, который будет новыми легкими города, – из того же разряда!

О.Г.: Я увлекся муниципальной тематикой и чуть не позабыл спросить Вас о работе в Совете Федерации. В каком Комитете Вы трудитесь? Как складывается рабочий день сенатора?

А.В.: Я работаю в Комитете по федеративному устройству, региональной политике, местному самоуправлению и делам Севера. Значительную

часть времени уделяю самому близкому для меня направлению – местному самоуправлению и жилищно-коммунальному хозяйству. Кроме того, учитывая отличительную особенность нашего промышленного региона и вызовы сегодняшнего дня, я в значительной мере погружен в вопросы обеспечения технологической самостоятельности Свердловской области.

Работа объективно предполагает распределение обязанностей между Советом Федерации и регионом, хотя при этом большую часть времени я стараюсь работать в области. А это, как Вы понимаете, вынуждает постоянно (иногда еженедельно) перемещаться между Екатеринбургом и Москвой.

О.Г.: Напоследок традиционный вопрос. Что Вы можете пожелать студентам и преподавателям Уральского института Президентской академии?

А.В.: Работать... Постоянно верить в практическую теорию управления, приглашать на практические занятия специалистов из органов власти, учиться налаживать горизонтальные связи с коллегами. Я не раз говорил о необходимости реализации института наставничества, когда опытные коллеги помогают молодым специалистам эффективно войти в рабочий процесс. Но есть проблема: не каждый хороший специалист способен хорошо обучать. Поэтому настоящие наставники – это единичные экземпляры, вовлечь их в работу Уральского института управления – задача не тривиальная, но перспективная.

О.Г.: Александр Геннадьевич, благодарю Вас за это интервью и желаю Вам плодотворной работы на благо страны и Свердловской области.

А.В.: Олег Васильевич, я в свою очередь признателен Вам за эту встречу и обмен мнениями. Желаю Вам, коллективу студентов и преподавателей Уральского института управления всего наилучшего! Здоровья, мира и взаимопонимания! ■



«Успехов! Удачи! Дерзайте!» – пожелание А. Г. Высокинского студентам Президентской академии на Урале.

ОЦЕНКА ПОТЕНЦИАЛА РАЗВИТИЯ АГРОПРОМЫШЛЕННОГО КОМПЛЕКСА КРАСНОЯРСКОГО КРАЯ

Арзуманян М. С.¹

¹ Красноярский государственный аграрный университет (660049, Россия, Красноярск, пр-кт Мира, 90)

ДЛЯ ЦИТИРОВАНИЯ:

Арзуманян М. С. Оценка потенциала развития агропромышленного комплекса Красноярского края // Муниципалитет: экономика и управление. 2023. № 3. С. 10–18. DOI 10.22394/2304-3385-2023-3-10-18. EDN EJJQVB.

АННОТАЦИЯ:

Введение. В статье рассмотрены методологические аспекты функционирования АПК, развития его потенциала в рамках стратегического планирования развития Красноярского края. Проведен критический анализ данных концепций и разработана уникальная методика оценки потенциала развития АПК на уровне региона. Обзор работ позволил выявить компоненты методик, применение которых позволит количественно определить значения факторов потенциала развития АПК. «Потенциал развития АПК» задается в качестве величины, интегрирующей четыре компонента: «производственный», «промышленный», «инвестиционный» и «инновационный», характеризующих достигнутый уровень и перспективы дальнейшего развития. Потенциал обуславливается максимальным уровнем возможностей, определяемым имеющимися ресурсами. Предлагаются критерии для определения уровней развития потенциала – низкого, умеренного, среднего, высокого и устойчивого. Индикаторами выступают коэффициенты, определяющие отношение индекса физического объема произведенной (переработанной) сельскохозяйственной продукции к индексу ее стоимостной оценки; соизмеряющие величину инвестиций в АПК с затратами на развитие сельскохозяйственной науки, интерпретируемые как степень привлеченности инвестиций в достижения НИОКР. Предложена интерпретация возможных значений коэффициентов.

Методы. Предлагается индексный подход, трансформирующий абсолютные значения показателей в относительные с дальнейшим получением средней геометрической индексов роста каждого показателя в пределах компонента, синтезирующее коэффициентные значения компонентов потенциала развития АПК. По авторской методике расчет индексов компонент представлен: двухуровневой моделью: показатель – компонент; трехуровневой моделью: отрасль – показатель – компонент; четырехуровневой моделью: вид продукции – отрасль – показатель – компонент. Потенциал развития АПК рассчитывается по пятиэтапному алгоритму.

Результаты и выводы. Определен уровень потенциала развития АПК Красноярского края; расчет индикаторов свидетельствует о том, что в регионе: темпы изменения стоимости произведенной (переработанной) сельскохозяйственной продукции значительно превышают скорости изменения ее натурального объема, что говорит либо о снижении объемов производства (переработки), либо о возросшей цене на продукцию; затраты на науку и разработки не дали достаточного эффекта для активизации инвестиционной деятельности либо в ходе НИОКР не создано инновационной продукции для внедрения в практическую деятельность.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА: развитие АПК, методика оценки потенциала, стратегическое планирование, производственный потенциал, инновационный потенциал, инвестиционный потенциал, индексы компонент, критерии развития потенциала, Красноярский край.

Введение

Тема исследования отечественного АПК является приоритетной среди ученых-аграрников. Заслуживают внимания, в частности, вопросы, затрагивающие методологию выбора рациональ-

ных моделей развития АПК, оценку потенциала его развития, степень участия государства в координации действий. Важное место в трудах исследователей отводится формированию потенциала развития АПК в рамках стратегического пла-

© М. С. Арзуманян, 2023

Open Access This article is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License, which permits use, sharing, adaptation, distribution and reproduction in any medium or format, as long as you give appropriate credit to the original author(s) and the source, provide a link to the Creative Commons license, and indicate if changes were made.



нирования и устойчивого развития сельских территорий.

Потенциал развития АПК – природно-социально-экономическая концентрация ресурсов и перспектив развития [1, с. 39; 2, с. 121]. Это и основа функционирования АПК, и инструмент достижения целей развития. При оценке потенциала необходимо придерживаться системного подхода, поскольку последний выступает «пределом возможностей». В основе понятия «потенциал АПК» лежит и сама возможность ведения сельскохозяйственной деятельности.

Стратегическое планирование ассоциируется с долгосрочным управлением, наращиванием экономического потенциала перерабатывающих организаций АПК на основе ресурсной и результативной концепций [3, с. 38-39]. Кроме того, это еще и метод прогнозирования, контроля за реализацией планов, определения влияния управленческой деятельности на результаты, внедрения эффективных способов хозяйствования и новых технологий. Элементы стратегического планирования: выбор миссии, определение целей, анализ среды, перспектив и вариантов развития, мониторинг и оценка стратегии [4, с. 7]. В рамках каждого из них выделяются инструменты и методы производственной деятельности сельскохозяйственного предприятия. К основным элементам алгоритма методики стратегического планирования относятся: определение видения, уточнение миссии, формирование стратегии и оптимизация. Основные группы стратегий: «оборонительные» (сохранение достигнутых результатов, укрепление имеющихся позиций) и «наступательные» (курс на расширенное воспроизводство, освоение новых позиций) [5, с. 133]. Это возможно при эффективном распределении ресурсов, обеспечивающем инновационное развитие, в основе которого такие факторы, как: квалификация персонала, финансовая поддержка, технологии производства, исследования и разработки. Формирование потенциала создает необходимые (оптимальные) условия для устойчивого роста экономики, развития производительных сил [6, с. 468]. Наращивание производства сельскохозяйственной продукции может быть достигнуто посредством формирования потенциала экстенсивного развития АПК – увеличения доли влияния количественных факторов, характерного современной экономике России [7, с. 129]. Но, в классическом понимании, повышение потенциала обеспечивается интенсивным образом – внедрением технологий, требующих единовременных капитальных вложений, а также периодических инвестиций с целью поддержания уровня развития.

Развитие потенциала соразмерно масштабам внедрения современных технологий в производство, повышению их экономической эффективности [8, с. 85]. Использование новшеств в управленческой деятельности – залог эффективного функционирования. Научоемкое производство продук-

ции требует значительных затрат на внедрение, но оно окупается благодаря совершенствованию системы факторов и условий деятельности. Следует учитывать, что у предприятий АПК различная готовность к инновационной деятельности, как и степень обеспеченности факторами и возможностями дальнейшего роста. Показатели оценки инновационного потенциала могут быть объединены в группы: «финансовый», «производственный», «управленческий» и «интеллектуальный», с последующим определением интегрального значения при помощи средней геометрической. Потенциал при этом – «максимальные возможности, определяемые имеющимися ресурсами» [9, с. 66]. Факторы внутренней и внешней среды постоянно меняются, что корректирует перспективы дальнейших действий, оценку экономического потенциала, который представляется как агрегированная величина, состоящая из частных показателей-компонентов. Важный компонент в структуре потенциала – интеллектуальный, оцениваемый с помощью показателей: доля занятых НИОКР, производительность труда, эффективность научных исследований. Немаловажен и информационно-технологический потенциал, формируемый следующими составляющими: автоматизация процессов, внедрение информационных услуг, доля затрат на программное обеспечение, удельный вес электронного документооборота. Инновационное развитие – инструмент совершенствования, обеспечивающий повышение эффективности деятельности системы [10, с. 76]. Система инновационного потенциала состоит из компонентов: производственно-технический, финансовый, кадровый, научно-технический и информационный. К показателям, оценивающим значение инновационного потенциала относятся: текущая ликвидность, финансовая устойчивость, обновление, оборачиваемость капитала, обеспеченность интеллектуальной собственностью. Значение интегрального показателя определяет уровень инновационного потенциала, в частности, низкий характеризуется незначительной способностью организаций АПК к внедрению технологий; средний – умеренной способностью внедрения инновационных продуктов; высокий – способностью разрабатывать и регулярно внедрять в деятельность инновационные решения. Активная государственная политика в сфере АПК повышает инвестиционную привлекательность отрасли, преумножая ее потенциал [11, с. 57]. Благодаря ей обеспечиваются позитивные результаты. Главным инвестором выступает государство: основные средства в форме инвестиций направляются из федерального бюджета в рамках государственных программ. Льготное кредитование сельскохозяйственных производителей положительно себя зарекомендовало, как и программы по закупке техники и стимулирование экспорта. Потенциал государственной поддержки развития АПК состоит из стимулирующей и компенсирующей состав-

ляющих [12, с. 52-53]. Объемы выпуска сельскохозяйственной продукции наращиваются благодаря этим типам государственной поддержки, несмотря на наличие барьеров у предприятий АПК в производственной сфере и продвижении на рынок продукции в рамках экспорта. В долгосрочной перспективе развитие экспорта сельскохозяйственной продукции – одно из приоритетных направлений, точек роста отечественного АПК. При этом активная роль в системном регулировании будет отведена государству как гаранту поступления в аграрную сферу инвестиций, новых технологий, квалифицированных кадров, роста конкурентоспособности продукции.

Инновационный потенциал предприятия АПК может быть представлен из его составных элементов – сфер его деятельности (производственно-промышленной, сбытовой, финансовой), обеспечивающих процесс внедрения достижений НИОКР [13, с. 366-367]. Процесс оценки инновационного потенциала может быть осуществлен по следующему алгоритму: определение значений ключевых показателей, оценка степени достаточности средств, определение уровня устойчивости, определение типа инновационного потенциала. К показателям, характеризующим уровень развития потенциала АПК, следует отнести: уровень риска осуществления деятельности, доля износа сельскохозяйственной техники, темп прироста производства продукции. Реализация потенциала находит свое отражение в инвестиционной стратегии предприятий АПК [14, с. 412]. Уровень использования ресурсной базы и достаточность капитальных инвестиций определяют эффективность развития аграрного сектора, способность сельского хозяйства достигать намеченных ориентиров, в частности, обеспечение производства высококачественной продукции АПК и, как следствие, обеспечение продовольственной независимости страны. Содействие со стороны государства привлечению инвестиций в отрасль позволило бы ускорить темпы инновационно-инвестиционного развития производства продукции АПК, повысило бы уровень занятости на сельских территориях. Формирование и реализация инвестиционной стратегии осуществляется поэтапно: определяется период, устанавливаются стратегические цели, разрабатываются оптимальные пути реализации, определяются периоды реализации, оценивается разработанная стратегия. При этом выделяются следующие принципы разработки инвестиционной стратегии: учет влияния среды, сочетание видов управления, альтернативность развития, учет общей стратегии, ориентация, учет возможностей, учет рисков. Ресурсный потенциал сельского хозяйства включает в себя «подпотенциалы»: природный, трудовой, материально-технический, инновационный [15, с. 287; 16, с. 216]. В связи с введением санкций зарубежными странами в отношении экспорта отечественной сельскохозяйственной продукции ак-

тивизировалась деятельность внутри страны по нахождению новых способов решения давно назревающих либо запущенных проблем в АПК. Поэтому актуально обратить внимание на новый формируемый «подпотенциал» под названием «санкционный», позволяющий в условиях «железного занавеса» оптимизировать стратегию развития отечественного АПК. В современных условиях данная тенденция имеет место и при формировании потенциала регионального АПК. Потенциал субъекта Федерации должен формироваться комплексно: вместе с развитием материально-технической базы должен повышаться и уровень жизни населения, его благосостояние. Инновационный потенциал АПК состоит из основных компонент: «технологический», «селекционный», «управленческий», «экономический», «экологический». Рационально сформированная внутренняя среда АПК позволяет обеспечить противостояние системы внешним угрозам, обеспечивая ей устойчивое развитие. Региональный АПК при проведении продовольственной политики должен ориентироваться на имеющиеся в его распоряжении ресурсы, преимущества развития в конкретный период времени. Среди инструментов регулирования можно использовать: финансовые, экономические, политические. Социально ориентированное развитие сельских территорий базируется на ресурсном потенциале АПК, поэтому материально-технической базе необходимы регулярные улучшения и модернизация. Эти меры позволят достичь устойчивого развития сельских территорий. К основным этапам стратегии следует отнести: рациональное потребление, агропромышленный рост, государственная поддержка агробизнеса. Комплекс стратегических мер может включать в себя три крупных блока: ресурсы, способности и использование. Ресурсный потенциал аграрного сектора играет важную роль в обеспечении продовольственной безопасности [17, с. 132]. За годы реформ накопились нерешенные проблемы в аграрной сфере, их решение будет происходить на фоне современных экономических преобразований под влиянием макроэкономических факторов. Предлагаемые алгоритмы действий по стабилизации ситуации в АПК должны базироваться на систематизации существующих подходов, обладающих научным обоснованием, имеющих положительный (действенный) результат при решении подобных проблем за счет эффективного использования сильных составляющих. Даже для достижения минимально необходимого уровня ресурсной обеспеченности сельскохозяйственным производителям приходится взаимодействовать на уровнях более высокого порядка. Окупаемость инвестиций в АПК сопряжена с особыми рисками, часто неконтролируемыми со стороны хозяйствующих субъектов, что снижает привлекательность капиталовложений в отрасли АПК. Наращивание потенциала в АПК тесно связано не только с возможностями

ресурсной базы, но и со степенью восприимчивости экономики к реализуемым мероприятиям. Сбалансированность действий можно обеспечить, грамотно используя государственную поддержку, программы модернизации. Кадры подготавливаются под воздействием инвестиций в формирование квалифицированных специалистов – носителей интеллектуального потенциала, образованного составляющими – образованием и наукой [18, с. 95]. Высокий уровень квалификации работников АПК – часто недостающий компонент при формировании комплексного потенциала развития предприятий АПК. Интеллектуальный капитал обладает качественными и количественными характеристиками. В качестве его ресурса перспективнее рассматривать молодое поколение, проявляющее интерес к работе в сфере АПК, обладающее информационным мышлением и свежими взглядами на реформирование данной сферы, стремящееся к духовному и культурному росту, профессионализму. Оценка территориально-отраслевого потенциала сельскохозяйственных организаций представлена в работе [19, с. 166]; здесь же определяется и уровень инвестиционной привлекательности территории. «Консолидированный» потенциал производства состоит из подпотенциалов: «производственный», «конкурентный», «социально-психологический». Высокий прирост производства сельскохозяйственной продукции при одновременном стабильном падении спроса на эту продукцию может привести к обострению социальной ситуации, вытекающей в увеличение темпов безработицы. Сельскохозяйственная продукция является товаром повседневного потребления, поэтому ей свойственен гарантированный определенный спрос. Однако в случае неконтролируемого увеличения себестоимости производства и реализации сельскохозяйственной продукции возникнут серьезные сложности у сельскохозяйственных организаций по достижению и удержанию запланированного уровня рентабельности. В зернопроизводящих регионах страны достигнутый уровень производства в прошлом в определенной степени был ориентирован на экспорт. В современных политических условиях возникла проблема сохранения и наращивания достигнутого объема производства зерна, поскольку внутренний рынок не пользуется достаточным спросом на весь объем производимой продукции.

Обзор приведенных выше работ позволил выявить компоненты методик, применение которых позволит количественно определить значения факторов потенциала развития АПК. Автором проведен критический анализ данных концепций и разработана уникальная методика оценки потенциала развития АПК на уровне региона.

Материалы и методы

Второе понятие «потенциал развития АПК» задается в качестве величины, интегрирую-

щей четыре компонента: «производственный», «промышленный», «инвестиционный» и «инновационный», характеризующих достигнутый уровень и перспективы дальнейшего развития, включающих в себя следующие показатели¹.

1. Производственный (P):

1.1) производство (валовой сбор) продукции сельского хозяйства в натуральном измерении (раздел «Сельское, лесное хозяйство, рыболовство и рыбоводство»), тыс. т (N):

1.1.1) по отрасли растениеводства (N_1):

1.1.1.j) продукция j (N_{1j});

1.1.2) по отрасли животноводства (N_2):

1.1.2.j) продукция j (N_{2j});

1.2) производство продукции сельского хозяйства в фактически действовавших ценах (раздел «Сельское, лесное хозяйство, рыболовство и рыбоводство»), млн руб. (G):

1.2.1) по отрасли растениеводства (G_1);

1.2.2) по отрасли животноводства (G_2);

2. Промышленный (M):

2.1) переработка (промышленное производство) сельскохозяйственной продукции в натуральном измерении (раздел «Промышленное производство»), тыс. т (H):

2.1.1) по отрасли растениеводства (H_1):

2.1.1.j) продукция j (H_{1j});

2.1.2) по отрасли животноводства (H_2):

2.1.2.j) продукция j (H_{2j});

2.2) переработка (промышленное производство) сельскохозяйственной продукции в фактически действовавших ценах (раздел «Промышленное производство»), млн руб. (C):

2.2.1) по отрасли растениеводства (C_1);

2.2.2) по отрасли животноводства (C_2);

3. Инвестиционный (I):

3.1) инвестиции в основной капитал АПК, в фактически действовавших ценах (раздел «Инвестиции», с. 492), млн руб. (I);

4. Инновационный (S):

4.1) внутренние затраты на научные исследования и разработки в области сельскохозяйственных наук (раздел «Наука и инновации», с. 935), млн руб. (S).

Предлагается индексный подход, трансформирующий абсолютные значения показателей в относительные с дальнейшим получением средней геометрической индексов роста каждого показателя в пределах компонента, синтезирующего коэффициенты значения компонентов потенциала развития АПК. Статистические данные взяты за период 2010-2021 гг.

Расчет индексов компонент представлен:

- для показателей N и H – 4-уровневой моделью: вид продукции – отрасль – показатель – компонент;
- для показателей G и C – 3-уровневой моделью: отрасль – показатель – компонент;

¹ Исходные статистические данные: Регионы России: основные характеристики субъектов Российской Федерации. М.: Росстат, 2022. 1122 с. URL: <https://rosstat.gov.ru/folder/210/document/13205> (дата обращения: 03.07.2023).

Таблица 1 — Алгоритм расчета потенциала развития АПК

Вид произведенной продукции отраслей	N_r, N_z	G_r, G_z	Вид переработанной продукции отраслей	H_r, H_z	C_r, C_z	I	S	
Растениеводство	0,91	1,23	Растениеводство	0,98	1,12	1,17	1,33	
зерно	1,05		мука	0,97				
семена подсолнечника	0,84		крупа	1,01				
картофель	0,87		хлеб и хлебобулочные изделия	0,96				
овощи	0,93							
плоды и ягоды	0,86		Животноводство	1,04				
			мясо	1,08				
Животноводство	1,01		1,01	субпродукты из мяса				0,94
скот и птица	1,01			изделия колбасные				1,00
молоко	0,98			рыба				1,02
яйца	1,02	масла растительные		1,16				
шерсть	0,94	молоко		1,05				
мед	1,10	масло сливочное		1,06				
Индексы показателей	0,96	1,21	—	1,01	1,15	1,17	1,33	
Индексы компонент	$P = 1,08$		—	$M = 1,08$		1,17	1,33	
Потенциал развития АПК	$D = 1,82$							

• для показателей I и S – 2-уровневой моделью: показатель – компонент.

Потенциал развития АПК предлагается рассчитывать по следующему алгоритму:

- 1 этап: определяются индексы всех видов продукции отраслей показателей N и H ;
- 2 этап: определяются индексы отраслей показателей N, H, G и C :

$$i_{N_r}; i_{N_z}; i_{H_r}; i_{H_z}; i_{G_r}; i_{G_z}; i_{C_r}; i_{C_z};$$

- 3 этап: определяются индексы показателей N, H, G, C, I и S :

$$i_N = \sqrt{i_{N_r} \cdot i_{N_z}}; \quad i_H = \sqrt{i_{H_r} \cdot i_{H_z}};$$

$$i_G = \sqrt{i_{G_r} \cdot i_{G_z}}; \quad i_C = \sqrt{i_{C_r} \cdot i_{C_z}};$$

- 4 этап: определяются индексы компонент P, M, I и S :

$$i_P = \sqrt{i_N \cdot i_G}; \quad i_M = \sqrt{i_H \cdot i_C}; \quad i_I; \quad i_S;$$

- 5 этап: рассчитывается потенциал развития АПК (D):

$$D = i_P \cdot i_M \cdot i_I \cdot i_S.$$

Предлагаются критерии для определения уровня развития потенциала (D): [1,00; 1,25) – низкий; [1,25; 1,50) – умеренный; [1,50; 2,00) – средний; [2,00; 2,50) – высокий; [2,50; 3,00) – устойчивый.

Достижение уровней развития возможно при принятии каждым компонентом индекса роста значения, в среднем превышающего, для: низкого – 1,06; умеренного – 1,11; среднего – 1,19; высокого – 1,26; устойчивого – 1,32.

Индикаторами выступают коэффициенты, определяющие отношение индекса физического объема произведенной (переработанной) сельскохозяйственной продукции к индексу ее стоимостной оценки:

$$V = \frac{i_N}{i_G}; \quad W = \frac{i_H}{i_C}.$$

Возможны следующие значения коэффициентов, определяющие их интерпретацию: $V, W < 1$; $V, W = 1$ и $V, W > 1$, в основе которой – сопоставление скорости приращения объема продукции в натуральном исчислении (скорости наращивания физического объема) и изменения денежной оценки продукции (увеличения ее стоимости).

При интенсивном развитии АПК инвестиции направляются в объекты, являющиеся результатами научно-технического прогресса. Коэффициент, соизмеряющий величину инвестиций в АПК с затратами на развитие сельскохозяйственной науки, следует интерпретировать как степень привлеченности инвестиций в достижения НИОКР:

$$A = \frac{i_I}{i_S}.$$

Возможны следующие значения коэффициентов, определяющие их интерпретацию: $A < 1$; $A = 1$; $A > 1$, в основе которой – сопоставление скорости изменения объема вложения средств (инвестиций) в результаты НИОКР (инновационную продукцию для внедрения в практическую деятельность) и затрат на науку и разработки.

Результаты

Применим предложенную ранее авторскую методику, реализовав ее алгоритм на основе статистических данных Красноярского края (табл. 1).

По результатам вышеприведенного анализа заключаем, что потенциал развития АПК Красноярского края – средний, поскольку его количественная оценка приняла значение из интервала [1,50; 2,00).

Далее осуществим расчет коэффициентов V и W, A :

$$V = \frac{0,96}{1,21} = 0,79; \quad W = \frac{1,01}{1,15} = 0,88.$$

$V, W < 1$ означает, что темпы изменения стоимости сельскохозяйственной продукции значительнее скорости изменения ее натурального объема, что говорит либо о снижении объемов производства, либо о возросшей цене на продукцию.

$$A = \frac{1,17}{1,33} = 0,88.$$

$A < 1$ свидетельствует о том, что затраты на науку и разработки не дали достаточного эффекта для активизации инвестиционной деятельности либо в ходе НИОКР не создано инновационной продукции для внедрения в практическую деятельность.

Заключение

В статье осуществлен обзор исследований в области функционирования АПК, развития его потенциала в рамках стратегического планирования развития Красноярского края. Автором предложена и апробирована методика оценки потенциала развития АПК на уровне Красноярского края. «Потенциал развития АПК» задается в ка-

честве величины, интегрирующей четыре компонента: «производственный», «промышленный», «инвестиционный» и «инновационный», характеризующих достигнутый уровень и перспективы дальнейшего развития. Применен индексный подход, трансформирующий абсолютные значения показателей в относительные с дальнейшим получением средней геометрической индексов роста каждого показателя в пределах компонента, синтезирующего коэффициентные значения компонентов потенциала развития АПК. По результатам анализа определено, что потенциал развития АПК Красноярского края – средний. Расчет индикаторов свидетельствует о том, что в регионе темпы изменения стоимости сельскохозяйственной продукции значительнее скорости изменения ее натурального объема, что говорит либо о снижении объемов производства, либо о возросшей цене на продукцию; затраты на науку и разработки не дали достаточного эффекта для активизации инвестиционной деятельности либо в ходе НИОКР не создано инновационной продукции для внедрения в практическую деятельность. ■

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

- [1] Звягинцева О. С. Генезис понятия «потенциал» и его роль в развитии АПК // *Фундаментальные исследования*. 2022. № 8. С. 35–40. DOI 10.17513/fr.43300. EDN QWTGDF.
- [2] Кергенцева М. А. Потенциал развития АПК в Алтайском крае // *Вестник молодежной науки Алтайского государственного аграрного университета*. 2021. № 2. С. 120–123. EDN CPQWMH.
- [3] Волкова Е. Стратегическое планирование развития экономического потенциала перерабатывающих организаций АПК // *Обеспечение качества продукции АПК в условиях региональной и международной интеграции* : материалы XIII Международной научно-практической конференции (Минск, 15-16 октября 2020 г.) / под ред. В. Г. Гусакова. Минск : Институт системных исследований в АПК Национальной академии наук Беларуси, 2021. С. 38–40. DOI 10.47612/978-985-7149-55-1-2020-38-40. EDN USNRCG.
- [4] Далисова Н. А., Зинина О. В. Совершенствование элементов стратегического планирования производственной деятельности агропромышленного предприятия // *Менеджмент социальных и экономических систем*. 2019. № 1 (13). С. 5–10. EDN XACPUA.
- [5] Новикова О. А., Самарина В. П. Совершенствование методики оценки уровня инновационной активности предприятий АПК // *Фундаментальные исследования*. 2018. № 7. С. 131–136. EDN RYXBLN.
- [6] Красноплахова Л. И. Развитие и современное состояние экономического потенциала базовых отраслей АПК // *Научное обеспечение агропромышленного комплекса* : сборник статей по материалам 72-й научно-практической конференции преподавателей по итогам НИР за 2016 г. (Краснодар, 29 марта 2017 г.) / под ред. А. Г. Коцаева. Краснодар : Кубанский государственный аграрный университет имени И.Т. Трубилина, 2017. С. 467–468. EDN ZAUVWB.
- [7] Калягина Л. В. Направления развития потенциала АПК России // *Никоновские чтения*. 2017. № 22. С. 129–131. EDN XHBLRE.
- [8] Ефименко А. Г., Пантелеева И. И. Методические подходы к оценке инновационного развития перерабатывающих организаций АПК // *Сборник научных трудов «Проблемы экономики»*. 2019. № 1 (28). С. 83–92. EDN KFSMQB.
- [9] Ефименко А. Г., Волкова Е. В. Особенности комплексной оценки развития совокупного экономического потенциала организаций АПК // *Современная аграрная экономика: наука и практика* : материалы V международной научно-практической конференции (Горки, 15-16 июня 2022 г.) / под ред. И. В. Шафранской. Горки : Белорусская государственная сельскохозяйственная академия, 2022. С. 66–70. EDN PYMRPD.
- [10] Ефименко А. Г., Пакуш Л. В., Пантелеева И. И. Механизм формирования и развития инновационного потенциала перерабатывающих организаций АПК // *Обеспечение качества продукции АПК в условиях региональной и международной интеграции* : материалы XIII Международной научно-практической конференции (Минск, 15-16 октября 2020 г.) / под ред. В. Г. Гусакова. Минск : Институт системных исследований в АПК Национальной академии наук Беларуси, 2021. С. 76–81. DOI 10.47612/978-985-7149-55-1-2020-76-81. EDN MVYLXV.
- [11] Васильева О. Г., Литвинова О. В. Потенциал развития АПК в регионе // *Аграрная наука – сельскому хозяйству* : Сборник материалов XVI Международной научно-практической конференции. В 2-х кн. Кн. 1 (Барнаул, 9-10 февраля 2021 г.). Барнаул : Алтайский государственный аграрный университет, 2021. С. 56–57. EDN NBKRUV.
- [12] Войтюк В. А., Слинько О. В. Потенциал государственной поддержки в развитии экспорта продукции АПК в регионах // *Развитие научной, творческой и инновационной деятельности молодежи* : сборник статей по материалам XIII всероссийской (национальной) научно-практической конференции молодых ученых (Курган, 20 мая 2021 г.) / под ред. И. Н. Миколайчика. Курган : Курганская государственная сельскохозяйственная академия им. Т.С. Мальцева, 2021. С. 50–54. EDN YXLMMP.

- [13] **Сюбаева А. Е.** Методические аспекты оценки инновационного потенциала предприятия АПК для повышения его уровня устойчивого развития // *Управление организациями в современной экономике: теория и технологии* : сборник научных трудов Всероссийской научно-практической конференции (Кемерово, 17 мая 2018 г.) / под ред. Е. А. Морозовой, А. Ю. Нестерова. Кемерово : Кемеровский государственный университет, 2018. С. 366–371. EDN CQGVDA.
- [14] **Белоплипов Р. П., Коновалова С. Н., Загвозкин М. В.** Стратегические направления инновационно-инвестиционного развития производства продукции животноводства // *Вестник Воронежского государственного университета инженерных технологий*. 2018. Т. 80, № 2 (76). С. 407–414. DOI 10.20914/2310-1202-2018-2-407-414. EDN YBEDDN.
- [15] **Шевелева И. Н., Шевелев В. И.** Развитие потенциала АПК Курганской области // *Приоритетные направления регионального развития* : сборник статей по материалам II Всероссийской (национальной) научно-практической конференции с международным участием (Курган, 25 февраля 2021 г.) / под ред. И. Н. Миколайчика. Курган : Курганская государственная сельскохозяйственная академия им. Т.С. Мальцева, 2021. С. 285–290. EDN RENGVT.
- [16] **Смыслова О. Ю., Иванова А. А., Филоненко Н. Ю.** Стратегическое развитие ресурсного потенциала аграрного сектора АПК и сельских территорий // *Управленческий учет*. 2021. № 8-1. С. 210–218. EDN KJKAWF.
- [17] **Смыслова О. Ю., Иванова А. А.** Систематизация подходов к определению ресурсного потенциала аграрного сектора экономики региона и механизм его наращивания // *Вопросы региональной экономики*. 2022. № 3 (52). С. 129–139. EDN MRWNBI.
- [18] **Мартынова К. С.** Развитие интеллектуального потенциала организаций АПК // *Вестник молодежной науки Алтайского государственного аграрного университета*. 2023. № 1. С. 93–97. EDN MASFTD.
- [19] **Лучковский Р. Н., Ильин В. А.** Территориально-отраслевой потенциал - стратегия развития регионального АПК // *Азимут научных исследований: экономика и управление*. 2018. Т. 7, № 1 (22). С. 165–168. EDN YWYKIO.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ:

Арзуманян Мисак Спартакович – кандидат экономических наук; Красноярский государственный аграрный университет – *доцент кафедры «Государственное, муниципальное управление и кадровая политика»* (660049, Россия, Красноярск, пр-кт Мира, 90); misak-arz@mail.ru. AuthorID РИНЦ: 831933, ORCID: 0000-0002-9752-7612.

Статья поступила 23.08.2023; рецензия получена 21.09.2023; принята к публикации 21.09.2023.

ASSESSMENT OF THE DEVELOPMENT POTENTIAL OF THE AGRO-INDUSTRIAL COMPLEX OF THE KRASNOYARSK TERRITORY

Arzumanyan M. S.¹

¹ Krasnoyarsk State Agrarian University (90, Mira Av., Krasnoyarsk, 660049, Russia)

FOR CITATION:

Arzumanyan, M. S. (2023). Assessment of the development potential of the agro-industrial complex of the Krasnoyarsk territory. *Municipality: Economics and Management*, (3), 10–18. <https://doi.org/10.22394/2304-3385-2023-3-10-18>.

ABSTRACT:

Introduction. The article discusses the methodological aspects of the functioning of the agro-industrial complex, the development of its potential within the framework of strategic planning for the development of the Krasnoyarsk Territory. A critical analysis of these concepts has been carried out and a unique methodology for assessing the potential of agricultural development at the regional level has been developed. The review of the work revealed the components of the methods, the use of which will allow quantifying the values of the factors of the potential for the development of the agro-industrial complex. The «potential for the development of the agro-industrial complex» is set as a value integrating four components: «production», «industrial», «investment» and «innovation», characterizing the achieved level and prospects for further development. The potential is determined by the maximum level of capabilities determined by the available resources. Criteria are proposed for determining the levels of potential development – low, moderate, medium, high and sustainable. The indicators are coefficients that determine the ratio of the index of the physical volume of produced (processed) agricultural

products to the index of its valuation; commensurate with the amount of investment in agriculture with the costs of agricultural science development, interpreted as the degree of attraction of investment in R&D achievements. An interpretation of the possible values of the coefficients is proposed.

Methods. An index approach is proposed that transforms the absolute values of indicators into relative ones with further obtaining the geometric mean growth indices of each indicator within the component, synthesizing the coefficient values of the components of the potential for the development of agriculture. According to the author's methodology, the calculation of component indices is represented by: 2-level model: indicator – component; 3-level model: industry – indicator – component; 4-level model: product type – industry – indicator – component. The development potential of the agro-industrial complex is calculated according to a five-stage algorithm.

Results and conclusions. The level of the development potential of the agro-industrial complex of the Krasnoyarsk Territory has been determined. The calculation of indicators suggests that in the region: the rate of change in the cost of produced (processed) agricultural products is significantly higher than that in its natural volume, which indicates either a decrease in production (processing), or an increased product price. Expenditures on research and development did not produce a sufficient effect to intensify investment activity, or through R&D, no innovative product was created to be implemented in practical activities.

KEYWORDS: agro-industrial complex development, potential assessment methodology, strategic planning, production potential, innovation potential, investment potential, component indices, potential development criteria, Krasnoyarsk territory.

REFERENCES

- [1] ZVYAGINTSEVA, O. S. (2022). The genesis of the concept of potential and its role in the development of the agro-industrial complex. *Basic Research*, (8), 35–40. <https://doi.org/10.17513/fr.43300>.
- [2] KERGETSEVA, M. A. (2021). Potential of agro-industrial complex development in the Altai region. *Bulletin of Youth Science of Altai State Agrarian University*, (2), 120–123. <https://elibrary.ru/cpqwmh>.
- [3] VOLKOVA, E. (2021). Strategic planning for the development of economic potential of processing organizations of the agro-industrial complex. In V. G. Gusakov (Ed.) *Ensuring the quality of agricultural products in the context of regional and international integration* (pp. 38–40). Institute of System Research in Agro-Industrial Complex of the National Academy of Sciences of Belarus. <https://doi.org/10.47612/978-985-7149-55-1-2020-38-40>.
- [4] DALISOVA, N. A., & ZININA, O. V. (2019). Improving elements of the strategic planning of the production activities of agricultural enterprises. *Management of Social and Economic Systems*, (1), 5–10. <https://elibrary.ru/xacpua>.
- [5] NOVIKOVA, O. A., & SAMARINA, V. P. (2018). Improving the methodology for assessing the level of innovative activity of agricultural enterprises. *Basic Research*, (7), 131–136. <https://elibrary.ru/ryxbln>.
- [6] KRASNOPLAKHTOVA, L. I. (2017). The development and current status of economic potential basic industries of agriculture. In A. G. Kochchaev (Ed.) *Scientific support of the agro-industrial complex* (pp. 467–468). Kuban State Agrarian University named after I.T. Trubilin. <https://elibrary.ru/zauvwb>.
- [7] KALYAGINA, L. V. (2017). Directions for developing the potential of the Russian agro-industrial complex. *Nikonov Readings*, (22), 129–131. <https://elibrary.ru/xhblre>.
- [8] EFIMENKO, A. G., & PANTELEEVA, I. I. (2019). Methodical approaches to the estimation of innovative development of processing organization of agro-industrial complex. *Collection of scientific works "Problems of Economics"*, (1), 83–92. <https://elibrary.ru/kfsmqb>.
- [9] EFIMENKO, A. G., & VOLKOVA, E. V. (2022). Features of a comprehensive assessment of the development of the aggregate economic potential of agricultural organizations. In I. V. Shafranskaya (Ed.) *Modern agricultural economics: science and practice* (pp. 66–70). Belarusian State Agricultural Academy. <https://elibrary.ru/pymrpd>.
- [10] EFIMENKO, A. G., PAKUSH, L. V., & PANTELEEVA, I. I. (2021). Mechanism for the formation and development of the innovative potential of processing organizations of the agro-industrial complex. In V. G. Gusakov (Ed.) *Ensuring the quality of agricultural products in the context of regional and international integration* (pp. 76–81). Institute of System Research in Agro-Industrial Complex of the National Academy of Sciences of Belarus. <https://doi.org/10.47612/978-985-7149-55-1-2020-76-81>.
- [11] VASILYEVA, O. G., & LITVINOVA, O. V. (2021). Potential for the development of the agro-industrial complex in the region. In *Agricultural Science for Agriculture* (pp. 56–57). Altai State Agrarian University. <https://elibrary.ru/nbkruv>.
- [12] VOYTUYK, V. A., & SLINKO, O. V. (2021). Potential of state support in the development of export of agricultural products in the regions. In I. N. Mikolaychik (Ed.) *Development of scientific, creative and innovative activities of youth* (pp. 50–54). Kurgan State Agricultural Academy named after T.S. Maltsev. <https://elibrary.ru/yxlmmp>.
- [13] SYUVAEVA, A. E. (2018). Methodical aspects of evaluation innovative potential of the agricultural enterprise for improving its level sustainable development. In E. A. Morozova, & A. Yu. Nesterov (Eds.) *Managing organizations in the modern economy: Theory and technology* (pp. 366–371). Kemerovo State University. <https://elibrary.ru/cqgvda>.
- [14] BELOLIPOV, R. P., KONOVALOVA, S. N., & ZAGVOZKIN, M. V. (2018). Strategic directions of innovative and investment development of production livestock product. *Proceedings of the Voronezh State University of Engineering Technologies*, 80(2), 407–414. <https://doi.org/10.20914/2310-1202-2018-2-407-414>.
- [15] SHEVELEVA, I. N., & SHEVELEV, V. I. (2021). Development of potential of APC of Kurgan region. In I. N. Mikolaichik (Ed.) *Priority areas of regional development* (pp. 285–290). Kurgan State Agricultural Academy named after T.S. Maltsev. <https://elibrary.ru/rehgvv>.
- [16] SMYSLOVA, O. Yu., IVANOVA, A. A., & FILONENKO, N. Yu. (2021). Strategic development of the resource potential of the agricultural sector of the agro-industrial complex and rural areas. *Management Accounting*, (8-1), 210–218. <https://elibrary.ru/kjkawf>.
- [17] SMYSLOVA, O. Yu., & IVANOVA, A. A. (2022). Systematization of approaches to determining the resource potential of the agricultural sector of the regional economy and the mechanism for its

crease. *Regional Economic Issues*, (3), 129–139. <https://elibrary.ru/mrwnbi>.

[18] **MARTYNOVA, K. S.** (2023). Development of intellectual potential of agricultural organizations. *Bulletin of Youth Science of Altai State Agrarian University*, (1), 93–97. <https://elibrary.ru/masftd>.

[19] **Лучковский Р. Н., Ильин В. А.** Территориально-отраслевой потенциал - стратегия развития регионального АПК // *Азимут научных исследований: экономика и управление*. 2018. Т. 7, № 1 (22). С. 165–168. EDN YWYKIO.

AUTHORS' INFORMATION:

Misak S. Arzumanyan – Ph.D. of Economic Sciences; Krasnoyarsk State Agrarian University — *associate professor of the Department “State and Municipal Administration and Personnel Policy”* (90, Mira Av., Krasnoyarsk, 660049, Russia); misak-arz@mail.ru. RSCI AuthorID: 831933, ORCID: 0000-0002-9752-7612.

The article was submitted 08/23/2023; reviewed 09/21/2023; accepted for publication 09/21/2023.

ФИНАНСИРОВАНИЕ РЕГИОНАЛЬНОЙ СОСТАВЛЯЮЩЕЙ ФЕДЕРАЛЬНЫХ ПРОЕКТОВ В МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЯХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Истомина Н. А.¹, Дворядкина Е. Б.¹, Летов П. И.¹

¹ Уральский государственный экономический университет (620144, Россия, Екатеринбург, ул. 8 Марта/Народной Воли, 62/45)

ДЛЯ ЦИТИРОВАНИЯ:

Истомина Н. А., Дворядкина Е. Б., Летов П. И. Финансирование региональной составляющей федеральных проектов в муниципальных образованиях Российской Федерации // Муниципалитет: экономика и управление. 2023. № 3. С. 19–26. DOI 10.22394/2304-3385-2023-3-19-26. EDN XMBKSV.

АННОТАЦИЯ:

Введение. В современных условиях в Российской Федерации на муниципальном уровне значительное внимание уделяется развитию практики реализации проектов. Особое значение имеет участие муниципальных образований в реализации региональной составляющей федеральных проектов, входящих в состав национальных проектов. Это обусловлено тем, что национальные проекты реализуют определенные Президентом РФ национальные цели развития на долгосрочный период и влияют на уровень и качество жизни населения РФ.

Несмотря на наличие научных публикаций и исследований, посвященных национальным проектам в целом и их реализации на муниципальном уровне, вопросы исполнения расходов местных бюджетов на реализацию региональной составляющей федеральных проектов в составе национальных проектов исследованы недостаточно. При этом изучение параметров финансирования указанных расходов местных бюджетов представляет актуальность с точки зрения выявления закономерностей, проблем и разработки направлений совершенствования практики реализации национальных проектов на местах.

В статье решена научная задача по исследованию расходов местных бюджетов на финансирование региональных проектов (региональной составляющей федеральных проектов), входящих в состав национальных проектов РФ, за период 2021–2022 годов по муниципальным образованиям РФ, сгруппированным по федеральным округам.

Материалы и методы. Исследование базируется на материалах, предоставленных Министерством финансов РФ. Методами исследования являются методы группировки, сравнительного и динамического анализа.

Результаты исследования заключаются в оценке количественных параметров расходов местных бюджетов на реализацию нацпроектов в части их региональной составляющей, а также показателей исполнения плановых расходов (в сравнении по федеральным округам РФ, в сравнении за 2021–2022 годы).

Обсуждение. Полученные результаты могут быть использованы для более глубокого исследования специфики деятельности муниципалитетов в конкретном регионе по национальным проектам, выработки общих рекомендаций по совершенствованию работы органов государственной власти, местного самоуправления и взаимодействия между ними как с точки зрения финансирования национальных проектов, так и в целом в плане проектного управления.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА: муниципальное образование, федеральный проект, региональный проект, финансирование, местный бюджет.

Введение

Специфика всех направлений деятельности органов местного самоуправления в любом государстве мира, в том числе в Российской Федерации в частности, заключается в формировании совокупности результатов, обеспечивающих благоприятные условия жизнедеятельности населения на соответствующих территориях (в муниципальных образованиях). Удовлетворенность населения аспектами жизни в своем населенном пункте – отражение движения муниципального образования по пути комплексного развития [1, с. 4]. Для реализации этой специфической особенности применяются различные практики, в частности, программно-целевое и проектное планирование и финансирование.

Опыт программно-целевого планирования накапливается в муниципальных образованиях РФ ориентировочно с середины 2000-х годов, когда на государственном уровне был взят курс на расширенное внедрение программного подхода на всех уровнях власти и управления. В рамках Концепции реформирования бюджетного процесса акцент был сделан на муниципальных целевых программах; в дальнейшем в связи с реформированием федерального законодательства и переходом на программный принцип формирования бюджетов всех уровней – на муниципальных программах. На данный момент в бюджетах муниципальных образований доля программных расходов значительна и превышает 50%; муниципальные программы являются инструментом реализации стратегий социально-экономического развития в муниципалитетах [2, с. 42].

Однако программно-целевое планирование на муниципальном уровне, а также исполнение муниципальных целевых и муниципальных программ не позволило обеспечить полномасштабное внедрение результатного принципа в деятельности органов власти и местного самоуправления. В связи с этим и в контексте реализации Указов Президента РФ «О национальных целях и стратегических задачах Российской Федерации до 2024 г.» и «О национальных целях развития России до 2030 г.» в муниципальных образованиях развивается практика проектного управления (при этом подчеркнем, что собственно термин «национальный проект» и практика реализации приоритетных национальных проектов известны в нашей стране с 2005 г. [3, с. 215]). Фактически, в рамках национальных проектов формируется видение стратегического развития муниципальных образований [4], нацпроекты выполняют интеграционную функцию объединения муниципалитетов и регионов [5, с. 96]. Роль муниципалитетов крайне важна в проектной работе: участие в проектах является примером лучших муниципальных практик [6], за главами муниципальных образований закреплена персональная ответственность за достижение показателей [7, с. 103], хотя перечень и со-

держание национальных проектов определяются федеральными властями [8, с. 55]. Повышенное внимание в рамках данной работы уделяется эффективности использования средств в рамках проектов, формированию системы регулярного мониторинга по достижению национальных целей¹ в муниципальных образованиях. Это, в частности, требует формирования системы анализа финансовой составляющей проектной деятельности в муниципальных образованиях.

Целью статьи является исследование параметров финансирования расходов местных бюджетов на реализацию региональной составляющей федеральных проектов в составе национальных проектов РФ. Задачами исследования являются:

1) оценка абсолютных значений плановых расходов местных бюджетов на финансирование национальных проектов (в части региональной составляющей федеральных проектов), в том числе динамики за 2021-2022 годы;

2) исследование показателей исполнения плановых расходов местных бюджетов на указанные цели за 2021-2022 годы;

3) систематизация проблем, связанных с финансированием национальных проектов в муниципальных образованиях;

4) формулировка рекомендаций в целях улучшения показателей по исполнению расходов местных бюджетов на финансирование региональной составляющей федеральных проектов с учетом важности достижения национальных целей развития РФ.

Методология и информационная база

Информационную базу исследования составили данные Министерства финансов Российской Федерации по расходам местных бюджетов на реализацию региональных проектов в рамках федеральных проектов за 2021-2022 годы. Представленные аналитические данные охватывают федеральные проекты, входящие в состав национальных проектов.

В качестве методов исследования выбраны методы группировки, сравнительного и динамического анализа, на основании которых проводится сравнение показателей исполнения расходов местных бюджетов по федеральным округам Российской Федерации за двухлетний период. Подчеркнем, что исследование охватывает только ту часть федеральных проектов, которая относится к региональному элементу, в реализации которого задействованы органы местного самоуправления в муниципальных образованиях (собственно региональный элемент федерального проекта включает показатели, достижение которых обеспечивают как региональные, так и местные власти [9, с. 27]; региональные проекты являются «проекцией» на-

¹ Изутова О.В. Нацпроекты: муниципалитеты также в деле // Бюджет. 2019, № 3. URL: <https://bujet.ru/article/370115.php> (дата обращения: 10.08.2023).

циональных проектов на уровень субъектов РФ²). Анализ расходов на национальные проекты в целом, а также расходов на федеральные проекты в полном объеме в настоящем исследовании не проводится.

Результаты

Период 2021-2022 годов характеризуется ростом объемов финансовых ресурсов, которые предусматривались в местных бюджетах на реализацию региональной составляющей федеральных проектов в составе национальных проектов (табл. 1). По всем федеральным округам плановые расходы возросли более чем на 20 процентов, за исключением УрФО. Главной причиной роста плановых расходов в рамках проектов является масштабное повышение значимости национальных проектов как инструмента достижения благоприятных социально-экономических изменений в государстве, что в финансовом плане выразилось в увеличении размеров субсидий из федерального бюджета.

Наибольшие средства (в совокупности свыше 11 млрд руб.) были запланированы в местных бюджетах на реализацию региональной составляющей федеральных проектов в муниципальных образованиях Московской области, Ростовской области, Краснодарского края, Нижегородской области, Республики Башкортостан, Самарской области, Свердловской области, Ханты-Мансийского автономного округа – Югры, Челябинской области, Иркутской и Кемеровской областей, Ставропольского края в 2021 году; в муниципалитетах этих же субъектов РФ, а также Воронежской, Волгоградской и Кировской областей, Пермского края, Саратовской области, Красноярского края в 2022 г. Отметим, что по отдельным регионам наблюдается кратный рост плановых расходов: в муниципалитетах Ненецкого автономного округа – более чем в 3 раза, республики Адыгея, Кировской области, республики Мордовия, Республики Ингушетия – более чем в 2 раза, Нижегородской области, Красноярского края, Республики Бурятия – более чем в 2 раза. Также имеет место сокращение плановых расходов по местным бюджетам в ряде регионов.

Подчеркнем, что как положительная, так и отрицательная динамика являются предметом более детального изучения по муниципалитетам соответствующих регионов, так как в рамках национальных проектов не применяется «уравнивающий» подход: средства на реализацию предоставляются под конкретные ожидаемые в определенные сроки результаты, которые не могут быть одинаковыми по разным территориям; также муниципалитеты и регионы по-разному (в различных объемах физического и финансового вклада) участвуют в разных национальных проектах.

² Участие муниципальных образований в реализации национальных проектов. // Официальный сайт Института экономики города. URL: https://urbanomics.ru/sites/default/files/uchastie_municipalnyh_obrazovaniy_v_realizacii_nacionalnyh_proektov.pdf (дата обращения: 10.07.2023).

Таблица 1 — Показатели исполнения расходов местных бюджетов на реализацию региональных проектов в рамках федеральных проектов в 2021-2022 годах

Субъект Федерации	2021		2022	
	Запланированные расходы, млн руб.	Исполнено, %	Запланированные расходы, млн руб.	Исполнено, %
Российская Федерация	542415,0	90,7	703857,7	91,3
Центральный ФО	126978,3	91,1	169996,2	93,7
Белгородская область	3 512,4	97,1	3 986,9	98,9
Брянская область	5 003,6	90,4	5 679,9	80,8
Владимирская обл.	6 000,4	80,6	7 420,6	81,2
Воронежская область	9 397,8	99,0	11 004,1	95,5
г. Москва	0,0	—	0,0	—
Ивановская область	4 621,3	71,6	6 610,7	90,9
Калужская область	8 384,8	91,5	10 366,7	98,3
Костромская область	4 149,8	77,6	5 686,3	85,7
Курская область	4 905,9	88,6	6 226,6	92,8
Липецкая область	5 160,4	94,5	8 888,0	83,2
Московская область	44 687,2	94,1	65 236,1	97,3
Орловская область	2 541,3	82,4	4 142,6	99,3
Рязанская область	4 945,9	94,6	5 492,0	92,1
Смоленская область	2 416,2	71,6	4 143,7	82,9
Тамбовская область	3 619,2	93,2	4 189,3	97,5
Тверская область	3 608,3	83,5	3 075,1	99,2
Тульская область	6 403,5	91,4	9 696,5	91,6
Ярославская область	7 620,3	96,4	8 151,1	96,2
Северо-Западный ФО	46 842,0	91,9	63 186,8	87,5
Архангельская обл.	5 901,6	88,7	9 101,4	92,2
Вологодская область	6 165,5	98,0	6 061,8	92,7
г. Санкт-Петербург	0,0	—	0,0	—
Калининградская обл.	6 575,2	94,9	10 044,7	83,6
Ленинградская обл.	7 821,1	96,8	10 337,3	94,9
Мурманская область	6 942,8	84,7	7 667,1	93,6
Ненецкий авт. округ	73,4	69,1	298,1	91,2
Новгородская область	3 218,5	93,6	3 037,4	96,2
Псковская область	3 024,7	95,8	4 918,1	98,8
Республика Карелия	3 921,2	100,0	5 162,2	96,2
Республика Коми	3 197,9	68,6	6 558,7	44,0
Южный ФО	55 425,2	94,9	79 695,2	95,9
Астраханская область	3 295,2	83,9	4 550,7	90,8
Волгоградская обл.	10 387,4	98,4	12 350,2	93,4
Краснодарский край	14 060,3	91,4	26 126,6	97,0
Республика Адыгея	826,6	87,7	1 773,2	96,5
Республика Калмыкия	1 396,0	93,0	2 433,7	93,0
Ростовская область	23 172,6	97,4	30 563,8	96,6
Город Севастополь	0,0	—	0,0	—
Республика Крым	2 287,1	94,8	1 897,1	99,2
Приволжский ФО	102984,3	89,6	142036,1	91,0
Кировская область	6 265,8	60,4	13 218,2	94,7
Нижегородская обл.	11 647,5	96,5	21 816,4	97,4
Оренбургская область	7 951,6	96,1	7 717,9	99,7
Пензенская область	5 643,1	94,2	8 539,0	99,3
Пермский край	8 179,2	82,2	13 453,9	82,7
Респ. Башкортостан	13 266,0	100,0	12 721,5	96,6
Республика Марий Эл	4 946,1	83,6	4 496,8	90,6
Республика Мордовия	3 285,4	95,8	6 633,3	79,6
Республика Татарстан	722,2	96,2	141,8	94,2

Продолжение таблицы 1

Субъект Федерации	2021		2022	
	Запланированные расходы, млн руб.	Исполнено, %	Запланированные расходы, млн руб.	Исполнено, %
Самарская область	15 756,0	86,0	25 319,5	91,3
Саратовская область	9 335,7	93,3	11 393,7	77,3
Удмуртская Респ.	6 814,9	81,1	7 169,2	81,6
Ульяновская область	3 603,2	95,9	4 452,5	94,1
Чувашская Республика	5 567,5	90,5	4 962,4	91,1
Уральский ФО	65 260,1	94,4	66 280,0	95,8
Курганская область	3 626,9	93,4	4 258,9	93,3
Свердловская обл.	16 641,6	97,8	18 079,4	95,4
Тюменская область	4 671,8	97,1	5 024,8	96,0
Ханты-Мансийск.АО-Югра	15 671,4	91,4	16 951,7	92,9
Челябинская область	14 188,2	94,2	13 585,2	99,0
Ямало-Ненецкий АО	10 460,1	92,9	8 380,0	98,8
Сибирский ФО	72 814,7	86,7	95 107,2	85,9
Алтайский край	3 167,1	87,4	3 719,4	94,4
Иркутская область	17 183,5	72,1	22 465,6	85,5
Кемеровская область	16 943,4	83,2	20 854,0	87,9
Красноярский край	10 132,2	100,0	17 742,0	77,8
Новосибирская обл.	8 719,7	99,3	8 709,5	93,2
Омская область	5 911,8	89,6	8 465,0	96,5
Республика Алтай	1 309,4	84,1	1 730,9	90,2
Республика Тыва	1 713,6	100,0	2 383,5	99,8
Республика Хакасия	1 811,0	81,3	2 865,8	89,8
Томская область	5 923,0	92,6	6 171,7	65,8
Дальневосточный ФО	47 574,6	88,1	57 596,7	87,7
Республика Бурятия	5 502,1	94,5	10 079,4	93,5
Амурская область	6 207,6	79,5	7 879,7	71,0
Еврейская авт. область	1 652,0	41,1	978,5	88,6
Камчатский край	2 215,0	91,0	2 761,5	83,1
Магаданская область	576,4	100,0	373,8	99,9
Приморский край	9 229,4	84,2	8 801,0	81,5
Респ. Саха (Якутия)	4 678,1	98,9	6 838,3	97,1
Сахалинская область	8 200,9	99,5	6 962,2	99,6
Хабаровский край	3 810,6	84,4	4 698,8	82,3
Чукотский авт. округ	1 385,1	44,8	1 836,5	61,5
Забайкальский край	4 117,3	100,0	6 387,0	97,1
Северо-Кавказский ФО	24 535,9	89,2	29 959,5	88,0
Кабардино-Балкарская Республика	1 789,5	93,0	1 373,0	94,6
Карачаево-Черкесская Республика	2 258,8	99,0	2 331,2	99,2
Республика Дагестан	3 165,5	100,0	3 937,1	95,4
Респ. Ингушетия	216,2	100,0	470,9	89,9
Республика Северная Осетия – Алания	1 111,2	100,0	1 745,9	88,0
Ставропольский край	14 304,7	82,5	18 324,5	83,3
Чеченская Республика	1 690,0	100,0	1 776,8	100,0

Объемы расходов местных бюджетов на финансирование региональной составляющей федеральных проектов в рамках национальных проектов не имеют прямой связи с уровнем бюджетной обеспеченности региона. Так, например, по величине плановых проектных расходов дотационная Кемеровская область (с более низким уровнем

бюджетной обеспеченности) практически соответствует дотационной Свердловской области с более высоким уровнем бюджетной обеспеченности, не получающей дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности. В целом по РФ наибольшие объемы проектных расходов местных бюджетов отмечаются суммарно по Центральному федеральному округу, в составе которого самые значительные расходы показывает Московская область.

Анализируя показатели исполнения расходов местных бюджетов на реализацию региональной составляющей федеральных проектов в рамках национальных проектов, можно сделать вывод о том, что в 2021 году показатели были, в целом, ниже (хотя и незначительно), чем в 2022 году. Если в 2021 году по двум регионам – Еврейской автономной области и Чукотскому автономному округу – процент исполнения составил менее 45 % (41,1 и 44,8 % соответственно), кроме того, по 8 субъектам РФ процент исполнения составлял менее 80 %, то в 2022 году критически низкий показатель 44 % наблюдался только по одному региону (Республика Коми), а показатель ниже 80 % – по 6 регионам. Следовательно, имела место тенденция повышения качества управления финансовыми ресурсами в рамках реализации национальных проектов на территориях. Общий обзор ситуации по всем регионам за 2 года показывает, что муниципалитеты в большинстве субъектов РФ «стартовали» с достаточно высоких показателей в 2021 году (% исполнения свыше 90 % характерен для муниципальных образований в 51 регионе), указанный темп сохранился и в 2022 году (доля исполнения свыше 90 % характерна для муниципальных образований в 57 регионах). Подчеркнем, что наиболее сложная ситуация, по оценкам экспертов, складывалась в первые годы реализации национальных проектов – 2019 и 2020 годы, именно тогда можно было увидеть существенно более низкие результаты по многим показателям, включая процент исполнения плановых расходов.

В качестве интересного обстоятельства считаем необходимым указать на тот факт, что только в одном регионе РФ – Чеченской Республике – в муниципальных образованиях в целом показатель исполнения плановых расходов на финансирование региональной составляющей федеральных проектов в рамках национальных проектов составлял 100 % как в 2021, так и в 2022 году. Более «удачным» годом в плане 100%-ного исполнения проектных расходов следует считать 2021 год (9 регионов) по сравнению с 2022 годом (1 регион). Заслуживает внимания и более детальной оценки то обстоятельство, что по муниципалитетам 7 субъектов РФ ситуация существенно изменилась: если в 2021 году показатель исполнения составлял 100 %, то в 2022 году разброс показателя составил от 96,6 % (Республика Башкортостан) до 77,8 % (Республика Тыва).

Рассматривая географическое «распределение» положительных трендов в области финансирования региональной составляющей федеральных проектов в рамках национальных проектов в контексте федеральных округов, заметим, что наиболее стабильная ситуация, характеризующаяся процентом исполнения плановых расходов свыше 90%, наблюдается в Уральском федеральном округе. С точки зрения наиболее заметной отрицательной динамики (хотя и не в значительной мере с точки зрения непосредственно процентов) обращает на себя внимание ситуация в Северо-Кавказском федеральном округе: в 2021 году из 7 регионов округа 4 региона показали 100% исполнения проектных расходов местных бюджетов, а в 2022 году – только 1 регион.

Для выявления среднесрочных трендов в финансировании региональной составляющей федеральных проектов в рамках национальных проектов по муниципальным образованиям РФ, а также оценки устойчивости трендов необходимы данные за более длительный период. Проведение подобных исследований будет возможным в будущем с учетом поставленных государством задач по продолжению реализации национальных проектов в РФ в среднесрочной и долгосрочной перспективе, а также при развитии практики открытости бюджетных данных в плане расходов бюджетов различных уровней на финансирование национальных проектов.

Выводы

В условиях повышения значимости проектной деятельности на муниципальном уровне, когда это направление работы рассматривается как важнейшее для глав муниципальных образований, представительных органов местного самоуправления, местных администраций системный анализ всех показателей, связанных с этим направлением, представляется крайне важным и формирующим основания для дальнейшего совершенствования. Опираясь на показатели по исполнению расходов местных бюджетов на финансирование региональной составляющей федеральных проектов в рамках национальных проектов, необходимо выявлять проблемные «зоны» в целом по муниципалитетам регионов и в каждом муниципальном образовании. Например, одной из причин невыполнения отдельных мероприятий региональных проектов является недобросовестное поведение подрядчиков, низкий уровень ответственности чиновников [5, с. 109]. Также в научных публикациях упоминаются такие сложности, как проблемы с финансовым обеспечением (неритмичность, несвоевременность поступления средств, сокращение финансирования), нереалистичность условий софинансирования с учетом ограниченности собственных доходов местных бюджетов [10, с. 131].

Объективно ввиду существующих проблем с нормативно-правовой базой, методическим обеспече-

нием, единой системой учета показателей и пр. сложно рассчитывать на то, что достаточно быстро ситуация придет к варианту, близкому к идеальному (100% показатель исполнения по плановым расходам). Тем более, что собственно высокий процент исполнения для высокого процента исполнения не должен быть единственной задачей на муниципальном и региональном уровнях, а также на уровне страны в целом. Всегда во главе угла должна находиться задача достижения благоприятных изменений в ключевых сферах жизнедеятельности граждан РФ, реализацию которой будет обеспечивать стабильность государства и доверие населения к деятельности органов государственной власти и местного самоуправления.

Улучшение показателей по исполнению расходов местных бюджетов на финансирование региональной составляющей федеральных проектов в составе национальных проектов РФ предполагает также совершенствование методических подходов к планированию как проектов в целом, так и их региональной составляющей; обеспечение соблюдения графиков направления средств в нижестоящие бюджеты; системный контроль за поступлением средств и эффективностью их использования; повышение качества взаимодействия органов государственной власти РФ, субъектов РФ и органов местного самоуправления, а также всех субъектов, задействованных в реализации нацпроектов. Важно подчеркнуть, что указанные рекомендации адресованы как федеральным органам исполнительной власти, формирующим исходные правовые и методические основы для финансирования национальных проектов, так и органам государственной власти субъектов РФ, органам местного самоуправления. При совместной деятельности всех заинтересованных сторон и регулярном обмене результатами в целях устранения существующих недостатков будет стабильно развиваться и совершенствоваться практика финансирования национальных проектов в целом и региональной ее составляющей в рамках федеральных проектов в муниципальных образованиях РФ в частности. ■

БЛАГОДАРНОСТИ

Авторы выражают благодарность Министерству финансов Российской Федерации, предоставившему цифровые данные по финансированию региональной составляющей федеральных проектов в муниципальных образованиях РФ по федеральным округам, которые представлены в таблице 1 статьи.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

- [1] Мерсиянова И. Государственная власть и местное самоуправление: прямые и обратные связи // *Власть*. 2007. № 1. С. 1–15. EDN KTWIZZ.
- [2] Антипин И. А., Власова Н. Ю., Иванова О. Ю. Методология муниципального стратегирования: сравнительный анализ и унификация // *Управленец*. 2021. Т. 12, № 6. С. 33–48. DOI 10.29141/2218-5003-2021-12-6-3. EDN MRVOEE.
- [3] Власова Н. Ю., Кудрин О. Е. Реализация национальных проектов на муниципальном уровне // *Экономика региона*. 2008. № S2. С. 215–231. EDN JVVVNHX.
- [4] Пронина Л. И. Стратегия развития местного самоуправления в условиях реализации национальных проектов // *Россия: тенденции и перспективы развития*: ежегодник (Москва, 6-7 июня 2019г.) / под ред. В. И. Герасимова. Москва: Институт научной информации по общественным наукам РАН, 2019. С. 555–560. EDN LFOBTU.
- [5] Гурина М. А., Яцухин Ю. И., Зубков С. Д., Щетинина И. С., Владимирова С. В. Организационно-правовой механизм и результаты деятельности органов местного самоуправления по реализации национальных проектов в Липецкой области // *Экономика, предпринимательство и право*. 2021. Т. 11, № 1. С. 95–112. DOI 10.18334/erpp.11.1.111504. EDN SRNYIN.
- [6] Качанова Е. А. Тренды и лучшие практики формирования и исполнения бюджетов муниципальных образований в условиях неопределенности (кейс Свердловской области) // *Муниципалитет: экономика и управление*. 2023. № 1(42). С. 33–40. DOI 10.22394/2304-3385-2023-1-33-40. EDN IFROQQ.
- [7] Голованов В. И. Роль муниципальных образований в реализации национальных проектов // *Муниципальная академия*. 2019. № 3. С. 101–107. EDN MEXKZZ.
- [8] Левина В. В. Инициативное бюджетирование и национальные проекты как механизмы решения вопросов местного значения // *Доклад о состоянии местного самоуправления в Российской Федерации: Участие органов местного самоуправления в реализации национальных проектов*: монография / под ред. К. А. Ивановой. Москва: Издательство Проспект, 2020. С. 55–68. EDN TCFEWI.
- [9] Карапетова А. Л. Современные проблемы реализации национальных проектов в муниципальных образованиях России и пути их решения // *Научные записки молодых исследователей*. 2022. Т. 10, № 4. С. 25–33. EDN NXWIBX.
- [10] Горяченко Е. Е., Малов К. В. Проблемы реализации национальных проектов на муниципальном уровне // *Мир экономики и управления*. 2021. Т. 21, № 2. С. 119–141. DOI 10.25205/2542-0429-2021-21-2-119-141. EDN BRYFAN.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ:

Истомина Наталья Александровна – доктор экономических наук, доцент; Уральский государственный экономический университет – профессор кафедры региональной, муниципальной экономики и управления (620144, Россия, Екатеринбург, ул. 8 Марта/Народной Воли, 62/45); n_istomina_usue@mail.ru. AuthorID РИНЦ: 333146, ORCID: 0009-0009-8244-9066, ResearcherID: AAX-4613-2021.

Дворядкина Елена Борисовна – доктор экономических наук, профессор; Уральский государственный экономический университет – профессор кафедры региональной, муниципальной экономики и управления (620144, Россия, Екатеринбург, ул. 8 Марта/Народной Воли, 62/45); dvoryadkina@usue.ru. AuthorID РИНЦ: 308967, ORCID: 0000-0001-5163-0334, ScopusID: 5719231169, ResearcherID: B-3564-2017.

Летов Павел Игоревич – Уральский государственный экономический университет – ассистент кафедры финансов, денежного обращения и кредита (620144, Россия, Екатеринбург, ул. 8 Марта/Народной Воли, 62/45); lep.7@mail.ru.

Статья поступила 30.08.2023; рецензия получена 07.09.2023; принята к публикации 14.09.2023.

FINANCING REGIONAL COMPONENT OF FEDERAL PROJECTS IN THE MUNICIPALITIES OF THE RUSSIAN FEDERATION

Istomina N. A., Dvoryadkina E. B., Letov P. I.¹

¹ Ural State University of Economics (62/45, 8 Marta/Narodnoy Voli St., Ekaterinburg, 620144, Russia)

FOR CITATION:

Istomina, N. A., Dvoryadkina, E. B., & Letov, P. I. (2023). Financing regional component of federal projects in the municipalities of the Russian Federation. *Municipality: Economics and Management*, (3), 19–26. <https://doi.org/10.22394/2304-3385-2023-3-19-26>.

ABSTRACT:

Introduction. In modern conditions in the Russian Federation at the municipal level, significant attention is paid to the development of project implementation practice. Of particular importance is the participation of municipalities in the implementation of the regional component of federal projects that are part of national projects. This is because national projects implement the national development goals determined by the President of the Russian Federation for the long term and affect the level and quality of life of the population of the Russian Federation.

Despite the availability of scientific publications and studies on national projects in general and their implementation at the municipal level, the issues of fulfilling the costs of local budgets for the implementation of the regional component of national projects have not been sufficiently investigated. At the same time, the study of the parameters for financing these expenditures of local budgets is relevant in terms of identifying patterns, problems and developing directions for improving the practice of implementing national projects on the ground.

The article solved the scientific task of studying the expenditures of local budgets on financing regional projects (the regional component of federal projects) that are part of national projects of the Russian Federation for the period 2021-2022 for municipalities of the Russian Federation, grouped by federal districts.

Materials and methods. Information base of a research was made by data of the Ministry of Finance of the Russian Federation. The research methods are grouping, comparative and dynamic analysis.

Results. The results of the study consist in assessing the quantitative parameters of the expenditures of local budgets for the implementation of national projects in terms of their regional component, as well as indicators of the implementation of planned expenses (in comparison with the federal districts of the Russian Federation, in comparison with 2021-2022).

Discussion. The obtained results can be used to better study the specifics of the activities of municipalities on national projects in a particular region, to develop general recommendations for improving the work of the state authorities, local self-government bodies and interaction between them both in terms of financing national projects and in general in terms of project management.

KEYWORDS: municipality, federal project, regional project, financing, local budget.

REFERENCES

- [1] MERSIYANOVA, I. (2007). Federal government and local authorities: Feed-forward and feedback. *Power*, (1), 1–15. <https://elibrary.ru/ktwizz>.
- [2] ANTIPIN, I. A., VLASOVA, N. YU., & IVANOVA, O. YU. (2021). Municipal strategizing methodology: Comparative analysis and unification. *The Manager*, 12(6), 33–48. <https://doi.org/10.29141/2218-5003-2021-12-6-3>.
- [3] VLASOVA, N. YU., & KUDRIN, O. E. (2008). The realization of the priority national projects implementation on the municipal level. *Economy of Regions*, (S2), 215–231. <https://elibrary.ru/jvwwhx>.
- [4] PRONINA, L. I. (2019). Strategy for the development of local self-government in the context of the implementation of national projects. In V. I. Gerasimov (Ed.) *Russia: Trends and Development Prospects* (pp. 555–560). Institute of Scientific Information for Social Sciences of the RAS. <https://elibrary.ru/lfbotu>.
- [5] GURINA, M. A., YATSUKHIN, YU. I., ZUBKOV, S. D., SHCHETININA, I. S., & VLADIMIROVA, S. V. (2021). Organizational and legal mechanism and results of the local self-government bodies activities for the implementation of national projects in the Lipetsk region. *Journal of Economics, Entrepreneurship and Law*, 11(1), 95–112. <https://doi.org/10.18334/epp.11.1.111504>.
- [6] KACHANOVA, E. A. (2023). Trends and best practices in the formation and execution of municipal budgets under uncertainty (the case of Sverdlovsk region). *Municipality: Economics and Management*, (1), 33–40. <https://doi.org/10.22394/2304-3385-2023-1-33-40>.
- [7] GOLOVANOV, V. I. (2019). The role of municipalities in the implementation of national projects. *Municipal Academy*, (3), 101–107. <https://elibrary.ru/mexkzz>.
- [8] LEVINA, V. V. (2020). Initiative budgeting and national projects as mechanisms for resolving issues of local importance. In K. A. Iva-

nova (Ed.) *Report on the state of local self-government in the Russian Federation: Participation of local self-government bodies in the implementation of national projects* (pp. 55–68). Prospekt Publishing House. <https://elibrary.ru/tcfewi>.

[9] **КАРАПЕТОВА, А. Л.** (2022). Modern problems and solutions of implementing the Russian national projects in the municipalities.

Scientific Notes of Young Researchers, 10(4), 25–33. <https://elibrary.ru/nxwibx>.

[10] **ГОРЯЧЕНКО, Е. Е., & МАЛОВ, К. В.** (2021). Problems of implementing national projects at municipal level. *World of Economics and Management*, 21(2), 119–141. <https://doi.org/10.25205/2542-0429-2021-21-2-119-141>.

AUTHORS' INFORMATION:

Natalya A. Istomina – Advanced Doctor in Economic Sciences, Associate Professor; Ural State University of Economics – *professor of the Department of Regional, Municipal Economics and Management* (62/45, 8 Marta/Narodnoy Voli St., Ekaterinburg, 620144, Russia); n_istomina_usue@mail.ru. RSCI AuthorID: 333146, ORCID: 0009-0009-8244-9066, ResearcherID: AAX-4613-2021.

Elena B. Dvoryadkina – Advanced Doctor in Economic Sciences, Full Professor; Ural State University of Economics – *professor of the Department of Regional, Municipal Economics and Management* (62/45, 8 Marta/Narodnoy Voli St., Ekaterinburg, 620144, Russia); dvoryadkina@usue.ru. RSCI AuthorID: 308967, ORCID: 0000-0001-5163-0334, ScopusID: 5719231169, ResearcherID: B-3564-2017.

Pavel I. Letov – Ural State University of Economics – *assistant of the Department of Finance, Money Circulation and Credit* (62/45, 8 Marta/Narodnoy Voli St., Ekaterinburg, 620144, Russia); lep.7@mail.ru.

The article was submitted 08/30/2023; reviewed 09/07/2023; accepted for publication 09/14/2023.

ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ МОДЕЛИ УПРАВЛЕНИЯ ЛЕСНЫМ КОМПЛЕКСОМ: СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ И КЛАССИФИКАЦИЯ ЗАРУБЕЖНОГО ОПЫТА

Литвин Д. А.¹

¹ Байкальский государственный университет (664003, Россия, Иркутск, ул. Ленина, 11)

ДЛЯ ЦИТИРОВАНИЯ:

Литвин Д. А. Институциональные модели управления лесным комплексом: сравнительный анализ и классификация зарубежного опыта // Муниципалитет: экономика и управление. 2023. № 3. С. 27–37. DOI 10.22394/2304-3385-2023-3-27-37. EDN GCOLZW.

АННОТАЦИЯ:

Введение. Лесной комплекс России – наглядный пример несовместимости установленных формальных институтов с предпочтениями экономических агентов. Конфликт эндогенного и экзогенного распределения порождает низкую экономическую эффективность. Правильная настройка институтов возможна только в условиях соответствия преобразований предпочтениям экономических агентов и учёта влияния «эффекта колее». Таким образом, эффективные лесные регионы отличаются большей степенью совместимости формальных и неформальных институтов. Изучение реальных рыночных стимулов агентов возможно двумя способами: через исследование форм сопротивления агентов формальным правилам или, наоборот, с помощью изучения синергии правил и предпочтений. Цепочка институциональных изменений не может базироваться только лишь на купировании недостатков системы, выявленных первым способом. Для моделей интеграции институтов требуется эмпирический материал на основе второго способа изучения.

Материалы и методы. В данной статье с помощью качественного анализа и методов классификации (моделирование, синтез, сравнительный и индукционный анализ) исследованы модели формальных институтов (и, соответственно, косвенно институций) институционально близких России регионов (в особенности стран континентального права) с конкурентоспособными лесными отраслями.

Результаты и выводы. Обозначены границы формальной модели и детерминирующие её характер переменные. Рассмотрены примеры разных ресурсных режимов и уровней собственности, особое внимание уделено дифференциации государственной собственности на леса. Специфицированы субъекты – регуляторы отрасли, рассмотрена классификация по типам финансирования и выполняемым функциям. Представлены примеры референтных государственных инструментов лесной политики по наиболее релевантным направлениям развития лесного комплекса России.

Обсуждение. Показано, что в условиях относительно инклюзивной институциональной среды государственные субъекты регулирования индивидуализируются, а эндогенное распределение характеризуется усилением коллективных форм участия. Ключевыми отличиями инструментов лесной политики обозначенной среды от формальных институтов России является меньшая регулятивная нагрузка и другое направление стимулирующих механизмов – лесоводственная деятельность.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА: лесной комплекс, формальные институты, государственное предприятие, институциональные преобразования, права собственности на лес.

Введение

Из двух основных категорий анализа, количественного и качественного, вторая является во многом определяющей, но недооцененной. Оценка корреляции и детерминации параметров различных экономических систем служит критерием

демаркации их функциональных границ, а также идентификации обменных потоков (правомочий лесного комплекса), ответственных за их состояние [1]. Таким образом, количественный анализ необходим для явного сравнения агрегированных уровней благосостояния [2, с. 254]. Общими целями

© Д. А. Литвин, 2023

Open Access This article is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License, which permits use, sharing, adaptation, distribution and reproduction in any medium or format, as long as you give appropriate credit to the original author(s) and the source, provide a link to the Creative Commons license, and indicate if changes were made.



любого анализа являются изучение и выявление эффективных институциональных паттернов, их совместимость с другой институциональной средой и механизмы интеграции. Однако без исследования эндогенного распределения, неформальных институтов, неявного рыночного знания, т.е. качественного институционального анализа, количественные оценки не отвечают заданным целям.

Суть раскрытия особенностей эндогенного распределения институциональных отношений различных регионов лежит именно в плоскости эмпирической оценки методов и форм существующих институтов и институций. Учитывая масштаб информации такого рода, анализ должен быть выстроен на классификации схожих форм наиболее релевантных институциональных отношений и особенностей.

Материалы и методы

Информационно-эмпирическую базу исследования составили статистические отчеты Продовольственной и сельскохозяйственной организации ООН (FAO), страновые доклады в рамках программы Европейского сотрудничества в области науки и техники (COST Actions), официальные нормативно-правовые акты в сфере регулирования лесных отношений России и Германии, отчёты о деятельности с официальных сайтов лесных агентств и министерств России и других рассматриваемых в статье зарубежных стран, а также научные труды отечественных и зарубежных ученых в области лесного комплекса, институционального развития и отношений собственности.

Метод исследования – сравнительный анализ моделей управления лесным комплексом, индукционный анализ в качестве метода выделения общих паттернов институциональной среды, моделирование на основе формальной логики, без строгих пределов рассматриваемых множеств, синтез.

Результаты

Схема институционального каркаса, определяющая границы модели управления. Несмотря на распространенность бинарного деления прав собственности, наборы пучков правомочий представляют сложную структуру, которую определяют как внешние «ресурсные режимы», так и внутренние «модели управления». Выделены наиболее значимые опции для эксплуатационных лесов, их соотношение и порядок (табл. 1). Среди «ресурсных режимов» также выделяют «свойство открытого доступа» и общественную собственность (англ. *common*), однако данные категории недостаточно широко представлены в реальном распределении прав собственности.

Из табл. 1 следует, что уровни собственности – это, по сути, промежуточная спецификация ресурсных режимов. А пучки правомочий хоть и являются наиболее детальной категорией анализа прав собственности, но не являются последним звеном,

Таблица 1 – Классификация составляющих частей структуры влияния на модель поведения субъектов лесного комплекса

Государственная собственность (<i>state</i>)	Национальный	Пучки правомочий	Модель управления
	Субнациональный (региональный)		
Коммунальная собственность (<i>communal</i>)	Муниципальный		
Частная собственность (<i>private</i>)	Домохозяйства (физлица, кооперативы)		
	Предприятия		
	Общины		

Источник: составлено автором.

объясняющим положение дел в лесном комплексе. Модель управления – совокупность применяемых государственных и частных механизмов для ведения лесохозяйственной деятельности, ограниченная доступным набором правомочий.

Россия – де-юре государство с федеративной формой правления. Соответственно, в Лесном кодексе РФ имеются две похожие статьи, повествующие о полномочиях органов государственной власти (ст. 81 ЛК РФ) и субъектов (ст. 82 ЛК РФ)¹. Несмотря на то, что в ст. 82 перечислен весь спектр возможных правомочий, вплоть до самостоятельной экономической политики, главное – то, что объект отношений (леса на земле субъекта) находится в федеральной собственности (ст. 8 ЛК РФ). Во избежание путаницы Конституция относит вопросы владения, пользования и распоряжения природными ресурсами к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов (ст. 72, п. «в», «г», «д», «к» ч. 1). Однако решения, принятые по предметам совместного ведения, не могут противоречить соответствующим федеральным законам (ст. 76)² [3, с. 43].

Таким образом, любое самостоятельное регулирование может расцениваться как нарушение суверенитета страны, что де-факто означает – собственность на леса принадлежит именно национальному уровню, а окончательное принятие решений всегда зависит от централизованной власти. Установление аренды ограничено минимальной ставкой, назначаемой федеральным правительством (ст. 73 ЛК РФ), и максимальной, зависящей от спроса, не говоря уже о выборе методики расчёта (ст. 74 ЛК РФ). Соответственно, доступные полномочия субъектов федерации фактически фикция.

На национальном уровне агентства, отвечающие за управление государственными лесами, могут быть государственными ведомствами и действовать непосредственно в подчинении соответствующего министерства (США, Турция, Россия, Греция и Франция). В России это Рослесхоз, находящийся в подчинении Минприроды России. В Европе пе-

¹ «Лесной кодекс Российской Федерации» от 04.12.2006 № 200-ФЗ (ред. от 29.12.2022).

² Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020).

реход от прямого государственного управления к независимым или полугосударственным организациям является заметной тенденцией, примером которой является преобразование финской *Metsähallitus* в компанию с ограниченной ответственностью. Данная служба при этом продолжает находиться в подчинении Министерства сельского и лесного хозяйства Финляндии.

Характерная зависимость показывает, что размещение юрисдикции главного министерства, отвечающего за леса в сельскохозяйственной отрасли, указывает на более продуктивные взгляды и чаще встречается в Западной Европе и США. В то время как главенство министерства окружающей среды может указывать на более протекционистские взгляды и распространено в Восточной Европе, России, Канаде (на субнациональном уровне), Центральной Азии и в странах с очень небольшими лесными массивами. Умеренная позиция – возлагать функции производства и сохранения лесов на разные министерства. В Болгарии, Чешской Республике, Хорватии, Финляндии и Латвии ответственность за охрану лесов находится в юрисдикции министерства окружающей среды, остальными функциями управляет министерство сельского хозяйства.

Государство также может передать управление лесным хозяйством частному сектору. Например, в Израиле неправительственная организация «Keren Kayemeth Lelsrael» подписала специальное соглашение с государством на полномочия управления лесным хозяйством. В Польше управление осуществляет Национальный лесной холдинг «Lasz Państwowe», который по закону юридическим лицом не является. При этом холдинг – самостоятельной в финансовом отношении, не обязан выплачивать собственнику (государству) каких-либо дивидендов и освобожден от подоходного налога. Доход холдинга – процент выручки от реализации древесины (14,5 % в 2015 г.), и только 3 % доходов отправляются в бюджет в виде лесного налога.

Несмотря на значимость вопроса юрисдикции и формы главного министерства, надо понимать, что интенсивный подход часто характеризуется разделением функций следующим образом: услуги снабжения в большей степени выполняют частные леса, в то время как культурные и природоохранные – государственные (Чешская Республика, Франция, Германия, Норвегия, Словакия и Швеция). На частные лесные угодья Европы приходится не только большинство ежегодных рубок (63%), но и прироста, а темпы рубок в государственных лесах падают почти во всех странах региона уже несколько десятилетий³.

Целенаправленная природоохрана также не чужда агентам эндогенного распределения. Распространена практика приобретения лесных угодий

неправительственными организациями, благотворительными организациями и ассоциациями для защиты биоразнообразия и других экосистемных услуг⁴. Более того, рынки могут обеспечивать выполнение формальных соглашений не хуже, чем нормативно-правовая система. Европейский Лесной попечительский совет (FSC) и Программа одобрения лесной сертификации (PEFC), несмотря на добровольный характер соглашений, необходимы для доступа на рынки и получения более высокой цены на древесину.

Субнациональные леса могут управляться непосредственно владельцем или лесохозяйственными компаниями, принадлежащими администрации (например, в Болгарии есть шесть региональных государственных лесных компаний). Также управление может быть передано на аутсорсинг национальным лесным агентствам (при этом субнациональные леса остаются в подчинении региона – Франция) или частным компаниям. В Соединенном Королевстве, например, компания «Natural Resources Wales» была создана как спонсируемая государством организация по управлению лесами.

Компания объединила в себе прочие министерства сельского хозяйства и окружающей среды, включая Лесную комиссию. NRW поддерживает контроль за рубкой лесов с помощью лицензий, а также выполняет производственную и другие экосистемные функции. В отчете «Woodlands for Wales» отражены установки и планы организации. Как и во многих других европейских странах, лесная политика углубляется в климатические, экологические (биоразнообразии, запас углерод) и природоохранные функции. Такая тенденция может быть объяснена тем, что производственная функция отлажена и сама развивается хорошими темпами благодаря конкуренции и инклюзивным рыночным институтам.

Третий уровень государственных лесов, рассматриваемых также как коммунальная собственность, – муниципальные леса, официально зарегистрированы только в странах Европы (22% от всех государственных лесов). В большинстве стран муниципальные леса больше похожи на частные леса, чем на государственные, в том смысле, что муниципалитеты обычно могут действовать автономно, могут продавать землю (даже если государственная земля неотчуждаема, как в Германии) и могут удерживать прибыль, полученную от продажи древесины (Греция).

Органы местного самоуправления могут владеть лесом напрямую (лес принадлежит учреждению) или выступать в качестве юридического лица, имеющего право собственности на лесной участок от имени сообщества (Швейцария). В некоторых странах муниципальные леса находятся в ведении государственного лесного агентства либо напрямую подчиняются правительству, как

³ Zhai Y. et al. (2000). Non-industrial private forestry in the United States of America // Sustainable small-scale forestry: socio-economic analysis and policy. P. 204–214.

⁴ The COST Action FP1201 FACESMAP Country Reports. Forest land ownership change in Europe, 2015.

в Польше и Франции (право управления). Тем не менее некоторые французские муниципалитеты оспаривают эту монополию для расширения своего набора правомочий. В целом большинство муниципалитетов в Европе, как правило, имеют право управлять лесами по своему усмотрению, могут владеть собственными лесными компаниями или передавать управление на аутсорсинг лесному агентству или частным компаниям, так же, как на субнациональном уровне.

Альтернативный режим, который используется гораздо чаще, заключается в делегировании управления лесным службам. В этом случае лесная служба может удерживать 40 % доходов от посаженных ею плантаций и 20 % доходов от существующих лесных угодий⁵. Следует помнить, что право пользования включает и правомочия изъятия дохода с объекта собственности, что в случае государственных органов должно как минимум покрывать расходы на управление. Схема интересна тем, что таким образом собственник (муниципалитет) создает стимулы для управляющего (государства) для ведения интенсивной лесоводственной деятельности.

Муниципалитеты либо являются наследниками исторических земель, либо могут самостоятельно приобретать лесные участки. Например, в Германии муниципалитет может покупать земли, предлагаемые на открытом рынке, которые остаются непроданными. В Греции, наоборот, муниципалитет имеет преимущественное право на покупку любых частных лесных угодий, выставленных на продажу⁶. Муниципалитеты могут получить землю в качестве пожертвования как от правительства, так и от обыкновенных фермеров (Швеция). Постсоветская реституция сыграла роль в расширении лесных владений муниципалитетов. Например, в Болгарии 237 из 266 муниципалитетов владеют лесами, а в Валлонии (Бельгия) 35,5% лесов принадлежат муниципалитетам. Всего в Европе порядка 15 % общих лесов было возвращено муниципалитетам, которые впоследствии создали частные административные лесные единицы [Nichiforel].

Анализ и классификация субъектов регуляторов лесного комплекса. Государственное регулирование лесного комплекса характеризуется формой субъектов регуляторов (министерств, служб, государственных компаний и т.д.) и содержанием экономической политики, проводимой государством, в соответствии с кодексами и другими смежными правилами. Содержание рыночной составляющей комплекса также раскрывается, во-первых, через субъект отношений, во-вторых, через формы рыночной координации, помогающие снижению транзакционных издержек и напрямую влияющие на уровень спроса и предложения (рис. 1).

⁵ The Portuguese Forests. Country level report delivered to the EFFE Project, Evaluating Financing of Forestry in Europe, 2004.

⁶ Spanos I. et al. (2015). Forest Land Ownership Change in Greece // COST Action FP1201 FACESMAP Country Report. P. 18–20.

Управление государственными лесами (SFO) осуществляется тремя типами субъектов регуляторов⁷:

- организации, финансируемые из государственного бюджета (SBF);
- государственные предприятия (SOE);
- негосударственные организации (NSE).

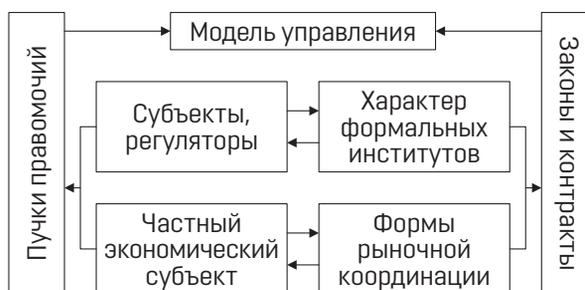
Примерами SBF на национальном уровне являются Лесная служба Министерства сельского хозяйства США и Главное управление лесного хозяйства Турции, а также Минприроды России. На субнациональном уровне – шесть региональных управлений лесного хозяйства в Болгарии и на местном уровне – акиматы (уезды) Казахстана. Охраняемые леса чаще всего находятся в ведении SBF.

Государственные предприятия (SOE) – это корпорации или компании, в которых государство владеет большинством акций (часто в качестве единственного акционера). Государство обеспечивает политическое руководство SOE, но не вмешивается в коммерческие решения. Государственные предприятия часто финансируются за счет доходов от предприятий и государственных грантов. Негосударственные субъекты (NSE) – лесоустроительные организации, осуществляющие управление государственными лесными угодьями на основе договоров. Они предоставляют услуги субъектам частного предпринимательства и получают взамен финансирование (Израиль).

В Европе SOE гораздо распространеннее, чем SBF. Определяющее значение сыграли формальные институты. Правила, регулирующие участие государства в торговле лесом, например, ВТО или Договор о функционировании Европейского союза 2007 года, защищают свободный рынок в регионе. Обе формы регулирования требуют, чтобы коммерческие решения не зависели от вмешательства государства, а государственная помощь не искажала конкуренцию [5].

Финансовая независимость SOE не означает, что предприятия безвозмездно владеют всеми правомочиями лесных ресурсов. Наоборот, например, австрийская компания *Österreichische Bundesforste*, управляющая федеральными лесами, обязана вносить ежегодные взносы владельцу (государству)

⁷ Who owns our forests? Forest ownership in the ECE region // United Nations and the Food and Agriculture Organization of the United Nations. Geneva. 2020. P. 115.



Источник: составлено автором.

Рис. 1. Детерминанты модели управления лесным комплексом

за правомочие пользования (50% годовой прибыли), а также выплачивать дивиденды⁸. *Lesy Ceske Republiky* (Чехия)⁹, *Coillte* (Ирландия)¹⁰, *Lasy Państwowe* (Польша)¹¹ – всё это государственные предприятия, не получающие дотаций из бюджета, но состоящие с собственником лесов (государством) в контрактных отношениях, предполагающих плату за использование правомочий.

Финский *Metsähallitus* также имеет обособленную от государственного бюджета структуру *Metsäehallitus Forestry Ltd* (утверждена в 2016 г.), отвечающую за удовлетворение спроса в древесине. Другие подразделения предприятия (*National Parks Finland* и *Wildlife Services Finland*) выполняют природоохранные функции, получая финансирование из бюджета¹². Так, в рамках одного государственного предприятия реализуются два вида финансовой политики, независимые друг от друга и в меньшей степени искажающие рыночную конкуренцию, чем чистые SBF.

Государственные лесные организации (SFO) делятся на SFMO (англ. *State Forest Management Organization*) и SFIO (англ. *Integrated State Forest Organization*). SFMO, как правило, занимаются исключительно управлением лесным хозяйством (англ. *management*), что предполагает ориентацию на эффективность лесопользования и обеспечение потребностей в лесопродукции (удовлетворение рыночного спроса). SFIO объединяют функции управления (англ. *management*) и разработки лесной политики (англ. *authority*), соответственно, ориентируются в том числе на соблюдение плана, законодательства, нерыночный спрос и природоохранные функции [6].

SFIO – организационная форма, давно устоявшаяся в России (Минприроды). Рассмотрим функционально аналогичную структуру Германии. В Германии большинство государственных лесов (порядка 55–60 %) управляется на субнациональном уровне, который представляют 14 региональных земель. У каждой земли федерации есть свои конституция и парламент – *Landtag*. Управление децентрализовано, а решения, основанные на первичной информации, получаемой местными властями, более эффективны (учитывают местные особенности) и менее бюрократичны¹³.

Лесное учение Г.Г. Карловица (немецкая концепция «устойчивости») положило начало русской лесной школы времен Петра I. Распространение концепции (Германия → Великобритания → Индия) подтверждает интеграционный потенциал соответствующих институтов [7, с. 4]. Более того, граж-

данский кодекс России сформирован на основе германского гражданского уложения (*Bürgerliches Gesetzbuch*), что ещё раз подчеркивает институциональную близость стран континентального права [8, с. 152].

ThuringiaForst (немецкий SFIO) – учреждение публичного права (нем. *Landesforstanstalt*), созданное в 2011 г., главная лесная служба субнационального уровня (региона) Тюрингия. Организация была учреждена на замену региональному лесному министерству с помощью разработок рабочей группы экспертов, сотрудников и членов администрации региона «Forststruktur». Кроме сокращения бюджетных расходов почти на 30% (11,9 млн евро), предполагались внедрение более гибких (самостоятельных, децентрализованных) и прозрачных методов управления и, соответственно, более высокие результаты деятельности.

ThuringiaForst действует в соответствии с *Thür-WaldG* (Тюрингский закон о сохранении, защите и управлении лесом и развитии лесного хозяйства) и *Errichtungsgesetz* (Тюрингский закон об учреждении государственного права), а также имеет свои внутренние правила. Принципами экономической эффективности и производительности руководствуется не только само учреждение, но и лесной кодекс региона¹⁴. Для частного леса предписания региона ограничиваются ссылками на получение субсидий и делегирование полномочий продажи древесины. В случае *ThuringiaForst* задачи охватывают весь диапазон экосистемных услуг лесного комплекса.

Примерная структура работы учреждения выглядит следующим образом. Организация состоит из различных фондов, обслуживающих спрос разных областей лесного комплекса (лесозаготовка, лесовосстановление и др.). Учреждение имеет 24 лесных ведомства (нем. *Forstämtern*) и 1300 профессиональных сотрудников. Таким образом, *ThuringiaForst* играет роль как автономной коммерческой организации, так и финансового инструмента для частных (42,7 %) и корпоративных лесовладельцев (15,8 %), получающих субсидии, гранты, аутсорсинг. На землях государственного леса Тюрингии (37,1 %) могут работать как предприятия данного учреждения, так и другие SFO.

ThuringiaForst получает финансирование из регионального бюджета региона с помощью интеграции счетов организации в специальную систему обеспечения ликвидности Тюрингии. Таким образом, с одной стороны, организация имеет обеспеченную и гарантированную ликвидность на начало каждого финансового года. С другой, во-первых, нагрузка на бюджет с каждым годом снижается (в 2012 г. – 37,3 млн евро, в 2018 г. – 30,1 млн евро), во-вторых, по закону основная финансовая цель компании – достичь возмещений бюджетных затрат. Согласно финансовым отчётам, организация эту задачу ежегодно перевыполняет.

⁸ См.: <https://www.bundesforste.at/>.

⁹ См.: <https://www.lesycr.cz/>.

¹⁰ См.: <https://www.coillte.ie/>.

¹¹ См.: <https://www.lasy.gov.pl/>.

¹² См.: <http://www.metsa.fi/>.

¹³ Петров В. Н. Система государственного и муниципального управления лесами Германии // Специализированный информационно-аналитический журнал «Леспроминформ». 2015. № 6 (112). С. 142–149.

¹⁴ *ThürWaldG*, § 31 (управление государственным лесом), п. 2.

Управляющей структурой организации является совет директоров, переизбираемый каждые пять лет, состоящий из членов лесного министерства, министерства финансов, сотрудников самой организации и лесных. На стадии учреждения ThuringiaForst требовались некоторые затраты на реформирование прежней структуры: аудита, начального баланса, обновленной системы учета платежей и др. Другие денежные потоки мало отличаются от обычной деятельности рыночного субъекта. Компания может осуществлять любые сделки, которые прямо или косвенно служат для выполнения своих задач, включая приобретение акций, кредитование до 15 млн евро и создание дочерних компаний. Выручка ThuringiaForst в 2020 г. составила 111,4 млн долл., 60,5% которой пришлось на продажу древесины¹⁵.

Вышеприведенный анализ показывает наличие широкой дифференциации субъектов регуляторов, их функциональных и существенных отличий. От Минприроды России (SBF-SFIO), полностью финансируемого из государственного бюджета и ориентированного на организационные, защитные и надзорные функции лесохозяйства, до чешской государственной компании *Lesy Ceske Republiky* (SOE-SFMO), не получающей бюджетных дотаций и ориентированной на выполнение производственных функций. К сбалансированной форме субъекта регулятора можно отнести немецкую государственную компанию *ThuringiaForst* (SOE-SFIO). Предприятие возвращает бюджетную ликвидность за счет коммерческой деятельности, но в большей степени представляет финансовый инструмент для частного сектора, чем автономное конкурирующее на рынке предприятие.

Анализ релевантных для интеграции формальных институтов лесных отраслей зарубежных стран. Согласно модели определения траектории развития институтов лесного комплекса России, для максимизации совокупной полезности необходимы преобразования, расширяющие полномочия агентов эндогенного распределения [9, с. 128]. Наиболее «мягкая» государственная политика стран Европы и Центральной Азии в лесном комплексе представлена финансированием проектов облесения, децентрализацией государственных структур управления, консультационными и образовательными услугами, стимулированием совместного управления, защитными функциями и различными льготами. К более жесткому вмешательству относится лицензирование какой-либо деятельности, гранты на планирование должного управления лесным хозяйством, субсидирование аутсорсинга, коммерциализация управления государственными лесами и любые меры, которые внедряются принудительно или предполагают сильное перераспределение.

Рассмотрим конкретные примеры инструментов по наиболее релевантным направлениям для институциональных проблем лесного комплекса России, когда лесоводственной деятельности препятствует существующий порядок распределения полномочий. В первую очередь следует обратить внимание на лесоводство, стимулы и место государства в отрасли. В табл. 2 представлены примеры государственных формальных институтов в области лесоводственной деятельности, изменения структуры полномочий, государственного управления и стимулирования инвестиций в лесной комплекс.

При сопоставлении представленных инструментов лесной политики с формальными институтами лесного комплекса России сводной отличительной характеристикой первых является меньшая регулятивная нагрузка и другое направление стимулирующих механизмов – лесоводственная деятельность. В России к стимулирующим мерам относятся: приоритетные инвестиционные проекты в области освоения лесов (ПИП), корпоративная программа повышения конкурентоспособности (КППК), льготное кредитование за счет средств фонда развития промышленности (ФРП), субсидии на транспортировку экспортируемой продукции, «Зеленые облигации», субсидирование кредитов на деревянные дома, единая лизинговая субсидия. Все названные инструменты – это поддержка спроса на эксплуатационную деятельность, лесоводство финансируется только в рамках национальных проектов (например, «Экология»).

Обсуждение

Понимание экономической эффективности лесного комплекса тесно связано с категорией лесной ренты. Сущность лесной ренты классифицируется в трудах ученых-экономистов по принципу учета в ее стоимости различных издержек ведения хозяйства [10, с. 44]. В данном случае автор рассматривает эффективность именно как свойство системы в достаточной степени максимизировать сумму благ как производственных активов, так и капитальную ценность лесных площадей, так как они напрямую взаимосвязаны. В табл. 2 анализируются именно формальные государственные институты, как выражение явных примеров установленных экономических отношений. Учитывая темп и удельный уровень лесной ренты [11, с. 188; 1, с. 254] рассмотренных регионов, можно сделать вывод об относительной эффективности вводимых институтов. Также, учитывая заключения теорий институциональных изменений [12; 13, с. 21], понятно, что эффективность может быть достигнута только в состоянии относительной синергии формальных норм с неформальными институтами, выраженными в рыночных традициях, неявном знании и особенно в сферах эндогенного распределения рассматриваемых регионов. Таким образом, сквозь явные фор-

¹⁵ См.: Закон Тюрингии о создании учреждения публичного права (Thüringer Gesetz über die Errichtung der Anstalt öffentlichen Rechts «ThüringenForst» vom 25. Oktober 2011).

Таблица 2 — Референтные государственные инструменты лесной политики по наиболее релевантным направлениям развития лесного комплекса России

Направление, инструмент, тенденция	Спецификация содержания инструментов (примеры, значение, финансирование)
Лесоводственная деятельность	Программы развития сельских районов (RDP) Субсидирование лесовосстановительной деятельности. Облесение заброшенных сельскохозяйственных земель, финансирование разработок техпланов, подготовка площадей, семян и посадки, управление естественной сукцессией и другими лесовосстановительными мерами (большинство стран ЕС)
	Национальное и региональное субсидирование лесовосстановления Программа облесения сельскохозяйственных земель (RURIS, Португалия) Субсидии по расходам частных лесовладельцев, финансируются более 90 % затрат на облесение (Исландия) Федеральные земли (регионы) разрабатывают и предлагают субсидии на облесение в рамках своих бюджетов (Германия и др.)
	Консультационные службы Собирают и обобщают данные лесной статистики, готовят документы для лесных дорог, лесных противопожарных полос и других объектов инфраструктуры, организуют заготовки лесовосстановительного материала для биологического возобновления частных лесов (Хорватия)
	Государственные услуги Выполнение услуг (бесплатное), выходящих за рамки возможностей отдельных лесовладельцев: известкование, внесение удобрений, услуги по тушению пожаров с воздуха и др. (Чехия)
	Лесные фонды Лесной фонд, финансируемый за счет налога на потребление топлива, предоставляет гранты на покрытие расходов по всему спектру лесоводственной деятельности (Португалия)
Государственное управление	Коммерциализация, децентрализация, дерегулирование государственного управления лесами Управление государственными лесными угодьями было передано государственным предприятиям, а управление лесным хозяйством было передано частным предприятиям (Болгария, Чехия, Финляндия, Германия, Литва)
	Передача административных функций центральным органам власти более низкого уровня, например, права на сбор налогов (Европа, Центральная Азия) Отказ от прямых инструментов государственной финансовой поддержки в рамках более рыночного режима лесной политики (Хорватия, Франция, Швеция и Швейцария)
	Дифференциация степени регулирования планов управления частного лесного сектора Стимулирование планирования управления лесами с помощью грантовой системы (Англия)
	Планы обязаны составляться профессиональными лесниками, экспертный метод (Словакия)
	Требования к найму профессионального управляющего, чаще всего – лесоустроительной компании (Чехия)
	План утверждается региональным управлением и управляется представителями лесовладельцев из Регионального центра лесной собственности (CRPF, Франция)
	Требование к вступлению в ассоциации лесовладельцев для осуществления совместного управления (Австрия)
	Мера № 16 в рамках RDP (кооперация). Субсидирование мелких лесовладельцев в составлении планов управления лесами (Австрия, Германия, Испания, Франция, Италия)
	Закон требует иметь FMP (Лесной план управления) независимо от размера лесного хозяйства, расходы на разработку оплачивает государство (Хорватия, Венгрия, Словения, Сербия и др.)
	Защита охраняемых территорий 20-летние контракты, по которым владелец обязуется воздерживаться от заготовки в обмен на ежегодную финансовую компенсацию, если лес по добровольному запросу включен в состав заповедника (Австрия, Эстония, Румыния) Государство имеет преимущественное право выкупа земли на охраняемой природной территории в случае, если владелец решит ее продать (Чехия, Хорватия) Лесовладельцы, владеющие охраняемой территорией могут обменять ее на землю за пределами охраняемой зоны (Болгария) Мера № 224 в рамках RDP (компенсация). Механизмы компенсации для земель в составе другой институции – Natura 2000 (сеть охранных лесов на территории ЕС, Бельгия, Германия, Эстония, Латвия)
Изменения правомочий собственности частн. агентов и структуры управления	Приватизация Продажа или передача правомочий собственности от государства частным агентам (Зап. Европа)
	Реституция Возврат полученных по сделке правомочий, в случае признания ее недействительной (Вост. Европа)
	Лицензирование Выдача разрешений на коммерческую деятельность лесопромышленных компаний (Хорватия)
	Аутсорсинг Государственные аутсорсинговые контракты на выполнение работ по уходу, охране, лесовосстановлению, заготовке и др. (Словакия)
	Создание рынков Схемы торговли выбросами (ETS). Выпуск и торговля единицами (NZU), равными одной тонне выбросов углерода (Новая Зеландия) Сотрудничество между мелкими лесовладельцами финансируется в соответствии с австрийским Законом о лесах (Австрия) Закон о лесе 2014 – новый тип ассоциации лесовладельцев (GIEEF). В рамках таких ассоциаций лесовладельцы имеют право на дополнительные финансовые стимулы (Франция) Фонд сплочения (CF) – финансирует проекты транспортной и экологической инфраструктуры (Вост. Европа)
Стимулирование инвестиций	Налоговые льготы Леса обеспечивают способ защиты богатства от налогообложения, например, за счет льгот по подоходному налогу, корпоративного налога, налога на прирост капитала и т.д. (Великобритания) Сертифицированные лесовладельцы освобождаются от налога на имущество (Румыния)
	Информационная и транзакционная поддержка Земельный Банк – направлен на облегчение доступа к неиспользуемым землям, путем выявления, сбора информации, подготовки договоров аренды и продажи с помощью информационной системы SIBT (Португалия) «Пищевые леса» (агролесоводство) – проект финансового стимулирования лесоводства на сельскохозяйственных землях, для диверсификации частного хозяйства (Нидерланды)

Направление, инструмент, тенденция		Спецификация содержания инструментов (примеры, значение, финансирование)
Стимулирование инвестиций	Фондысофинансирования и стимулирования инвестиций	Система Европейских структурных и инвестиционных фондов (ESIF), включающая инвестиционные инструменты Европейского фонда регионального развития (ERDF), Европейского социального фонда (ESF), Европейского сельскохозяйственного фонда развития сельских районов (EAFRD), Европейского сельскохозяйственного гарантийного фонда (EAGF)
		Европейский фонд стратегических инвестиций (EFSI) — соглашение Европейской комиссии (ЕС) и Европейского инвестиционного банка (EIB) о софинансировании привлечения инвестиций в потенциальные частные и государственные проекты с помощью катализации рисков посредством внутренних фондов и финансовых инструментов (страны ЕС)

Источник: составлено автором на основе данных из отчетов *European Union* (<https://ec.europa.eu/>) и доклада FAO «Who owns our forests? Forest ownership in the ECE region» (2020).

мальные конструкции возможно изучение соглашающихся с ними реальных функций поведения экономических агентов.

Если, например, Европейский сельскохозяйственный фонд развития сельских районов (EAFRD) избранно субсидирует именно региональные программы облесения и участвует в стимулировании инвестиций, направленных на рост капитализации лесных хозяйств, то это отражает относительное согласие с такой политикой массы реальных экономических агентов. Фонд является субструктурой Европейского союза и состоит из бюджетов национальных государств, формируемых налогами на бизнес. Решения инициаторов институциональных реформ находятся в зависимости от предъявляемого спроса фирм и домохозяйств (агентов эндогенного распределения). Однако остается проблема временного предпочтения инициаторов (фондов, государств и т.д.), даже если текущие доходы зависят от выгоды агентов эндогенного распределения (долгосрочного развития). Инициаторы имеют временной лаг, таким образом, при смене рыночной конъюнктуры (предпочтений агентов) они не могут в достаточной степени быстро реагировать. Именно поэтому всю эффективность указанных инструментов следует считать относительной.

Тем не менее, частные владения европейских лесохозяйств увеличились с 66 млн до 83 млн га за 25 лет (на ~ 25 %) за счет лесовосстановительных работ. Это означает беспрецедентный рост капитализации участков при лидирующих в мире производительных мощностях на гектар и удовлетворении ~35%¹⁶ всего мирового экспорта.

Такая же логика следует и при анализе составляющих частей структуры влияния на модель поведения субъектов лесного комплекса (табл. 1). Внешние модели задают контур внутренним паттернам. Изменения — это цепочка реакций, если предпочтения агентов требуют перемен, то внешние уровни реформируются, задавая новые предпочтения агентов. Модель управления (рис. 1), связавшая формальные институты и определенные ими пучки правомочий, также демонстрирует взаимозависимость установленных форм субъектов регуляторов и характера формальных институтов с выраженными признаками эндогенного распределения.

Важным признаком зрелой эндогенной среды является развитая сеть организаций лесовладельцев, коллективной формы взаимодействия. Представленные в табл. 2 государственные фонды, в рамках которых осуществляется софинансирование лесоводственной деятельности, — важная часть данного паттерна, наряду с частными лесными ассоциациями, также формирующими совместные фонды для финансирования избранных направлений. Кроме того, ассоциации непосредственно влияют на совершенствование канала передачи рыночной информации (англ. *revealed preferences*) субъекту регулятора, что повышает соответствие институциональных преобразований сложившимся формам эндогенного взаимодействия. Таким образом, государственные субъекты регулирования индивидуализируются, а эндогенное распределение характеризуется усилением коллективных форм участия.

Из вышесказанного следует, что преобразования институтов лесного комплекса России должны быть ориентированы на снижение влияния регулирующих нормативов и повышение стимулирующих функций институтов «мягкой силы», например: контрактный аутсорсинг на лесоводственные услуги, механизмы сохранения стоимости (налоговые льготы и стимулирование сертификации), софинансирование лесоводства в рамках интернациональных фондов и др. Несмотря на эффективность отдельных инструментов стимулирования эксплуатационной деятельности [14, с. 580; 15], важно учитывать эффект вытеснения и чрезмерного обоснования, соответственно, решения о субсидировании инвестиций должны полностью полагаться на СВА-анализ. Поддержка капитализации лесных участков, находящихся в государственной собственности (например, с помощью внедрения концепции неотделимых улучшений, с возможностью субнационального регулятора к выбору оптимального механизма стимулирования инвестиций в инфраструктуру через учет стоимости капитальных затрат и дифференцированного субсидирования лесоводства, связывающего объем получаемой субвенции и результат выполненных работ), и дерегулирование производственной функции — ключевые позиции инклюзивной траектории развития существующей институциональной структуры лесного комплекса России. ■

¹⁶ См.: <https://www.fao.org/forestry/statistics/80938@180724/ru/>.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

- [1] Огородникова Т. В., Соломеин А. А., Шипунова И. Г. Методология экономической науки и проблемы объективности в экономической теории // *Baikal Research Journal*. 2021. Т. 12, № 2. DOI 10.17150/2411-6262.2021.12(2).1. EDN DOFFKM.
- [2] Литвин Д. А., Давыдова Г. В. Зависимость эффективности лесной промышленности и лесного хозяйства от форм собственности: международное сравнение // *Социальные и экономические системы*. 2022. № 6-2 (30.2). С. 242–263. EDN LXAVJR.
- [3] Гаврилюк О. В., Гайдаенко Н. И., Шрам В. П., Мальдонадо А. А., Меркулова Т. А., Попова Е. С., Сакович О. М., Семилютин Н. Г., Соловьева С. В. Правовой режим лесов по законодательству России и зарубежных стран: монография. Москва: Юридический дом «Юстицинформ», 2011. 160 с. EDN QSKFYV.
- [4] NICHIFOREL, L., KEARY, K., DEUFFIC, P., WEISS, G., THORSEN, B. J., WINKEL, G., AVDIBEOVIĆ, M., DOBŠINSKÁ, Z., FELICIANO, D., GATTO, P., GORRIZ MFSUD, E., HOOGSTRA-KLEIN, M., HRIB, M., HUJALA, T., JAGER, L., JARSKÝ, V., JODŁOWSKI, K., LAWRENCE, A., LUKMINE, D., MALOVRN, Š. P., & BOURIAUD, L. (2018). How private are Europe's private forests? A comparative property rights analysis. *Land Use Policy*, 76, 535–552. <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2018.02.034>.
- [5] LALLEMAND-KIRCHE, G., TIXIER, C., & PIFFAUT, H. (2017). The Treatment of State-owned Enterprises in EU Competition Law: New Developments and Future Challenges. *Journal of European Competition Law & Practice*, 8(5), 295–308. <https://doi.org/10.1093/jeclap/lpx016>.
- [6] STEVANOV, M., & KROTT, M. (2013). Measuring the success of state forest institutions through the example of Serbia and Croatia. *International Forestry Review*, 15(3), 368–386. <https://doi.org/10.1505/146554813807700146>.
- [7] Шмитхюзен Ф. 300 лет практического применения концепции устойчивости в лесном хозяйстве // *Устойчивое лесопользование*. 2014. № 1 (38). С. 2–8. EDN SZUAFB.
- [8] МАКАРУШКОВА А. А., СОЛОВЬЕВА И. В. Сравнительно-правовой анализ современных источников гражданского права России, Франции и Германии // *Актуальные проблемы российского права*. 2019. № 12 (109). С. 149–161. DOI 10.17803/1994-1471.2019.109.12.149-161. EDN BBZUAZ.
- [9] Литвин Д. А. Моделирование функции полезности лесной отрасли России с учетом распределения собственности и предпочтений агентов для определения траектории преобразования институтов // *System Analysis and Mathematical Modeling*. 2023. Т. 5, № 2. С. 115–130. DOI 10.17150/2713-1734.2023.5(2).115-130. EDN WYWNBJ.
- [10] КАШТЕЛЯН Т. В. Особенности рентных отношений в лесном комплексе // *Труды БГТУ. Серия 5: Экономика и управление*. 2019. № 1 (220). С. 41–48. EDN ZSGEWL.
- [11] ПЫЖЕВ А. И. Влияние режима собственности на леса на эффективность лесопользования: межстрановой анализ // *Журнал институциональных исследований*. 2019. Т. 11, № 3. С. 182–193. DOI 10.17835/2076-6297.2019.11.3.182-193. EDN EIVXTM.
- [12] НОРТ Д. Институты, институциональные изменения и функционирование экономики. Москва: Фонд экономической книги «Начала», 1997. 180 с. EDN YQDVYE.
- [13] ВОЛЬЧИК В. В. Неявное знание, экономическая координация и институты // *Научные труды Донецкого национального технического университета. Серия: экономика*. 2011. № 2 (40). С. 136–141. EDN RMYLUP.
- [14] ИВАНЦОВА Е. Д. Механизмы стимулирования инвестиций в лесной сектор экономики: анализ мирового опыта в контексте целесообразности его применения в России // *Вестник Пермского университета. Серия: Экономика*. 2020. Т. 15, № 4. С. 566–586. DOI 10.17072/1994-9960-2020-4-566-586. EDN GVFBSD.
- [15] ИВАНЦОВА Е. Д., ПЫЖЕВ А. И. Факторы успешности приоритетных инвестиционных проектов в области освоения лесов в России: эконометрический анализ // *Russian Journal of Economics and Law*. 2022. Т. 16, № 2. С. 315–330. DOI 10.21202/2782-2923.2022.2.315-330. EDN COXXXD.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ:

Литвин Дмитрий Александрович – Байкальский государственный университет (664003, Россия, Иркутск, ул. Ленина, 11); dima.lit99@gmail.com. AuthorID РИНЦ: 1092160, ORCID: 0000-0002-4836-4642.

Статья поступила 03.07.2023; рецензия получена 29.07.2023; принята к публикации 29.07.2023.

INSTITUTIONAL MODELS OF FOREST COMPLEX MANAGEMENT: COMPARATIVE ANALYSIS AND CLASSIFICATION OF FOREIGN EXPERIENCE

Litvin D. A.¹

¹ Baikal State University (11, Lenin St., Irkutsk, 664003, Russia)

FOR CITATION:

Litvin, D. A. (2023). Institutional models of forest complex management: comparative analysis and classification of foreign experience. *Municipality: Economics and Management*, (3), 27–37. <https://doi.org/10.22394/2304-3385-2023-3-27-37>.

ABSTRACT:

Introduction. The forest complex of Russia is a clear example of the incompatibility of established formal institutions with the preferences of economic agents. The conflict of endogenous and exogenous distribution gives rise to low economic efficiency. The correct adjustment of the institutions is possible only in conditions of compliance of the transformations with the requirements of economic agents and taking into account the influence of the “track effect”. Thus, effective forest regions are characterized by a greater degree of compatibility of formal and informal institutions. The study of real market incentives of agents is possible in two ways: through the study of forms of resistance of agents to formal rules or, conversely, by studying the synergy of rules and preferences. The chain of institutional changes cannot be based solely on the elimination of the shortcomings of the system identified in the first way. The models of integration of institutions require empirical material based on the second stage of study.

Materials and methods. In this article, with the help of qualitative analysis and classification methods (modeling, synthesis, comparative and induction analysis), models of formal institutions (and, accordingly, indirectly institutions) of regions institutionally close to Russia (especially countries of continental law) with competitive forest industries are studied.

Results and conclusions. The boundaries of the formal model and the variables determining its character are indicated. Examples of different resource regimes and levels of ownership are considered, special attention is paid to the differentiation of state ownership of forests. The subjects of the industry regulators are specified, the classification by types of financing and functions performed is considered. Examples of relevant state forest policy instruments in the most relevant areas of development of the Russian forest complex are presented.

Discussion. It is shown that in a relatively inclusive institutional environment, state regulatory entities are individualized, and endogenous distribution is characterized by an increase in collective forms of participation. The key differences between the forest policy instruments of the designated environment from the formal institutions of Russia are a lower regulatory burden and another direction of stimulating mechanisms – forestry activities.

KEYWORDS: forest complex, formal institutions, state enterprise, institutional transformations, forest ownership rights.

REFERENCES

- [1] OGORODNIKOVA, T. V., SOLOMEIN, A. A., & SHIPUNOVA, I. G. (2021). Methodology of economic science and problems of objectivity in economics. *Baikal Research Journal*, 12(2). [https://doi.org/10.17150/2411-6262.2021.12\(2\).1](https://doi.org/10.17150/2411-6262.2021.12(2).1).
- [2] LITVIN, D. A., & DAVYDOVA, G. V. (2022). Dependence of the timber industry and forest sector efficiency on the ownership form: an international comparison. *Social and Economic Systems*, (6-2), 242–263. <https://elibrary.ru/lxavjr>.
- [3] GAVRILYUK, O. V., GAIDAENKO, N. I., SHRAM, V. P., MALDONADO, A. A., MERKULOVA, T. A., POPOVA, E. S., SAKOVICH, O. M., SEMILYUTINA, N. G., & SOLOVYOVA, S. V. (2011). *Legal regime of forests under the legislation of Russia and foreign states*. Law House “Justitsinform”. <https://elibrary.ru/qsckfyv>.
- [4] NICHIFOREL, L., KEARY, K., DEUFFIC, P., WEISS, G., THORSEN, B. J., WINKEL, G., AVDIBEGOVIĆ, M., DOBŠINSKÁ, Z., FELICIANO, D., GATTO, P., GORRIZ MIFSUD, E., HOOGSTRA-KLEIN, M., HRIB, M., HUJALA, T., JAGER, L., JARSKÝ, V., JODŁOWSKI, K., LAWRENCE, A., LUKMINE, D., MALOVRH, Š. P., & BOURIAUD, L. (2018). How private are Europe's private forests? A comparative property rights analysis. *Land Use Policy*, 76, 535–552. <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2018.02.034>.
- [5] LALLEMAND-KIRCHE, G., TIXIER, C., & PIFFAUT, H. (2017). The Treatment of State-owned Enterprises in EU Competition Law: New Developments and Future Challenges. *Journal of European Competition Law & Practice*, 8(5), 295–308. <https://doi.org/10.1093/jeclap/lpx016>.

- [6] STEVANOV, M., & KROTT, M. (2013). Measuring the success of state forest institutions through the example of Serbia and Croatia. *International Forestry Review*, 15(3), 368–386. <https://doi.org/10.1505/146554813807700146>.
- [7] SCHMITHUSEN, F. (2014). 300 years of practical application of the concept of sustainability in forestry. *Sustainable Forest Management*, (1), 2–8. <https://elibrary.ru/szuafb>.
- [8] MAKARUSHKOVA, A. A., & SOLOVEVA, I. V. (2019). Comparative legal analysis of modern civil law sources in Russia, France and Germany. *Actual Problems of Russian Law*, (12), 149–161. <https://doi.org/10.17803/1994-1471.2019.109.12.149-161>.
- [9] LITVIN, D. A. (2023). Modeling of the institutional framework of the Russian forestry to determine the trajectory of the transformation of institutions. *System Analysis and Mathematical Modeling*, 5(2), 115–130. [https://doi.org/10.17150/2713-1734.2023.5\(2\).115-130](https://doi.org/10.17150/2713-1734.2023.5(2).115-130).
- [10] KASHTELIAN, T. V. (2019). Features of rental relations in the forest complex. *Proceedings of BSTU. Issue 5. Economics and Management*, (1), 41–48. <https://elibrary.ru/zsgewl>.
- [11] PYZHEV, A. I. (2019). Economic aspects of the future impact of climate change on Russian forestry. *Journal of Institutional Studies*, 11(3), 182–193. <https://doi.org/10.17835/2076-6297.2019.11.3.182-193>.
- [12] NORTH, D. (1997). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Economic Book Foundation “Nachala”. <https://elibrary.ru/yqdvye>.
- [13] VOLCHIK, V. V. (2011). Tacit Knowledge, Economic Coordination and Institutions. *Scientific works of Donetsk National Technical University. Series: Economics*, (2), 136–141. <https://elibrary.ru/rmylup>.
- [14] IVANTSOVA, E. D. (2020). Investment encouragement mechanisms in forestry sector: Analysis of global experience and its viability in Russia. *Perm University Herald. Economy*, 15(4), 566–586. <https://doi.org/10.17072/1994-9960-2020-4-566-586>.
- [15] IVANTSOVA, E. D., & PYZHEV, A. I. (2022). Factors of success of priority investment projects in the sphere of forest exploitation in Russia: Econometric analysis. *Russian Journal of Economics and Law*, 16(2), 315–330. <https://doi.org/10.21202/2782-2923.2022.2.315-330>.

AUTHORS' INFORMATION:

Dmitriy A. Litvin – Baikal State University (11, Lenin St., Irkutsk, 664003, Russia); dima.lit99@gmail.com. RSCI AuthorID: 1092160, ORCID: 0000-0002-4836-4642.

The article was submitted 07/03/2023; reviewed 07/29/2023; accepted for publication 07/29/2023.

СОЦИАЛЬНО ОТВЕТСТВЕННОЕ ИНВЕСТИРОВАНИЕ КОМПАНИЙ ПО ДОБЫЧЕ НЕРУДНЫХ МАТЕРИАЛОВ В МУНИЦИПАЛЬНОМ ОБРАЗОВАНИИ «ГОРОД ЕКАТЕРИНБУРГ»

Малявцев Д. А.¹

¹ Уральский институт управления, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (620144, Россия, Екатеринбург, ул. 8 Марта, 66)

ДЛЯ ЦИТИРОВАНИЯ:

Малявцев Д. А. Социально ответственное инвестирование компаний по добыче нерудных материалов в муниципальном образовании «город Екатеринбург» // Муниципалитет: экономика и управление. 2023. № 3. С. 38–45. DOI 10.22394/2304-3385-2023-3-38-45. EDN XZBUIG.

АННОТАЦИЯ:

Важнейшей составной частью современной экономики является строительство, которое, в свою очередь, не может существовать без материалов, получивших название нерудных. Отрасль добычи нерудных строительных материалов в настоящее время активно развивается, что не может не сказываться на социальной сфере, экологической обстановке и иных аспектах жизни российского общества. Таким образом, современное состояние отрасли нерудных строительных материалов, в частности, щебня, требует принятия значимых управленческих решений как на уровне государства, так и на уровне самих хозяйствующих субъектов.

В качестве определяющего метода исследования выступает системно-функциональный метод, позволяющий исследовать деятельность участников экономических отношений в аспекте аксиологического подхода. Также используется синергетический подход, который позволяет оценивать закономерности развития экономических систем. Выбор указанного методологического подхода обусловлен тем, что именно данный метод научного познания позволяет раскрыть целостность и комплексный характер социально-экономической политики хозяйствующих субъектов.

Цифры развития отрасли добычи нерудных материалов показывают серьезную заинтересованность в ней экономики регионов и страны в целом. Хозяйствующие субъекты начинают решать не только производственные задачи, но и включаются в решение социальных проблем региона и страны в целом. Вместе с тем, исследование показывает, что затраты на социально ответственный тип хозяйствования существенно выше, нежели затраты на традиционный тип ведения предпринимательской деятельности, и в настоящее время это могут себе позволить только крупные производственные объединения.

Развитие отрасли не может не отражаться на социально-экономической картине. Лидеры рынка начали внедрять социально-ответственный подход хозяйствования, что может и должно служить базой для формирования государственной политики, основанного на ценностном подходе.

Требуется внедрение социально-ответственного подхода хозяйствующих субъектов с учетом накопленного опыта компаний – лидеров в сфере производства нерудных строительных материалов. Учитывая зависимость производственных компаний от поставок зарубежного оборудования и техники, происходит снижение прибыльности подобных компаний и государству необходимо разработать и ввести в практику комплексную программу поддержки социально ответственного бизнеса, что, в свою очередь, позволит решить серьезные социальные проблемы и предотвратить социальные конфликты. Для этого стоит рассмотреть возможность предоставления социально ответственным инвесторам различного рода налоговых, финансовых и иных льгот, направленных на поддержку бизнеса и минимизацию затрат на добычу и производство нерудных строительных материалов.

© Д. А. Малявцев, 2023

Open Access This article is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License, which permits use, sharing, adaptation, distribution and reproduction in any medium or format, as long as you give appropriate credit to the original author(s) and the source, provide a link to the Creative Commons license, and indicate if changes were made.



КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА: социально ответственное инвестирование, финансы, нерудные строительные материалы, государственная политика, инвестирование, социальное партнерство, развитие добывающей отрасли, меры поддержки, налоговые льготы.

Введение

Сегодня все больше возрастает роль строительной отрасли, в том числе в связи с реализацией многочисленных национальных проектов и федеральных программ, направленных на обеспечение российских граждан жильем, дорогами, объектами инфраструктуры. Для нужд строительства преимущественно используются нерудные строительные материалы [1].

Как определяет Сахалинский УФАС России в своем решении от 03.12.2015 № 08-68/2015, нерудные строительные материалы (НСМ) – неорганические зернистые, сыпучие строительные материалы минерального происхождения, получаемые почти исключительно в карьерах из горных пород, в том числе из попутно добываемых пород и отходов обогащения горнообогатительных предприятий, и применяемые в строительстве без изменения их химического состава и фазового состояния. Технологии, используемые в производстве нерудных строительных материалов, включают добычу минерального сырья, его механическую обработку или обогащение. Промышленность нерудных строительных материалов объединяет предприятия, производящие (добывающие) в качестве основной продукции щебень, гравий, песок, песчано-гравийную смесь [2].

С учетом различной отраслевой принадлежности в промышленности строительных материалов насчитывается около 17 тыс. предприятий различной мощности и различных форм собственности, в т.ч. 2,1 тыс. крупных и средних [3]. Ввиду возрастающих в последние годы объемов гражданского, промышленного, дорожного строительства появляются новые хозяйствующие субъекты, инвестирующие большие денежные средства и планирующие заниматься разработкой гравийных и песчаных карьеров.

Для увеличения объемов добычи ПГС необходима разработка новых месторождений или увеличение площади разработки существующих карьеров [4]. И этого требует современная экономика. Производственная деятельность связана с техногенным воздействием на природную среду и необходимостью решения социально-экономических проблем региона [5]. В настоящее время крупные строительные компании переходят на «полный» цикл производства работ, что приводит к снижению числа посредников и уменьшению конечной стоимости продукции. При этом компании неизменно сталкиваются с проблемами высокой стоимости добывающих работ, а также логистическими проблемами перевозки произведенной продукции.

С другой стороны, увеличение количества карьеров требует и решения социально-экологических проблем, так как процесс возрастания добычи нерудных строительных материалов сопрово-

ждается увеличением масштабов и ростом объемов загрязнений (запыленности), вызывающих нарастание экологической угрозы, снижение плодородия почв и ухудшение здоровья населения.

Все это, безусловно, требует комплексных решений, направленных на повышение социальной ответственности компаний, осуществляющих свою деятельность в сфере добычи нерудных строительных материалов.

Материалы и методы

В настоящее время в России отсутствует стройная система, позволяющая компаниям добывающей отрасли определить план и характер своей деятельности по обеспечению социально-экологических интересов общества и государства. Именно поэтому определяющим может выступать исследование опыта отдельных компаний, являющихся лидерами конкретной производственной сферы и стремящихся к решению не только своих предпринимательских задач, но и имеющих социальную ориентированность и включенность в решение экономических проблем региона и страны в целом.

В качестве определяющего метода исследования выступает системно-функциональный метод, позволяющий исследовать деятельность участников экономических отношений в аспекте аксиологического подхода. Выбор указанного методологического подхода в качестве определяющего метода исследования обусловлен тем, что именно данный метод научного познания позволяет раскрыть целостность и комплексный характер социально-экономической политики хозяйствующих субъектов. Используется также и синергетический подход, под которым представляется возможным понимать особую мировоззренческую концепцию, в основе которой лежат закономерности развития самоорганизующихся систем.

Результаты

Нерудные строительные материалы, в частности, щебень, остаются одними из важнейших. В странах Европейского союза годовой оборот рынка щебня достигает примерно 15 млрд евро. Совокупная добыча нерудных материалов в Европейском Союзе превышает 2,5 млн т, из которых немногим менее половины (точнее 47%) приходится на щебень [6].

Самый крупный европейский производитель щебня – Германия. На нерудные материалы в Европе приходится 80% от общего спроса на стройматериалы. Самый крупный мировой потребитель щебня – Китай. Что касается России, то добыча перекрывает как потребности страны в этом материале, так и оставляет возможность для экспорта в соседние страны.

Как было отмечено ранее, наиболее востребованным видом нерудного материала является щебень. Динамика именно данного материала позволяет оценить состояние строительной отрасли. Для анализа объемов производства щебня не стоит рассматривать 2020 г. по ряду причин:

1. Прежде всего, из-за пандемии Covid-19, которая оказала влияние на всю промышленность в целом;

2. Органы статистики не учитывали производство щебня по целому ряду предприятий, в частности по республике Карелия, где, по данным Росстата, производство щебня не осуществлялось, что не соответствует действительности и не подтверждается данными отгрузок щебня железнодорожным и водным транспортом.

В 2022 году в Российской Федерации было произведено 204 015 тыс. куб. м щебня. Что на 0,2 % выше, чем в 2021 году. В январе-июне 2023 года было произведено 102 403 тыс. куб. м, что на 11,3 % выше аналогичного показателя предыдущего года. Рост объемов производства представлен на рисунке 1.

Таким образом, можно утверждать, что в 2017–2022 годах среднегодовой темп роста производства щебня составил 2,42 %. На рисунке 2 представлено региональное распределение производства щебня за 2023 год в России.

Лидером по производству щебня является Уральский федеральный округ с долей 21,0 % от общероссийского объема. Далее идут Сибирский федеральный округ и Центральный федеральный округ с долями 17,6 % и 16,5 % соответственно¹.

Стоит отметить, что особенностью рынка нерудных материалов является то, что он является высококонцентрированным [7]. Это связано с достаточно ощутимыми транспортными расходами на перевозку продукции от продавца к покупателю. Достаточно сказать, что при транспортировке автомобильным транспортом убыточным становится перемещение товара на расстояния более 60 км. Наиболее предпочтительным является железнодорожный транспорт.

Но и в этом случае транспортные расходы составляют значительную долю от стоимости товара, а в некоторых случаях даже превышают ее.

¹ Обзор российского рынка щебня. Май 2023. Прогноз развития до 2027 года. URL: <https://dzen.ru/a/ZLVZx0KBKTHUOL58> (дата обращения: 10.09.2023).

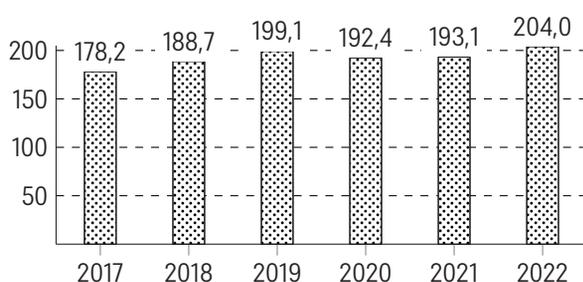


Рис. 1. Динамика объемов производства щебня в России, тыс. куб. м

Так, цена на щебень и гравий с учетом транспортных расходов возрастает примерно на 20–30 %. В итоге продукция становится неконкурентоспособной, а значит, ее вывоз в другие субъекты России экономически невыгоден и для поставщиков, и для покупателей. Тем самым, субъектам важно, чтобы добыча нерудных материалов активно развивалась, чтобы обеспечивать инфраструктурные проекты и отрасль строительства в целом [8].

В России одним из основных потребителей щебня остается отрасль строительства и, в частности, дорожного строительства. Ввиду реализации национальных проектов наблюдается позитивная динамика в производстве щебня и других нерудных материалов.

Несмотря на растущие объемы добычи щебня и рост спроса на нерудные материалы, в отечественной научной литературе не поднимаются вопросы о влиянии данного вида промышленности на экономику регионов и населенных пунктов.

Если мы обратимся к зарубежным исследованиям, то они выделяют, что добыча нерудных материалов может оказать значительное влияние на экономику региона [9], в том числе за счет следующих факторов:

- создание рабочих мест: горнодобывающая промышленность, включая добычу щебня, обеспечивает множество рабочих мест в регионе, начиная от шахтеров и рабочих на производстве до инженеров и менеджеров. Это способствует уменьшению безработицы и увеличению доходов местных жителей;
- увеличение доходов и налоговых поступлений: добыча щебня может приносить значительные доходы как частным компаниям, так и государству через налоги и лицензионные сборы. Эти средства могут быть направлены на развитие региона, инфраструктуру и образование;
- стимулирование других отраслей: горнодобывающая промышленность часто создает спрос на услуги и товары, такие как транспорт, оборудование, энергия и строительные материалы. Это может поддерживать развитие других смежных отраслей;



Рис. 2. Распределение производства щебня в России за 2023 год (по федеральным округам), %

- инфраструктурное развитие: для обеспечения добычи и транспортировки щебня могут потребоваться значительные инфраструктурные инвестиции, такие как дороги, железные дороги и порты. Это способствует модернизации инфраструктуры региона;
- экспорт и международные связи: если добытый щебень экспортируется за пределы региона или страны, это может способствовать развитию международных экономических связей и увеличению экспортных доходов.

Зарубежные исследователи также выделяют и ряд негативных факторов [10]:

- экологические проблемы: добыча щебня может привести к разрушению природной среды и экологическим проблемам. Это может включать в себя выемку почвы и ландшафтных изменений, загрязнение водных и почвенных ресурсов, а также утрату биоразнообразия в регионе;
- шум и вибрации: действия, связанные с добычей щебня, могут привести к значительному шуму и вибрациям, что может негативно сказаться на качестве жизни местных жителей и воздействовать на здоровье;
- социальные конфликты: возможны конфликты между добывающими компаниями и местными сообществами, особенно если деятельность компании ведется без должного учета интересов и потребностей местных жителей.

Стоит отметить, что данные негативные факторы при организации добычи нерудных материалов не так критичны, как от добычи рудных ископаемых. Данный вид производства не наносит ущерба экологии, а лишь оказывает влияние на условия жизни близлежащих населенных пунктов [11]. Рассмотрим деятельность производств по добыче нерудных материалов на примере муниципально-образования г. Екатеринбург.

На территории муниципального образования функционируют два карьера по добыче нерудных материалов: ЗАО «Карьер «Гора Хрустальная»² и АО «Северский гранитный карьер»³.

Разработку карьера «Гора Хрустальная» начали в 1925 году. Начиная с 1952 года, продукцию карьера стали использовать в качестве фильтрационного материала. Свою промышленную деятельность ЗАО «Карьер «Гора Хрустальная» по разработке уникальных кварцевых залежей и производству специальным способом измельчения и отсева кварца на фракционированные кварцевые материалы начала в 1990 году. Жильный кварц месторождения «Гора Хрустальная» относится к молочно-белому типу кварцево-жильного сырья. Добыча и разработка кварцевой жилы происходит открытым способом с помощью взрывных работ.

Традиционная сфера приложения уникальных свойств кварца – водная среда. В системах город-

ского водоснабжения продукция предприятия десятилетиями применяется для удаления растворенного железа и марганца. Использование дробленых кварцевых материалов в установках водоочистки сокращает время ввода в эксплуатацию фильтров, увеличивает их производительность, улучшает качество очищаемой воды. Значительная доля поставок приходится на очистку технических вод металлургических, машиностроительных, нефтеперерабатывающих и оборонных предприятий. Кварц также используется в фильтровании взвешенных частиц в пищевой промышленности, воды для бассейнов. Со временем тонко молотые кварцевые материалы проложили путь не только водных потоков, но и расплавленного металла. Благодаря высокому содержанию чистого минерала использование кварца пылевидного позволяет повысить качество оболочковых форм и огнеупорность оболочек, увеличить точность отливки, стабилизировать их поверхность, снизить затраты на электроэнергию.

Предприятие имеет на вооружении шесть основных цехов, производственные и вспомогательные участки, комплекс железнодорожных и автомобильных подъездных путей. Количество сотрудников на 2019 год составляло 162 сотрудника, а на конец 2022 года – 170 сотрудников.

Продукция данного карьера в основном используется в фильтрации воды и не участвует в строительстве и/или в инфраструктурных проектах. Также, ввиду удаленности от населенных пунктов, данное предприятие не осуществляет социально-инвестиционные проекты.

Предприятие АО «Северский гранитный карьер» входит в структуру «Уральского горнопромышленного холдинга» (далее «УГПХ») и является поставщиком материалов для строительства стратегически значимых объектов Екатеринбурга, жилых комплексов, автомобильных и железных дорог. Карьер находится в поселке Северка. Рассмотрим это предприятие подробнее, так как его функционирование оказывает влияние на уровень и качество жизни жителей населенного пункта.

Разработки месторождения гранодиоритов, расположенного вблизи рабочего поселка Северка Железнодорожного района г. Екатеринбурга, были начаты в 1958 году, с проведения геологоразведки и вскрышных работ. Параллельно началось проектирование и строительство промышленных зданий и сооружений, инфраструктуры и железнодорожного путевого хозяйства. В 1964 году к заводу была протянута железнодорожная ветка. Официальное открытие камнещебеночного завода прошло 1 января 1965 года, когда был осуществлен запуск комплекса добычи и производства щебня, предназначенного для всех видов строительства, в том числе дорожного.

Силами Северского камнещебеночного завода треста «Уралэнергопромстрой» в поселке были благоустроены улицы, построен квартал двухэтажных домов, появились 1-я и 2-я Заводские улицы.

² Официальный сайт компании: https://kgcrystal.ru/pages/show/o_kompanii/.

³ Официальный сайт компании: <https://ugph.ru/severskij-granitnyj-karer/>.

После распада СССР производство сокращалось, появлялись новые собственники, производство составляло 50–70 тысяч тонн готовой продукции в месяц – это менее половины возможностей завода. С момента приобретения Северского месторождения Уральским горнопромышленным холдингом в 2019 году на предприятии реализуется схема поэтапного восстановления и развития производства.

Инвестиции были направлены на восстановление конвейеров; приобретение горнодобывающей техники; модернизацию электросетевого и железнодорожного хозяйства; капитальный ремонт хозяйственных помещений [13]. Также в 2022 году на предприятии состоялся запуск нового дробильно-сортировочного комплекса по производству нерудных строительных материалов. Оборудование, установленное на Северском месторождении, марки Sandvik занимает лидирующие позиции среди компаний-производителей горного оборудования премиум-сегмента и не имеет отечественных аналогов.

В состав комплекса входит щековая, конусная, роторная дробилки, комплекс грохотов и конвейеров. Производительность составляет 450 тонн продукции в час. Процесс управления полностью автоматизирован. Ввод в эксплуатацию нового ДСК позволил расширить ассортимент выпускаемой продукции и повысить ее качество. Благодаря этому предприятие производит широкий спектр фракций, включая балластный щебень для нужд РЖД, песчано-щебеночные смеси, т.е. все виды нерудных материалов.

Запуск новой фабрики позволил улучшить качество выпускаемой продукции и увеличить объемы производства (табл. 1).

Благодаря проведенной модернизации с 2019 года объем производства Северского гранитного карьера увеличился с 800 тысяч до 4,7 млн тонн готовой продукции в год. Рост составил 587,5 %.

С 2019 года штат работников предприятия увеличился в 3 раза и на 1 сентября 2023 года составляет 370 человек. Численность населения поселка Северка составляет 3516 человек, из них трудоспособного населения – 1934 человека. По данным «УГПХ», основная часть сотрудников Северского гранитного карьера – жители поселка. Таким образом, карьер создает рабочие места для 19 % всего трудоспособного населения поселка.

Руководством Уральского горнопромышленного холдинга организована система материальной помощи, предприятие оплачивает обучение в учреждениях среднепрофессионального и высшего образования, а также при повышении рабочей квалификации, проводится индексация заработной платы.

В 2022 году генеральный директор Уральского горнопромышленного холдинга Сергей Мазуркевич и глава Екатеринбурга Алексей Орлов на VI Общероссийском форуме стратегического развития «Города России 2030: вызовы и действия 2.0» под-

Таблица 1 — Рост экономических показателей Северского гранитного карьера

Показатель	2021	2022
Численность сотрудников, с учетом вновь вводимой транспортной и погрузочной техники	127	370
Объемы добычи (м ³ в месяц)	260 400	2 640 000
Выпуск готовой продукции (т)	800 000	4 700 000

писали меморандум о сотрудничестве. Одним из положений меморандума являлось комплексное развитие территории поселка Северка. Благодаря этому в августе 2023 года в центральной части поселка был открыт современный спортивный стадион, построенный за счет «УГПХ».

Что касается вопроса эффективного недропользования и охраны окружающей среды, на предприятии проведена установка современных аспирационных систем пылеподавления, улучшения логистики транспортирования вывозимой покупателями продукции, исключая дороги, расположенные на территории поселка Северка. Подключено обслуживание в системе, обеспечивающее предоставление бесплатных медицинских услуг по программе добровольного медицинского страхования (ДМС).

На основе вышеизложенного представляется возможным сделать вывод, что благодаря росту добычи и эффективности работы карьера «УГПХ» получило возможность для социально ответственного инвестирования и улучшения уровня жизни жителей поселка Северка.

Вместе с тем, данный рост связан и с приобретением импортного оборудования, которое помоглократно увеличить выпуск продукции. Данное оборудование импортного производства попало под санкции со стороны недружественных стран и не имеет ни аналогов российского производства, ни аналогов со стороны дружественных стран. Тем самым, санкционное давление со стороны недружественных стран создает давление на производителей нерудных материалов, которые снижают рентабельность производства. Обслуживающая техника и запасные части к ней, используемые при добыче нерудных материалов, в большей степени также попали под санкции. Отечественных аналогов почти нет. Ввиду этого расходы на обновление и обслуживание парка машин увеличились более чем на 40%. Также для добычи нерудных полезных ископаемых важен факт бесперебойных поставок импортного оборудования, машин и механизмов, либо, что стратегически целесообразнее, ускорения темпов их эффективного импортозамещения. Надо отдать должное, «отечественная экономика демонстрирует активные попытки преодолеть обозначенные явления, компенсировать их, минимизировать потери» [14], но сгладить их в полном объеме не обладает возможностью.

Как говорилось ранее, АО «Северский гранитный карьер», входящий в структуру «УГПХ», стало для поселка «Северка» градообразующим пред-

приятием. Благодаря развитию карьера добавились рабочие места, улучшается инфраструктура поселка.

Обсуждение

Политика добровольного социально ответственного инвестирования «УГПХ», направленная на компенсацию негативных факторов от функционирования карьера, стала возможна благодаря эффективному финансовому управлению. Но резкое повышение расходов на обновление и техническое обслуживание производственного и вспомогательного оборудования может оказать негативное влияние и уменьшение социально ответственной политики, проводимой холдингом. В связи с этим, со стороны муниципального образования Екатеринбург необходимо проработать ряд мер для стимулирования дальнейшей деятельности «УГПХ», направленной на улучшение качества жизни жителей поселка Северка.

Программа налогового стимулирования для предприятий, занимающихся добычей нерудных ископаемых, может быть разработана с целью поощрения инвестиций, устойчивого развития и соблюдения экологических стандартов. Вот некоторые возможные элементы такой программы:

- **инфраструктурные инвестиции:** государство может выделять средства на строительство и обновление дорог и железных дорог, необходимых для транспортировки щебня. Это улучшит доступ к рынкам и снизит затраты на транспортировку, что сделает добычу щебня более конкурентоспособной [15].
- **льготные налоговые ставки:** снижение налоговых ставок для предприятий может стимулировать инвестиции в эту отрасль. Налоговые ставки могут быть снижены как на уровне федеральных, так и на уровне региональных и местных налогов.
- **амортизация инвестиций:** предоставление возможности ускоренной амортизации для капитальных инвестиций в оборудование и инфраструктуру, используемые в добыче нерудных полезных ископаемых, может снизить налоговую нагрузку для компаний.
- **льготы по экологическому соблюдению:** предприятия, которые активно соблюдают экологические стандарты и внедряют современные технологии для снижения вредного воздействия, могут

получать налоговые льготы как по федеральным, так и по региональным налогам.

- **исследования и разведка:** предоставление налоговых кредитов или субсидий для исследовательских и разработочных работ, направленных на улучшение процессов и технологий добычи нерудных материалов, может стимулировать инновации в отрасли.
- **социальная ответственность:** предприятия, активно участвующие в развитии местных сообществ и выполняющие социально-экологические программы, могут получать налоговые преимущества.
- **поддержка местных предприятий:** предоставление налоговых льгот или субсидий местным поставщикам и предприятиям, работающим с добыжающими компаниями, может способствовать развитию местной экономики.
- **мониторинг и отчетность:** предоставление налоговых льгот должно быть связано с обязательным мониторингом и отчетностью в отношении соответствия компании экологическим и социальным стандартам.
- **лицензирование и разрешения:** государство должно контролировать выдачу лицензий на добычу щебня, чтобы убедиться, что предприятия соответствуют экологическим и безопасным стандартам. Такой контроль поможет предотвратить незаконную добычу и соблюдать правила.
- **обучение и квалификация рабочей силы:** государство может поддерживать программы обучения и повышения квалификации для работников в щебеночной отрасли. Это сделает рабочую силу более профессиональной и способной к эффективной добыче и обработке щебня.

Конечно, конкретная программа стимулирования может варьироваться в зависимости от ситуации в муниципальном образовании, и ее разработка должна учитывать экономические, экологические и социальные особенности данной местности. Кроме того, важно поддерживать баланс между стимулированием отрасли и обеспечением соблюдения норм и стандартов. Вместе с тем, экономическая поддержка со стороны государства социально ответственных компаний позволит обеспечить комплексное решение хозяйственных проблем добывающей отрасли и экономико-социальных потребностей региона. ■

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

- [1] Харов О. Е., Левкова Н. С. Нерудные материалы для дорожного строительства // *Строительные материалы*. 2010. № 1. С. 4–5. EDN MBCHNF.
- [2] Пешкова Г. Ю. Отрасль по добыче нерудных строительных материалов в Ленинградской области: основные программные документы и приоритетные направления развития // *Ученые записки Санкт-Петербургского университета управления и экономики*. 2015. № 4 (52). С. 50–57. EDN UXMZHR.
- [3] Нагин А С Проблема сырьевого обеспечения нерудными материалами крупных строительных компаний // *Горный информационно-аналитический бюллетень (научно-технический журнал)*. 2010. № 1. С. 55–59. EDN NCRHQ7.
- [4] Вохмин С. А., Курчин Г. С., Волков Е. П., Зайцева Е. В. Современное видение развития добычи нерудных строительных материалов в России // *Известия высших учебных заведений. Северо-Кавказский регион. Технические науки*. 2012. № 4 (168). С. 82–84. EDN PAJZIR.
- [5] Федорова Н. Ф., Кашкинбаева А. Б. Охрана окружающей среды при проведении геологоразведочных работ // *Географические науки и образование* : материалы XII Всероссийской научно-практической конференции (Астрахань, 25 марта 2019 г.) / под ред. В. В. Занозин, М. М. Иолин, А. З. Карабаева, М. В. Валов.

- Астрахань: Астраханский государственный университет, 2019. С. 123–126. EDN CBQWQH.
- [6] **СТРИЖКОВА Л. А., МЕДВЕДЕВ В. П., СОТНИКОВ А. В.** Развитие рынка цемента и цементных стройматериалов России // *Российский внешнеэкономический вестник*. 2021. № 3. С. 77–86. DOI 10.24412/2072-8042-2021-3-77-86. EDN YJAJXS.
- [7] **БУТКЕВИЧ Г. Р.** Промышленность нерудных строительных материалов. взгляд в будущее // *Строительные материалы*. 2019. № 11. С. 32–36. DOI 10.31659/0585-430X-2019-776-11-32-36. EDN RTJULX.
- [8] **ГАЛИЕВА Н. В., БАГАУТДИНОВ В. Ш., КОРОЧКИН Г. В., ПАРШИН Н. О.** Возможности развития предприятий отрасли нерудных строительных материалов // *Горный информационно-аналитический бюллетень (научно-технический журнал)*. 2015. № 12. С. 187–193. EDN VBBZKB.
- [9] **ВАСНОК, F. K., МАВВОГА, S. O., & KIRUI, S.** (2022). Assessment of Socio-Economic Impacts of Stone Quarrying Activities in Narok Town Ward, Narok North Sub-County. *East African Journal of Environment and Natural Resources*, 5(2), 86–96. <https://doi.org/10.37284/eajenr.5.2.976>.
- [10] **DIAS, A., NEZAMI, S., SILVESTRE, J., KURDA, R., SILVA, R., MARTINS, I., & BRITO, J.** (2022). Environmental and Economic Comparison of Natural and Recycled Aggregates Using LCA. *Recycling*, 7(4), Article 43. <https://doi.org/10.3390/recycling7040043>.
- [11] **СЕМЕНСКАЯ Н. Е.** Проблемы предприятий нерудных строительных материалов и пути их решения // *Строительные материалы*. 2010. № 7. С. 70–72. EDN MTHGNX.
- [12] **БЕНЗА С. М.** Формы пространственной организации производства, характерные для сферы нерудных строительных материалов // *Международный научно-исследовательский журнал*. 2022. № 9 (123). DOI 10.23670/IRJ.2022.123.25. EDN MOJADD.
- [13] **ЛАПШИН Н. С., ВИНОГРАДОВ И. П., ДЗЮРИЧ Д. О.** Анализ тенденций развития рынка нерудных строительных материалов в Российской Федерации // *Горный информационно-аналитический бюллетень (научно-технический журнал)*. 2018. № 7. С. 205–211. DOI 10.25018/0236-1493-2018-7-0-205-211. EDN XTLMYX.
- [14] **МАВЛЮТОВ Р. Р., БЕЛЯЕВ М. К.** Строительный комплекс в условиях новой экономической реальности // *Управленческий учет*. 2022. № 11-3. С. 803–811. DOI 10.25806/uu11-32022803-811. EDN ZSFRZN.
- [15] **DIAS, A. B., PACHECO, J. N., SILVESTRE, J. D., MARTINS, I. M., & DE BRITO, J.** (2021). Environmental and Economic Life Cycle Assessment of Recycled Coarse Aggregates: A Portuguese Case Study. *Materials*, 14(18), Article 5452. <https://doi.org/10.3390/ma14185452>.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ:

Малявцев Денис Андреевич – Уральский институт управления, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации – аспирант кафедры экономики и управления (620144, Россия, Екатеринбург, ул. 8 Марта, 66); denis@saconsul.ru.

Статья поступила 15.09.2023; рецензия получена 20.09.2023; принята к публикации 20.09.2023.

SOCIALLY RESPONSIBLE INVESTMENT OF NONMETALLIC MATERIALS MINING COMPANIES IN EKATERINBURG MUNICIPAL DISTRICT

Malyavtsev D. A.¹

¹ Ural Institute of Management, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (66, 8 Marta St., Ekaterinburg, 620144, Russia)

FOR CITATION:

Malyavtsev, D. A. (2023). Socially responsible investment of nonmetallic materials mining companies in Ekaterinburg municipal district. *Municipality: Economics and Management*, (3), 38–45. <https://doi.org/10.22394/2304-3385-2023-3-38-45>.

ABSTRACT:

The most important part of the modern economy is construction, which, in turn, cannot exist without materials called non-metallic. The industry of non-metallic building materials extraction is currently actively developing, which cannot but affect the social sphere, environmental situation and other aspects of life in the Russian society. Thus, the current state of the industry of non-metallic building materials, in particular, crushed stone, requires significant management decisions both at the level of the state and at the level of economic entities themselves.

The system-functional method, which allows us to study the activity of participants of economic relations in the aspect of axiological approach, is used as a determining method of research. The synergetic approach is also used, which allows us to assess the regularities of economic systems development. The choice of this methodo-

logical approach is due to the fact that this method of scientific knowledge allows us to reveal the integrity and complex nature of socio-economic policy of economic entities.

Figures of development of the non-metallic materials mining industry show a serious interest of the regional and national economies in it. Economic entities begin to solve not only production problems, but are also involved in solving social problems of the region and the country as a whole. At the same time, the study shows that the costs of socially responsible type of business activity are significantly higher than the costs of traditional type of business activity, and currently only large production associations can afford it.

The development of the industry cannot but be reflected in the socio-economic picture. Market leaders have begun to introduce a socially responsible approach to economic management, which can and should serve as a basis for the formation of state policy based on a value-based approach.

It is necessary to introduce a socially responsible approach of business entities, taking into account the accumulated experience of leading companies in the production of non-metallic construction materials. Given the dependence of production companies on supplies of foreign equipment and machinery, the profitability of such companies decreases, and the state needs to develop and introduce a comprehensive program to support socially responsible business, which, in turn, will help to solve serious social problems and prevent social conflicts. For this purpose, it is worth considering the possibility of providing socially responsible investors with various kinds of tax, financial and other benefits aimed at supporting business and minimizing the costs of mining and production of non-metallic construction materials.

KEYWORDS: socially responsible investment, finance, non-metallic construction materials, state policy, investment, social partnership, mining industry development, support measures, tax benefits.

REFERENCES

- [1] KHAROV, O. E., & LEVKOVA, N. S. (2010). Non-Metallic Materials for Road Construction. *Stroitel'nye Materialy (Construction Materials)*, (1), 4–5. <https://elibrary.ru/mbchhf>.
- [2] PESHKOVA, G. YU. (2015). The industry for the extraction of non-metallic building materials in the Leningrad region: Key program documents and development priorities. *Scientific notes of the St. Petersburg University of Management and Economics*, (4), 50–57. <https://elibrary.ru/uxmzhr>.
- [3] NAGIN, A. S. (2010). The problem of supplying large construction companies with non-metallic materials. *Mining Informational and Analytical Bulletin (Scientific and Technical Journal)*, (1), 55–59. <https://elibrary.ru/ncrhqt>.
- [4] VOKHMIN, S. A., KURCHIN, G. S., VOLKOV, E. P., & ZAITSEVA, E. V. (2012). Modern viewing of non-metallic building materials extraction in Russia. *Bulletin of Higher Educational Institutions. North Caucasus Region. Technical Sciences*, (4), 82–84. <https://elibrary.ru/pajzir>.
- [5] FEDOROVA, N. F., & KASHKINBAEVA, A. B. (2019). Environmental protection during geological exploration work. In V. V. Zanozin, M. M. Iolin, A. Z. Karabaeva, & M. V. Valov (Eds.) *Geographical Sciences and Education* (pp. 123–126). Astrakhan State University. <https://elibrary.ru/cbqwqh>.
- [6] STRIZHKOVA, L. A., MEDVEDEV, V. P., & SOTNIKOV, A. V. (2021). Growth of Russia's cement and cement building materials market. *Russian Foreign Economic Journal*, (3), 77–86. <https://doi.org/10.24412/2072-8042-2021-3-77-86>.
- [7] BUTKEVICH, G. R. (2019). Industry of Nonmetallic Building Materials. Prospection. *Construction Materials*, (11), 32–36. <https://doi.org/10.31659/0585-430X-2019-776-11-32-36>.
- [8] GALIEVA, N. V., BAGAUDINOV, V. SH., KOROKHIN, G. V., & PARSHIN, N. O. (2015). Development prospects for nonmetal construction materials industry. *Mining Informational and Analytical Bulletin (Scientific and Technical Journal)*, (12), 187–193. <https://elibrary.ru/vbbzkb>.
- [9] BARCHOK, F. K., MABWOGA, S. O., & KIRUI, S. (2022). Assessment of Socio-Economic Impacts of Stone Quarrying Activities in Narok Town Ward, Narok North Sub-County. *East African Journal of Environment and Natural Resources*, 5(2), 86–96. <https://doi.org/10.37284/eajenr.5.2.976>.
- [10] DIAS, A., NEZAMI, S., SILVESTRE, J., KURDA, R., SILVA, R., MARTINS, I., & DE BRITO, J. (2022). Environmental and Economic Comparison of Natural and Recycled Aggregates Using LCA. *Recycling*, 7(4), Article 43. <https://doi.org/10.3390/recycling7040043>.
- [11] SEMENSKAYA, N. E. (2010). Problems of non-metallic building materials enterprises and ways to solve them. *Stroitel'nye Materialy (Construction Materials)*, (7), 70–72. <https://elibrary.ru/mthghx>.
- [12] BENZA, S. M. (2022). Forms of spatial organization of production, characteristic for the sphere of non-metallic building materials. *International Research Journal*, (9). <https://doi.org/10.23670/IRJ.2022.123.25>.
- [13] LAPSHIN, N. S., VINOGRADOV, I. P., & DZYURIC, D. O. (2018). Analysis of development trend in the market of nonmetallic constructional materials in the Russian Federation. *Mining Informational and Analytical Bulletin (Scientific and Technical Journal)*, (7), 205–211. <https://doi.org/10.25018/0236-1493-2018-7-0-205-211>.
- [14] MAVLYUTOV, R. R., & BELYAEV, M. K. (2022). Construction Complex in the New Economic Reality. *Management Accounting*, (11-3), 803–811. <https://doi.org/10.25806/uu11-32022803-811>.
- [15] DIAS, A. B., PACHECO, J. N., SILVESTRE, J. D., MARTINS, I. M., & DE BRITO, J. (2021). Environmental and Economic Life Cycle Assessment of Recycled Coarse Aggregates: A Portuguese Case Study. *Materials*, 14(18), Article 5452. <https://doi.org/10.3390/ma14185452>.

AUTHORS' INFORMATION:

Denis A. Malyavtsev – Ural Institute of Management, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration – *postgraduate student of the Department of Economics and Management* (66, 8 Marta St., Ekaterinburg, 620144, Russia); denis@saconsul.ru.

The article was submitted 09/15/2023; reviewed 09/20/2023; accepted for publication 09/20/2023.

ЛИКВИДАЦИЯ НЕСАНКЦИОНИРОВАННЫХ СВАЛОК: ДВИЖЕНИЕ ПО ЗАМКНУТОМУ КРУГУ

Баженова О. И.¹

¹ Московский государственный университет имени М. В. Ломоносова (119991, Россия, Москва, Ленинские горы, 1)

ДЛЯ ЦИТИРОВАНИЯ:

Баженова О. И. Ликвидация несанкционированных свалок: движение по замкнутому кругу // Муниципалитет: экономика и управление. 2023. № 3. С. 46–57. DOI 10.22394/2304-3385-2023-3-46-57. EDN VXTMMF.

АННОТАЦИЯ:

Актуальность. На протяжении многих лет проблема ликвидации несанкционированных свалок на землях государственной собственности и землях, государственная собственность на которые не разграничена, остается – несмотря на неоднократно издававшиеся Конституционным Судом РФ постановления по этому вопросу – нерешенной; возложение обязанности такой ликвидации на муниципальные образования остается необоснованным.

Методология. Поскольку предмет данного исследования имеет сугубо практический характер, автор использовала главным образом частнонаучные приемы и способы его познания. В первую очередь – формально-юридический и сравнительно-правовой.

Результаты. Принятое 30 мая 2023 г. постановление Конституционного Суда Российской Федерации стало огромным шагом на пути к решению данной проблемы: содержащиеся в нем позиции, основанные на положениях ст. 132, 133 Конституции РФ, создают условия для существенного обновления в этом вопросе. Но в то же время сохраняющаяся – на фоне нежелания проявлять чрезмерный судебный активизм – неопределенность, абстрактность используемых Судом формул создают риски «замораживания» ситуации. Это подтверждает и опубликованный законопроект, направленный на приведения законодательства РФ в соответствие с Конституцией Российской Федерации. Надежд на ближайшее решение вопроса о создании надлежащего организационного и финансового механизмов обеспечения муниципалитетов для осуществления ими полномочия по ликвидации свалок на указанных землях практически не остается.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА: единство системы публичной власти, земли и земельные участки, государственная собственность, разграничение государственной собственности, земли и земельные участки, вопросы местного значения, неналоговые доходы, публичные функции.

Постановка проблемы

На протяжении многих лет в России сложилась правоприменительная практика возложения на муниципальные образования обязанности по ликвидации несанкционированных свалок на землях государственной собственности и землях, государственная собственность на которые не разграничена. Обязанность по ликвидации несанкционированных свалок на этих землях рассматривалась в качестве одного из полномочий по решению вопросов местного значения: в отношении земель, находящихся в государственной собственности, – вопроса по участию в организации деятельности по накоплению и транспортированию твердых коммунальных отходов для городских поселений, участию

в организации деятельности по накоплению, сбору, транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию, захоронению твердых коммунальных отходов для городских округов и муниципальных районов (пп. 18) ч. 1 ст. 14, пп. 14) ч. 1. 15, пп. 24) ч. 1 ст. 16 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»¹); в отношении земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена – вопроса по участию в организации деятельности по накоплению и пр. отходов и/или в прямой связи с обязанностью муниципалитетов содержать иму-

¹ СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

© О. И. Баженова, 2023

Open Access This article is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License, which permits use, sharing, adaptation, distribution and reproduction in any medium or format, as long as you give appropriate credit to the original author(s) and the source, provide a link to the Creative Commons license, and indicate if changes were made.



щество, находящееся в их собственности, в том числе данные земельные участки, поскольку такая обязанность вытекает из предоставленного муниципальной власти полномочия по предоставлению земель, государственная собственность на которые не разграничена (ч. 2 ст. 3.3. Федерального закона от 25 октября 2001 г. № 137-ФЗ «О введении в действие Земельного кодекса РФ»²). Предпринимавшиеся муниципальными образованиями попытки доказать, что ликвидация несанкционированных свалок на землях государственной собственности и землях, государственная собственность на которые не разграничена, является государственным полномочием, которое может быть делегировано на муниципальный уровень в установленном законом порядке с предоставлением соответствующих финансовых ресурсов, оказались безрезультатными.

Описанную ситуацию значительно усугубила «мусорная реформа»: в результате изъятия в 2017 г. у местной власти полномочий по организации деятельности по накоплению, сбору, транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию и захоронению твердых коммунальных отходов и их передачи субъектам Российской Федерации, сосредоточения в руках региональных операторов функций по обращению с отходами муниципальное полномочие по ликвидации несанкционированных свалок³ [1, с. 27] оказалось сведено к возмещению из местного бюджета фактических расходов регионального оператора, понесенных им при ликвидации мест несанкционированного размещения отходов.

Анализ постановления Конституционного Суда РФ от 30 мая 2023 г. № 27-П

В целях разрешения сложившейся, несмотря на неоднократное принятие Конституционным Судом РФ решений по данному вопросу, в Конституционный Суд РФ обратились городское поселение Козинск (Красноярский край) и Новосибирский муниципальный район (Новосибирская область). По их мнению, законодательные нормы (пп. 18) ч. 1 ст. 14, пп. 14) ч. 1 ст. 15, Закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ», п. 2 ст. 9 и п. 1, 2 ст. 13 Закона «Об отходах производства и потребления»⁴, ст. 10, 15 Закона «Об охране окружающей среды»⁵, п. 1 ст. 22 Закона «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения»⁶, а также принятых в соответствии с ними п. 16–18 Правил обращения с твердыми коммунальными отходами⁷, на основе кото-

рых сложилась указанная практика, являются неконституционными.

По результатам рассмотрения дела по существу Конституционным Судом Российской Федерации принято постановление от 30 мая 2023 г. № 27-П⁸. Оспариваемые законодательные нормы (ст. 3.3 Закона «О введении в действие Земельного кодекса РФ», п. 18 ч. 1, ч. 3, 4 ст. 14, п. 14 ч. 1 ст. 15 Закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», ст. 10, 15 Закона Об охране окружающей среды, п. 1 ст. 22 Закона «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения», п. 1, 2 ст. 13 Закона «Об отходах производства и потребления», п. 16–18 Правил обращения с твердыми коммунальными отходами) признаны не соответствующими Конституции Российской Федерации в той мере, в какой они являются правовым основанием для возложения на орган местного самоуправления обязанности по ликвидации за счет средств местного бюджета мест несанкционированного размещения твердых коммунальных отходов (или для взыскания с муниципалитета расходов регионального оператора по ликвидации таких мест) на землях государственной собственности либо государственная собственность на которые не разграничена. Использование этих норм для возложения на муниципалитеты обязанности по ликвидации несанкционированных свалок влечет нарушение принципа самостоятельности местного самоуправления, в том числе в отношении управления муниципальной собственностью, формирования и исполнения местного бюджета, а также нарушение принципа единства системы публичной власти и, кроме того, нарушение конституционных прав граждан на осуществление местного самоуправления и на благоприятную окружающую среду, а потому противоречит статьям 2, 42, 130 (ч. 1), 132 (ч. 1 и 3) и 133 Конституции РФ.

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

Во-первых, опираясь на положения ч. 3 ст. 132 Конституции РФ, Суд впервые по результатам конституционной реформы 2020 г. обращается к принципу единства системы публичной власти как фундаментообразующему для организации местного самоуправления, в том числе определения его компетенции. Новая же редакция ст. 133

² СЗ РФ. 2001. № 44. Ст. 4148.

³ Алистархов В., Соколова В. Мусорное дело // Жилищное право. 2021. № 12. С. 35.

⁴ СЗ РФ. 1998. № 26. Ст. 3009.

⁵ СЗ РФ. 2002. № 2. Ст. 133.

⁶ СЗ РФ. 1999. № 14. Ст. 1650.

⁷ СЗ РФ. 2016. № 47. Ст. 6640.

⁸ Анализ Постановления КС РФ от 30 мая 2023 г. № 27-П «По делу о проверке конституционности положений ст. 3.3 Федерального закона «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации», п. 18 ч. 1, ч. 3 и 4 ст. 14 и п. 14 ч. 1 ст. 15 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», ст. 10 и 15 Федерального закона «Об охране окружающей среды», п. 1 ст. 22 Федерального закона «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения», п. 2 ст. 9 и п. 1 и 2 ст. 13 Федерального закона «Об отходах производства и потребления», а также п. 16–18 Правил обращения с твердыми коммунальными отходами в связи с жалобами муниципального образования «Городское поселение город Козинск Кежемского муниципального района Красноярского края» и администрации Новосибирского района Новосибирской области» // СЗ РФ. 2023. № 23 (Ч. II). Ст. 4273.

Конституции РФ позволила представить более полно компетенцию муниципальной власти с учетом специфики отдельных сфер общественной жизни, требующих совместных усилий органов власти различных уровней в вопросах управления ими.

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

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

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

По результатам анализа актов специального законодательства (Закон «Об охране окружающей среды», Закон «Об отходах производства и потребления», принятые на их основе нормативные правовые акты) Суд пришел к выводу о том, что система обращения с отходами в Российской Федерации – сообразно конституционным предписаниям о единстве системы публичной власти – построена на взаимодействии и участии в ней всех трех уровней этой власти. В то же время правовое регулирование четко не определяет принадлежность и объем полномочий органов публичной власти по ликвидации мест несанкционированного размещения твердых коммунальных отходов, обнаруженных, в частности, на земельных участках, которые расположены в границах муниципальных образований, но при этом не находятся в их собственности. Соответственно, на органы местного самоуправления муниципальных образований прямо не возложена обязанность по ликвидации такого рода мест на землях государственной собственности или государственная собственность на которые не разграничена.

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

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

С одной стороны, Суд по-прежнему – отправляясь от универсального характера позиций КС РФ, выраженных в постановлениях от 26 апреля 2016 г. № 13-П, от 13 октября 2015 г. № 26-П) – подчеркивает зависимость полномочий органов публичной власти, в том числе полномочий по ликвидации несанкционированных свалок, от правового титула: закрепленные в Законе «Об общих принципах организации местного самоуправления» вопросы местного значения по организации сбора,

вывоза, утилизации и переработки бытовых и промышленных отходов не предполагает возложения на муниципалитеты обязанности по ликвидации за счет средств местного бюджета несанкционированных свалок на лесных участках в составе земель лесного фонда и в иных случаях неправомерного размещения отходов на объектах, расположенных на территории муниципального образования, без наделения органов местного самоуправления соответствующими государственными полномочиями.

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

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

В то же время Суд отказался (вслед за уже выраженной им позицией в постановлении от 3 июля 2019 г. № 26-П) от проводимой на протяжении последних лет законодателем прямой связи между полномочиями различных органов публичной власти по отношению к природным ресурсам, в данном случае – к земельным участкам, и титулом (принадлежностью таких ресурсов на праве собственности). Как утверждает КС РФ, само по себе разграничение публичной собственности на землю на государственную и муниципальную собственность автоматически не предопределяет, что публично-правовые полномочия в отношении тех или иных земель или земельных участков могут принадлежать только тому публично-правовому образованию, которое является собственником соответствующих земель или земельных участков. Конституция РФ не исключает распределе-

ния полномочий в отношении земель государственной (федеральной) собственности и государственная собственность на которые не разграничена, между иными уровнями публичной власти, включая органы местного самоуправления. Однако такое возложение предполагает соблюдение порядка наделения органов местного самоуправления соответствующими полномочиями и передачу необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств.

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

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

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

В силу общегосударственного значения задачи по ликвидации мест несанкционированного размещения твердых коммунальных отходов и участия в ее решении органов всех уровней публичной власти недопустимо возложение лишь на органы местного самоуправления, как действующие от лица государства, полномочий по такой ликвидации и их осуществление исключительно за счет средств местных бюджетов. Однако действенного

механизма финансирования соответствующих мероприятий, учитывающего размер свалки (объем накопленных отходов), требуемые для ее ликвидации капиталовложения, доходы бюджета муниципального образования, ликвидность земельного участка, наличие либо отсутствие возможности предоставить его в пользование на инвестиционных условиях и прочие факторы, до сих пор не создано.

Федеральному законодателю надлежит определить принадлежность, распределение и источники финансового обеспечения полномочий по ликвидации мест несанкционированного размещения твердых коммунальных отходов на землях государственной собственности и государственная собственность на которые не разграничена. Суды общей юрисдикции вправе – до внесения изменений в правовое регулирование – возлагать на муниципалитеты обязанность по ликвидации за счет средств местного бюджета несанкционированных свалок, но в судебном решении должны быть указаны условия финансового обеспечения. Неисполнение такого судебного решения до получения из федерального бюджета или бюджета субъекта Федерации соответствующего финансирования или справедливого софинансирования не должно быть основанием для его привлечения к административной ответственности.

Оценка постановления КС РФ № 27-П

Обращение Конституционного Суда РФ к политически нейтральной (а значит, «безопасной» для него) проблеме компетенции муниципальной власти и принятие им постановления № 27-П от 30 мая 2023 г. имеет большое значение для укрепления прав местного самоуправления в новых конституционно-правовых реалиях [2, с. 42]. В границах текстуально выраженного конституционного принципа единства системы публичной власти Суд обозначает новые ориентиры организации местного самоуправления в области компетенции с целью обеспечения баланса между существенно необходимым для муниципальной власти принципом самостоятельности местного самоуправления и государствообразующим принципом единства публичной власти. Функциональное единство системы публичной власти есть – вне зависимости от отношения к конституционным реформам 2020 г. – бесспорный и абсолютный императив, на почве которого только и можно сформировать прочную основу для эффективной и содержательной деятельности муниципальной власти с учетом специфики различных сфер общественной жизни, меры участия в управлении ею различных уровней публичной власти⁹.

Выработка ориентиров для обеспечения участия муниципальных образований в традиционной для них деятельности по обращению отходов укрепляет позиции местной власти в чрезвычайно акту-

альной как на национальном, так и на глобальном уровне области охраны окружающей среды, требующей совместного участия различных субъектов, в том числе различных субъектов публичной власти. Впрочем, принятие постановления имеет более широкие последствия – закладывает основу для решения проблемы компетенции местного самоуправления в определенных областях общественной жизни, объективно требующих совместной деятельности различных уровней публичной власти¹⁰, расширяя и обновляя тем самым муниципальную доктрину в этом вопросе.

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

Не менее важными, способными оказать позитивное влияние как на доктрину, так и на законодательную и правоприменительную практику являются выводы Суда относительно связи между титулом собственника и полномочиями органов публичной власти по управлению земельными участками различной принадлежности и, шире, управлению природными ресурсами. Расширение же этой позиции или ее распространение на область управления природными ресурсами в целом может создать условия для более эффективной деятельности субъектов публичной власти с учетом возможностей каждого из них.

⁹ Бондарь Н. С. Местное самоуправление и конституционное правосудие. Москва : Инфра-М, 2008. С. 77–79.

¹⁰ Постовой Н. В. Муниципальное управление: планирование, собственность, компетенция. М. : Юриспруденция, 2014. С. 115–117; Овчинников И. И. Муниципальная власть (теоретико-правовые аспекты). М. : Консалтбанк, 2016. С. 109.

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

Как известно (и, как признает сам Суд в п. 7, абз. 3), предшествующие постановлению № 27-П попытки решить проблему ликвидации свалок на землях лесного фонда, ориентируясь исключительно на их принадлежность на праве собственности Федерации, оказались неудачными [3, с. 62-64]. Достигнутая Судом формально-юридическая чистота посредством возложения обязанности по ликвидации свалок на собственника оказалась нереалистичной: государство сегодня по-прежнему отказывается делегировать государственные полномочия с соответствующим финансированием на муниципальный уровень, не предпринимая в то же время заметных усилий и по самостоятельной очистке этих территорий. Предложенное Судом изменение подхода к этому вопросу может коренным – положительным – образом повлиять на ситуацию.

Кроме того, как справедливо обратил внимание А.Н. Кокотов в Особом мнении к Постановлению от 26 апреля 2016 года № 13-П, избранный КС РФ вариант истолкования законоположений, основанный на прямой связи между титулом собственника и обязанностью по ликвидации им несанкционированных свалок, «ведет не к справедливому перераспределению ответственности между государственными, муниципальными органами, собственниками в области ликвидации несанкционированных свалок, а, по сути, вообще к снятию ответственности с муниципальных органов ответственности в данной области». Без наделения ор-

ганов местного самоуправления государственными полномочиями «их возможная инициативная попытка включиться в его осуществление может обернуться для них ответственностью за нецелевое использование бюджетных средств». Кроме того, «небезосновательно... предположение, что несанкционированные свалки в лесах на территории муниципальных образований зачастую дело рук жителей... Так кто должен в первую очередь общаться с жителями... проводить контрольные проверки в лесах и принимать меры к их оперативной ликвидации? Конечно, это органы местного самоуправления». По его мнению, проблема не в том, что органы местного самоуправления заставляют заниматься государственным делом без наделяния их государственными полномочиями, а в том, что естественная сфера ответственности именно муниципальных образований четко за ними не закреплена нормативно и не подкреплена необходимыми источниками финансирования».

Итак, постепенный отказ (как минимум – сужение) от практики безусловного следования полномочий по управлению природными ресурсами «за собственником» создает условия для повышения эффективности деятельности публичной власти. Но для реализации – на почве ст. 133 Конституции РФ – рассматриваемой возможности необходимы четкие организационные и финансовые механизмы с четкими же конституционно заданными границами. К сожалению, именно на эти вопросы Суд – возможно, в стремлении не проявлять чрезмерного судебного активизма – не дал необходимого полного ответа. Поставленная им в центр проблема надлежащего организационного и финансового обеспечения деятельности муниципальной власти по ликвидации несанкционированных свалок не дает отчетливых – и одновременно волюнтаристски непреодолимых – ориентиров для законодателя.

Во-первых, Суд делает незавершенный, а значит, сохраняющий значительную меру неопределенности шаг по формированию особого – наряду с институтом делегированных государственных полномочий – способа закрепления полномочий в сферах общегосударственного значения, требующих совместного участия всех уровней публичной власти [4, с. 65]. По смыслу содержащихся в тексте постановления рассуждений Суд – поддерживая отдельных представителей муниципальной доктрины, настаивающих на необходимости введения института, аналогичного институту совместного ведения Федерации и субъектов Федерации [5, с. 71], – идет по пути признания отдельного (специального) механизма участия, существующего не только наряду с делегированными государственными полномочиями, но и наряду с вопросами местного значения. В этих целях он довольно отчетливо проводит традиционную границу между вопросами местного значения и вопросами государственного (общегосударственного) значения, допуская

участие в последних муниципальной власти.

Вместе с тем, с одной стороны, такое разграничение, глубоко укоренившееся в доктрине в качестве способа отграничения местного самоуправления от государства, а тем самым и гарантирования его самостоятельности, нереалистично. Вопросы местного значения, как известно, имеют огромную значимость как для государства, так и для местного сообщества. И по мере усиления социальных функций государства это становится все более очевидным. С другой стороны, выделение вопросов общегосударственной значимости – особенно и прежде всего вопросов экологического характера – не означает, что осуществлять их должны исключительно органы государственной власти, что эти вопросы не могут иметь одновременно и значения для населения муниципалитетов (местного значения). Особенность таких вопросов лишь в повышенном внимании к ним государства, обусловленном различными объективными причинами и обстоятельствами. Так, особое внимание международного сообщества и национальных государств к глобальной экологической проблеме требует от государства проведения более осмысленной и эффективной экологической политики, поиска новых способов и путей вовлечения в нее различных групп общества и, конечно, всех уровней публичной власти. Оттого и характерная для муниципальной власти традиционная деятельность по обращению с отходами приобретает новое звучание, что само по себе не предполагает ее изъятия у муниципалитетов (!). Могут меняться способы осуществления этой деятельности, механизмы взаимодействия с органами государственной власти, формы контроля за муниципальной деятельностью, но сама сфера обращения с отходами остается за местным самоуправлением. Иначе говоря, в разработке особого механизма для обеспечения участия местного самоуправления в вопросах «государственной значимости» нет никакой потребности. Возложенные на муниципальную власть задачи могут вполне составлять отдельные вопросы местного значения, осуществляемые – в силу особого внимания к ним со стороны государства – при особом порядке взаимодействия, контроля и, в ряде случаев, финансирования.

Кроме того, разработка отдельного – третьего – элемента компетенции муниципальных образований, призванного решить проблему участия муниципальных образований в вопросах общегосударственной значимости, несет в себе серьезные риски для местного самоуправления. Происходящее в современных российских политических реалиях увеличение количества вопросов, требующих государственного участия – а потребность в признании государственной значимости определяется, к сожалению, не только объективными причинами, но и политическими факторами и обстоятельствами, а именно, стремлением к централизации власти, – неизбежно повлечет сокращение сферы

собственной компетенции (вопросов местного значения) и расширение сферы «совместной» компетенции. Экспертное сообщество обращало внимание на эту, стоящую за ст. 133 Конституции РФ опасность еще на этапе работы над поправками к Конституции РФ в 2020 г., но, к сожалению, так и осталось не услышанным.

Опасения оказались не напрасны: именно по этому пути пошли разработчики проекта Закона № 40361-8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти», значительно сократив область собственной компетенции муниципальных образований [6, с. 46]. Встав – косвенно – на путь разработки отдельного организационного механизма обеспечения участия органов местного самоуправления в осуществлении совместно с органами государственной власти публичных функций, Конституционный Суд РФ допускает (пусть даже неявно) возможность сокращения компетенционной самостоятельности местного самоуправления.

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

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

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

тельно следует решать проблему замещения неналоговых доходов, «выпадающих» у муниципалитетов в связи с их перенаправлением на утилизацию несанкционированных свалок [7, с. 37; 8, с. 15].

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

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

Применительно к землям, государственная собственность на которые не разграничена, Суд ограничивается предложением по участию Федерации и субъектов Федерации в финансовом обеспечении полномочий муниципальной власти по ликвидации свалок, а к землям государственной собственности помимо этого исходит из необходимости обеспечения справедливого софинансирования в том случае, если твердые коммунальные отходы размещены преимущественно населением муниципалитета. В последнем случае судам общей юрисдикции предложено исходить из минимально допустимого объема софинансирования из федерального или регионального бюджета. Что следует понимать под минимально допустимым объемом? На основании каких критериев суд должен определять такую минимальную допустимость? Нежизнеспособность модели софинансирования без четких критериев участия государства открывает перед ним широчайшие волонтаристские возможности и в конечном счете создает огромные риски оставления муниципальной власти без необходимого финансирования, на что представитель заявителя жалобы обращал внимание во время судебного заседания.

Нежизнеспособность софинансирования была очевидной изначально – при его использовании в 2019 г. в целях распределения между уровнями публичной власти обязанностей по возмещению гражданами ущерба в случае сноса незаконных построек на земельных участках, предоставленных местными органами государственной власти РСФСР. Но случаи его применения носят индивидуальный характер, чего нельзя сказать о случаях ликвидации несанкционированных свалок на землях

государственной собственности (!). К тому же доказать, что образование отходов связано именно с жизнедеятельностью населения, равно как и доказать обратное, невозможно. Этот факт неверно включать в предмет доказывания. Доказыванию, скорее, подлежит не факт формирования отходов населением, а факт непринятия уполномоченными органами мер по предотвращению образования свалок. И это вновь возвращает нас к проблеме уполномоченного субъекта и объема его полномочий.

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

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

Обсуждение

Эти выводы, к сожалению, подтверждаются и содержанием законопроекта, представленного Правительством РФ в целях приведения законодательства в соответствие с Конституцией Российской Федерации. Проектом Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «Об охране окружающей среды», отдельные законодательные акты РФ и признании утратившей силу статьи 13 Федерального закона «Об отходах производства и потребления» в части регулирования порядка ликвидации несанкционированных

свалок отходов»¹¹ предлагается закрепить отдельный вопрос местного значения для поселений – «выявление и ликвидация несанкционированных свалок отходов на землях, находящихся в муниципальной собственности, а также на земельных участках, государственная собственность на которые не разграничена, находящихся в границах территории муниципального образования», полномочие по выявлению и ликвидации несанкционированных свалок для муниципального района и городского округа, а также закрепить за муниципалитетами специальные источники финансирования указанных вопросов от платы за негативное воздействие на окружающую среду [9, с. 26; 10, с. 32] сумм штрафов за административные правонарушения в области охраны окружающей среды и природопользования, от средств по платежам по искам о возмещении вреда, причиненного окружающей среде вследствие нарушений обязательных требований, а также от платежей, уплачиваемых при добровольном возмещении вреда, причиненного окружающей среде вследствие нарушений обязательных требований.

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

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

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

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

В то же время наделение муниципальных образований необходимыми полномочиями по ликвидации несанкционированных свалок требует даль-

¹¹ Проект закона размещен на официальном сайте проектов нормативно-правовых актов: <https://regulation.gov.ru/> по состоянию на 21.08.2023. Проект закона не внесен в Государственную Думу.

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

В-третьих (и в главных), законопроект реально не решает проблемы финансового обеспечения муниципалитетов при реализации полномочий по ликвидации несанкционированных свалок. Фактически, вместо создания особого механизма финансирования полномочий по ликвидации несанкционированных свалок на землях, государственная собственность которых не разграничена, законодатель оставляет муниципалитеты с прежним объемом финансирования. Перечисленные в проекте источники финансирования (плата за негативное воздействие на окружающую среду, платежи по искам о возмещении вреда, причиненного окружающей среде, а также платежи, уплачиваемые при добровольном возмещении вреда, причиненного окружающей среде) ранее полностью либо в определенной части направлялись в местный бюджет (абз. 1 ч. 22 ст. 46, ст. 62 Бюджетного кодекса РФ). Законопроект лишь придает им целевую направленность, признает необходимость приоритетного финансирования мероприятий по выявлению и ликвидации несанкционированных свалок. Нищим же муниципалитетам [11, с. 78] придется довольствоваться теми же средствами, что подлежали зачислению в местный бюджет и ранее.

К тому же предназначенные теперь для приоритетной ликвидации несанкционированных свалок финансовые средства (плата за негативное воздействие на окружающую среду, штрафы за административные правонарушения в области охраны окружающей среды, платежи по искам о возмещении вреда, причиненного окружающей среде, а также платежи, уплачиваемые при добровольном возмещении вреда, причиненного окружающей среде) по-прежнему поступают в бюджеты муниципальных районов, в то время как ликвидация свалок возложена на городские и сельские поселения и фактически осуществляется ими. Тем самым поселения, на которые возложены полно-

мочия по ликвидации несанкционированных свалок, вновь остаются без финансового обеспечения! Интересна – несмотря на ее ненормативное значение – и загадочная формулировка пояснительной записки: никакого перераспределения платы от указанных в проекте закона источников доходов не планируется до формирования статистики расходования таких средств на цели ликвидации несанкционированных свалок. Остается задать вопрос: за чей счет поселения, «формируя такую статистику», будут ликвидировать несанкционированные свалки? И на протяжении какого времени? (Это, помимо прочего, лишний раз демонстрирует стремление и региональной, и федеральной власти к окончательной ликвидации поселенческого уровня.)

В такой ситуации вовсе не удивительно, что законодатель, к огромному сожалению, так и не задействовал компенсаторный механизм, позволяющий муниципальным образованиям взыскивать (в том числе в судебном порядке) с Федерации или субъектов Федерации денежные средства в случае недостаточного с их стороны финансирования полномочия по ликвидации несанкционированных свалок на землях, государственная собственность на которые не разграничена. Тем не менее эта – далеко не теоретическая – возможность сохраняется благодаря положениям ст. 133 Конституции Российской Федерации.

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

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

- [1] **БАКИЕВА С. Р.** «Мусорная» реформа 2019 года и выявленные ею экологические и правовые проблемы в Российской Федерации // *Безопасность бизнеса*. 2022. № 5. С. 26–32. DOI 10.18572/2072-3644-2022-5-26-32. EDN UFNMFQ.
- [2] **ЧЕРТКОВ А. Н.** «Симфония властей» как доктринальная основа триумвирата подсистем публичной власти // *Конституционное и муниципальное право*. 2022. № 9. С. 41–45. DOI 10.18572/1812-3767-2022-9-41-45. EDN QAMTMX.
- [3] **АВЕРЬЯНОВА Н. Н.** Земля как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующих территориях, в решениях Конституционного Суда Российской Федерации // *Конституционное и муниципальное право*. 2021. № 1. С. 59–64. DOI 10.18572/1812-3767-2021-1-59-64. EDN PWOOPH.
- [4] **БЯЛКИНА Т. М.** Публичные функции и реализация конституци-

- онной гарантии местного самоуправления на судебную защиту // *Конституционное и муниципальное право*. 2023. № 1. С. 64–68. DOI 10.18572/1812-3767-2023-1-64-68. EDN UHEJOX.
- [5] **Бялкина Т. М.** Конституционный принцип самостоятельности местного самоуправления в решении вопросов местного значения на современном этапе муниципальной реформы // *Конституционное и муниципальное право*. 2016. № 5. С. 69–73. EDN VWWCRZ.
- [6] **Баженова О. И.** Демократия и эффективность: местное самоуправление в поисках баланса // *Местное право*. 2022. № 2. С. 3–12. EDN ORSCBI.
- [7] **Скачкова А. Е.** Административная ответственность за нарушения в сфере местного бюджета // *Законность*. 2019. № 7 (1017). С. 36–38. EDN ХМСЕРТ.
- [8] **Деменкова А. В.** Правовое регулирование института административной ответственности за правонарушения, связанные с использованием местных финансов // *Российская юстиция*. 2010. № 6. С. 14–17. EDN MUDMPH.
- [9] **Игнатьева И. А.** Актуальные проблемы возмещения вреда окружающей среде (аспекты правового регулирования, судебной практики и реализации государственной политики в области экологического развития) // *Экологическое право*. 2016. № 4. С. 10–17. EDN WDKVZD.
- [10] **Рыбинская Е. Т.** О правовой природе платы за негативное воздействие на окружающую среду в системе механизма микро-административного воздействия на природопользователей // *Государственная власть и местное самоуправление*. 2022. № 3. С. 31–34. DOI 10.18572/1813-1247-2022-3-31-34. EDN ZIETEV.
- [11] **Выдрин И. В.** Местное самоуправление в России: от идеи к практике // *Конституционное и муниципальное право*. 2015. № 11. С. 75–80. EDN UNSWMJ.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ:

Баженова Ольга Ивановна – доктор юридических наук, доцент; Московский государственный университет имени М. В. Ломоносова — *доцент кафедры конституционного и муниципального права* (119991, Россия, Москва, Ленинские горы, 1); bz@lokip.ru. AuthorID РИНЦ: 597340, ORCID: 0009-0004-6340-3883.

Статья поступила 15.09.2023; рецензия получена 18.09.2023; принята к публикации 18.09.2023.

ELIMINATION OF UNAUTHORIZED LANDFILLS: A VICIOUS CIRCLE

Bazhenova O. I.¹

¹ Lomonosov Moscow State University (1, Lenin Hills, Moscow, 119991, Russia)

FOR CITATION:

Bazhenova, O. I. (2023). Elimination of unauthorized landfills: a vicious circle. *Municipality: Economics and Management*, (3), 46–57. <https://doi.org/10.22394/2304-3385-2023-3-46-57>.

ABSTRACT:

Relevance. For many years, a problem of eliminating unauthorized landfills on state-owned lands and lands for which state ownership is not demarcated, remains – despite the repeatedly issued decisions of the Constitutional Court of the Russian Federation - unresolved; imposing the responsibility for such liquidation on municipalities remains unfounded.

Methodology. Since the research subject is merely practical, the author mostly used specific scientific techniques and methods of cognition. First of all, formal legal and comparative legal ones.

Results. The resolution of the Constitutional Court of the Russian Federation adopted on May 30, 2023 was a huge step towards solving this problem: the positions it contained, based on the provisions of Art. 132, 133 of the Constitution of the Russian Federation, create conditions for significant updating in this matter. At the same time, the persisting uncertainty and abstractness of the formulas used by the Court, against the framework of reluctance to show excessive judicial activism, create risks of “freezing” the situation. This is confirmed by the published bill aimed at bringing the RF legislation in accordance with the Constitution of the Russian Federation. There is virtually no hope for a prompt solution to the issue of creating appropriate organizational and financial mechanisms to provide municipalities with the ability to exercise their authority to eliminate landfills on these lands.

KEYWORDS: unity of the public authority system, lands and land plots, state ownership, demarcation of state ownership, lands and land plots, local issues, non-tax revenues, public functions.

REFERENCES

- [1] **БАКИЕВА, С. Р.** (2022). Garbage reform of 2019 and the environmental and legal problems in the Russian Federation revealed by it. *Business Security*, (5), 26–32. <https://doi.org/10.18572/2072-3644-2022-5-26-32>.
- [2] **ЧЕРТКОВ, А. Н.** (2022). The “symphony of powers” as a doctrinal basis of triumvirate of public government subsystems. *Constitutional and Municipal Law*, (9), 41–45. <https://doi.org/10.18572/1812-3767-2022-9-41-45>.
- [3] **АВЕРЬЯНОВА, Н. Н.** (2021). Land as the basis for the life and activities of peoples living in the relevant territories, in the decisions of the Constitutional Court of the Russian Federation. *Constitutional and Municipal Law*, (1), 59–64. <https://doi.org/10.18572/1812-3767-2021-1-59-64>.
- [4] **БЯЛКИНА, Т. М.** (2023). Public functions and implementation of the constitutional guarantee of local self-government for judicial protection. *Constitutional and Municipal Law*, (1), 64–68. <https://doi.org/10.18572/1812-3767-2023-1-64-68>.
- [5] **БЯЛКИНА, Т. М.** (2016). Constitutional principle of independence of the local government in the settlement of issues of local importance at the modern stage of municipal reform. *Constitutional and Municipal Law*, (5), 69–73. <https://elibrary.ru/vwwcrz>.
- [6] **БАЗХЕНОВА, О. И.** (2022). Democracy and efficiency: Local government in search of balance. *Local Law*, (2), 3–12. <https://elibrary.ru/orscbi>.
- [7] **СКАЧКОВА, А. Е.** (2019). Administrative responsibility for violations in the sphere of local government budget. *Legality*, (7), 36–38. <https://elibrary.ru/xmcept>.
- [8] **ДЕМЕНКОВА, А. В.** (2010). Legal regulation of the institution of administrative responsibility for offenses related to the use of local finances. *Russian Justice*, (6), 14–17. <https://elibrary.ru/mudmph>.
- [9] **ИГНАТИЕВА, И. А.** (2016). Topical problems of indemnification of environmental damage (aspects of legal regulation, judicial practice and realization of state policy in the field of ecological development). *Environmental Law*, (4), 10–17. <https://elibrary.ru/wdkvzd>.
- [10] **РЬБИНСКАЯ, Е. Т.** (2022). On the legal nature of the rate for negative impact on the environment in the system of the mechanism of the economic and administrative effect on natural resource users. *The State Government and Local Government*, (3), 31–34. <https://doi.org/10.18572/1813-1247-2022-3-31-34>.
- [11] **ВЫДРИН, И. В.** (2015). Local self-government in Russia: From idea to practice. *Constitutional and Municipal Law*, (11), 75–80. <https://elibrary.ru/unswmj>.

AUTHORS' INFORMATION:

Olga I. Bazhenova – Advanced Doctor in Juridical Sciences, Associate Professor; Lomonosov Moscow State University — *associate professor of the Department of Constitutional and Municipal Law* (1, Lenin Hills, Moscow, 119991, Russia); bz@lokip.ru. RSCI AuthorID: 597340, ORCID: 0009-0004-6340-3883.

The article was submitted 09/15/2023; reviewed 09/18/2023; accepted for publication 09/18/2023.

ПРАВОВАЯ ЭКСПЕРТИЗА МУНИЦИПАЛЬНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ КАК СРЕДСТВО РЕАЛИЗАЦИИ ПРИНЦИПА ЕДИНСТВА СИСТЕМЫ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ (НА ПРИМЕРЕ СВЕРДЛОВСКОЙ ОБЛАСТИ)

Блещик А. В.^{1,2}

¹ Государственно-правовой департамент Губернатора Свердловской области и Правительства Свердловской области (620075, Россия, Екатеринбург, ул. Горького, стр. 21)

² Уральский государственный юридический университет имени В.Ф. Яковлева (620137, Россия, Екатеринбург, ул. Комсомольская, 21)

ДЛЯ ЦИТИРОВАНИЯ:

Блещик А. В. Правовая экспертиза муниципальных правовых актов как средство реализации принципа единства системы публичной власти (на примере Свердловской области) // Муниципалитет: экономика и управление. 2023. № 3. С. 58–67. DOI 10.22394/2304-3385-2023-3-58-67. EDN VXBBQI.

АННОТАЦИЯ:

Актуальность проблемы. Настоящая статья посвящена вопросу значения и роли правовой экспертизы муниципальных правовых актов в контексте реализации в России принципа единства системы публичной власти. Введение в конституционный текст положения о единстве системы публичной власти и развитие его в текущем федеральном законодательстве за несколько лет реализации конституционной реформы так и не дали четкого представления о содержании этой концепции. Понимание практических последствий реформы затрудняет отсутствие качественно новых административных и политических практик, которые меняли бы характер взаимоотношений между уровнями публичной власти.

Цель и методы исследования. Правовая экспертиза правовых актов в рамках общей деятельности по ведению регистра муниципальных правовых актов остается сегодня одним из базовых способов обеспечения единства правового пространства и одним из возможных инструментов реализации концепции единой публичной власти. Практика проведения правовой экспертизы муниципальных актов органами власти субъектов Российской Федерации выявила ряд проблем, связанных с неопределенностью природы самой правовой экспертизы, отсутствием четко установленных правовых последствий игнорирования ее результатов, со слабой методической и технической оснащенностью экспертизы и, в конечном счете, с ее низким качеством. В процессе подготовки статьи применялись формально-юридический, сравнительный, статистический и другие методы исследования.

Результаты и предложения. Решение этих проблем, по мнению автора, может быть связано с формализацией экспертной деятельности, определением негативных последствий, наступающих в случае неустранения органом местного самоуправления выявленных по результатам правовой экспертизы правовых дефектов, научным развитием методической основы правовой экспертизы. Цель правовой экспертизы как практики, обеспечивающей единство системы публичной власти, должна состоять не столько в проверке формального соответствия нижестоящих по юридической силе правовых актов вышестоящим, сколько в оценке эффективности координации органов власти, реализуемости их решений, соотносимости интересов всех уровней публичной власти между собой и с интересами граждан.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА: правовая экспертиза правовых актов, муниципальное нормотворчество, регистр муниципальных нормативных правовых актов, единство правового пространства, единство системы публичной власти, конституционная реформа.

© А. В. Блещик, 2023

Open Access This article is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License, which permits use, sharing, adaptation, distribution and reproduction in any medium or format, as long as you give appropriate credit to the original author(s) and the source, provide a link to the Creative Commons license, and indicate if changes were made.



Введение

Согласно статистическим данным, публикуемым Министерством юстиции Российской Федерации на портале «Нормативные правовые акты в Российской Федерации», из 14 980 812 правовых актов, включенных в информационный банк, 12 106 376, то есть 81 %¹, относятся к числу муниципальных правовых актов. Таким образом, подавляющее большинство правовых актов, составляющих российскую правовую систему, представлено муниципальными правовыми актами, в связи с чем вопрос совершенствования российского права (пусть даже в количественном измерении) – это в значительной степени вопрос качества муниципального нормотворчества. Немаловажно и то, что правовые акты местного самоуправления – самого близкого к гражданам уровня публичной власти [1, с. 215] – чаще других правовых актов принимаются посредством институтов прямой демократии. Так об этом пишут А. М. Багмет и Е. И. Бычкова: «В наибольшей степени «народность» правотворчества в нашей стране находит свое воплощение на муниципальном уровне власти, в рамках которого народ имеет право на саморегулирование ряда общественных отношений, связанных с решением вопросов местного значения» [2, с. 61].

Целью настоящей статьи является рассмотрение вопросов совершенствования муниципального нормотворчества в контексте практической реализации нового конституционного принципа единства системы публичной власти.

Регистр муниципальных правовых актов

Гарантией политической и правовой субъектности местного самоуправления в России остается право органов местного самоуправления принимать правовые акты в пределах своей компетенции. При этом нормотворческая деятельность органов местного самоуправления помещается федеральным законодателем в строгие правовые рамки: статьей 431 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»² предусматривается создание федерального регистра муниципальных нормативных правовых актов, который состоит из аналогичных регистров субъектов Российской Федерации.

Практическая польза регистра муниципальных актов состоит во внешнем контроле за муниципальным нормотворчеством и профилактировании возможных в этой сфере дефектов. Как отмечает Н. В. Вантеева, «активная работа органов государственной власти, уполномоченных на ведение регистра, органов прокуратуры и юстиции способствует выявлению и устранению допущен-

ных в муниципальных нормативных правовых актах нарушений закона на весьма ранних стадиях» [3, с. 71].

Региональные регистры организуются и ведутся органами государственной власти субъекта РФ в порядке, установленном законом субъекта Российской Федерации. В целях реализации установленного правотворческого полномочия Свердловская область приняла Закон от 26 декабря 2008 г. № 145-ОЗ «Об организации и ведении Свердловского областного регистра муниципальных нормативных правовых актов»³, которым определяется порядок ведения областного регистра, состав документов и сведений, включаемых в него, а также алгоритмы работы с информацией, подлежащей включению в регистр.

Законодательству субъектов РФ известны различные организационные подходы к реализации функции по ведению регионального регистра. Наиболее оригинально этот вопрос решается в Иркутской области, где согласно Положению об отдельных вопросах организации и ведения регистра муниципальных нормативных правовых актов Иркутской области (утверждено постановлением Правительства Иркутской области от 29.05.2009 № 169-пп⁴) уполномоченным органом на ведение регистра, а также на проведение экспертизы муниципальных правовых актов является аппарат Губернатора и Правительства Иркутской области, который осуществляет свою деятельность в качестве уполномоченного органа непосредственно и через Иркутское областное государственное казенное учреждение «Институт муниципальной правовой информации имени М.М. Сперанского». Фактически это означает, что ведение регистра и проведение правовой экспертизы муниципальных актов делегировано специализированному государственному учреждению. Указанное учреждение, помимо деятельности, связанной с ведением регионального регистра и проведением правовой экспертизы муниципальных нормативных правовых актов, также осуществляет регистрацию нормативных правовых актов исполнительных органов государственной власти Иркутской области, подготавливает проекты нормативных правовых актов Иркутской области, ведет аналитическую работу в области практики правоприменения. Объем и качество правовой работы, проводимой Институтом имени М.М. Сперанского, позволяет говорить о том, что это учреждение на уровне Иркутской области выполняет функции регионального министерства юстиции.

Региональные министерства юстиции как специальные органы, на которые возложены полномочия по правовому обеспечению высших должностных лиц и высших исполнительных органов субъектов Российской Федерации (в том числе

¹ Министерство юстиции Российской Федерации. Нормативные правовые акты в Российской Федерации. URL: <https://pravosearch.minjust.ru/bigs/portal.html> (дата обращения: 24.08.2023).

² СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

³ Областная газета. 2008. № 414–415.

⁴ Областная газета. 2009. № 66.

и в части ведения регистра муниципальных нормативных правовых актов), созданы в системе органов исполнительной власти ряда субъектов РФ. Например, такое министерство существует в Новосибирской области.

В соответствии с Законом Новосибирской области от 8 апреля 2013 г. № 315-ОЗ «О порядке организации и ведения регистра муниципальных нормативных правовых актов Новосибирской области»⁵ региональное Министерство юстиции осуществляет юридическую обработку подлежащего включению в регистр муниципального нормативного правового акта, которая предусматривает и проведение его правовой экспертизы. Содержание экспертизы согласно Закону состоит в оценке соответствия правового акта Конституции Российской Федерации, федеральным конституционным законам, федеральным законам, иным нормативным правовым актам Российской Федерации, законодательству Новосибирской области, уставу муниципального образования и муниципальным нормативным правовым актам, принятым на местном референдуме (сходе граждан).

В Свердловской области государственным органом, уполномоченным в сфере ведения регионального регистра, является Правительство Свердловской области. Полномочия, направленные на обеспечение деятельности Правительства Свердловской области по организации и ведению Свердловского областного регистра муниципальных нормативных правовых актов, осуществляет Аппарат Губернатора Свердловской области и Правительства Свердловской области⁶. Фактически ведение областного регистра обеспечивает специальное подразделение Аппарата Губернатора и Правительства Свердловской области – управление по ведению регистра муниципальных правовых актов Государственно-правового департамента Губернатора Свердловской области и Правительства Свердловской области.

Указанным подразделением проводится выборочная правовая экспертиза правовых актов, включенных в регистр. Согласно Закону Свердловской области «Об организации и ведении Свердловского областного регистра муниципальных нормативных правовых актов» целью такой выборочной экспертизы является определение соответствия документов, включаемых в областной регистр, федеральному законодательству и законодательству Свердловской области, а также уставам муниципальных образований, расположенных на территории Свердловской области.

⁵ Ведомости Законодательного Собрания Новосибирской области. 2013. № 18.

⁶ В соответствии с Положением об Аппарате Губернатора Свердловской области и Правительства Свердловской области и положений об отдельных структурных подразделениях Аппарата Губернатора Свердловской области и Правительства Свердловской области, утвержденным Указом Губернатора Свердловской области от 27.08.2019 № 423-УГ (Официальный интернет-портал правовой информации Свердловской области. URL: <https://www.pravo.gov66.ru/>. 2019, № 22384).

Проблемы практики осуществления правовой экспертизы

Несмотря на технические различия в организации ведения регистра и осуществления правовой экспертизы муниципальных актов в субъектах Российской Федерации, региональные органы власти сталкиваются с однотипными проблемами в этой сфере.

Главной проблемой здесь остается неопределенность правового значения экспертизы, причем эта проблема фиксируется не только на уровне муниципального нормотворчества. Н. Н. Ковтун и И. С. Ковтун отмечают, что без определения предмета правовой экспертизы, юридической силы принимаемых экспертами решений, без установления процессуальных форм правовой экспертизы «мы будем в итоге иметь дело, скорее всего, с субъективными «отзывами» различного рода «специалистами»... Причем с отзывами с изначально неопределенной юридической природой и юридической силой..., которые не надо не только императивно учитывать, но и более или менее серьезно реагировать на них в рамках легальной правотворческой деятельности» [4, с. 447].

Итак, ни федеральное, ни региональное законодательство не касаются вопроса статуса экспертного заключения и правовых последствий его игнорирования органами местного самоуправления. Конечно, например, согласно статье 11 Областного закона от 4 ноября 1995 года № 31-ОЗ «О Правительстве Свердловской области»⁷ региональное Правительство уполномочено предлагать органам местного самоуправления привести в соответствие с российским законодательством изданные ими правовые акты в случае, если они противоречат Конституции, федеральным законам и иным нормативным правовым актам Российской Федерации, Уставу и иным нормативным правовым актам Свердловской области. Правительство вправе обращаться в суд, кроме того, оно может приостанавливать действие муниципальных правовых актов или их отдельных положений, регулирующих осуществление органами местного самоуправления переданных государственных полномочий. Но прямой связи между результатами экспертизы и применением вышеупомянутых мер реагирования нет, так что даже наличие указанных полномочий у высшего исполнительного органа субъекта Российской Федерации не позволяет сделать правовую экспертизу достаточно эффективным средством контроля качества муниципальных актов.

Вторая проблема – количественная, она связана с большим объемом муниципальных актов, подлежащих экспертизе (при этом понятно, что их объем напрямую зависит от количества расположенных на территории конкретного субъекта Российской Федерации муниципалитетов: если,

⁷ Областная газета. 1998. № 59.

например, на территории Свердловской области расположены 94 муниципальных образования, то на территории Новосибирской области – 488, а на территории Республики Татарстан – 956⁸). Подвергнуть обязательной правовой экспертизе весь существующий объем правовых актов технически невозможно, что отрицательно отражается на эффективности экспертизы как средства совершенствования муниципальных правовых актов.

Наконец, третья проблема (производная от двух вышеназванных) состоит в низком качестве проводимой правовой экспертизы. Чем больший объем правовых актов поступает на экспертизу, тем более условной и поверхностной она становится. Именно поэтому большая часть существующих методик, как мы видели выше, ограничивается формальной оценкой соответствия правовых актов актам более высокой юридической силы. Решение этой проблемы может быть связано с пересмотром методических подходов к экспертной деятельности и введением единого стандарта правовой экспертизы нормативных актов.

В Свердловской области порядок проведения правовой экспертизы муниципальных нормативных правовых актов утвержден постановлением Правительства Свердловской области от 02.04.2014 № 267-ПП⁹. Согласно этому порядку обязательной правовой экспертизе подлежат муниципальные нормативные правовые акты, регулирующие отношения непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия населения в осуществлении местного самоуправления, в сфере муниципальной службы, по управлению и распоряжению муниципальной собственностью, а также муниципальные нормативные правовые акты, устанавливающие либо отменяющие местные налоги и сборы.

Сужая предмет правовой экспертизы, законодатель пытается уменьшить объем подлежащих экспертизе правовых актов, а значит, повысить ее качество, что в целом следует признать вполне оправданным.

Методика проводимой Аппаратом Губернатора и Правительства Свердловской области правовая экспертиза среди прочего предусматривает:

- правовую оценку формы муниципального нормативного правового акта, его целей и задач, предмета правового регулирования, компетенции органа, принявшего муниципальный нормативный правовой акт, достаточности правового регулирования общественных отношений;
- анализ содержащихся в муниципальном нормативном правовом акте норм на предмет соответствия Конституции Российской Федерации, зако-

нодательству Российской Федерации, законодательству Свердловской области и уставу муниципального образования;

- оценку соответствия муниципального нормативного правового акта правилам юридической техники.

Как видно, реализуемая в Свердловской области методика не ограничивается проверкой соответствия экспертируемых актов действующему законодательству и иным муниципальным нормативным правовым актам – к предмету экспертизы также относится установление целей и задач правового регулирования и определение его достаточности. Можно сказать, что такой углубленный правовой анализ позволяет вскрывать внутренние дефекты муниципальных правовых актов и решать обозначенную нами выше проблему формализма и поверхностности экспертизы. Однако стоит полагать, что критическое исследование муниципальных актов должно быть еще более глубоким и многоаспектным и включать в себя в том числе оценку последствий принимаемых регулятивных решений, а также анализ потребностей и запросов населения муниципального образования в регулируемой сфере общественных отношений.

Теоретические аспекты правовой экспертизы правовых актов

Несмотря на широкое распространение правовой (нормотворческой) экспертизы, осуществляемой на всех уровнях организации публичной власти, и на важность ее как элемента нормотворческого процесса, единого и централизованного правового регулирования этой деятельности не существует. Равно как не существует в федеральном законодательстве и легального определения правовой экспертизы. Закономерно отсутствие общего легального определения понятия «правовая экспертиза правовых актов» стимулирует творческие поиски ученых-юристов, которые по-разному подходят к пониманию рассматриваемого явления. На содержательный аспект правовой экспертизы обращает внимание И. А. Стародубцева: «Правовая экспертиза – это исследование, направленное на определение соответствия проектов правовых актов Конституции Российской Федерации, общепризнанным принципам и нормам международного права, международным договорам России, федеральному и региональному законодательству, правовым актам более высокой юридической силы, требованиям юридической техники» [5, с. 14]. Именно в таком значении чаще всего понимается правовая экспертиза и региональным законодателем, определяющим алгоритм ее проведения в отношении муниципальных правовых актов, включенных в регистр.

Акцент на специальный, профессиональный характер правовой экспертизы (а также на процессуальный характер нормотворческой деятельности) в своем определении делает А. Н. Миронов, определяющий правовую экспертизу как «проводимое специалистом (экспертом), обладающим специ-

⁸ По данным Федеральной службы государственной статистики (Число муниципальных образований по субъектам Российской Федерации на 1 января 2023 года // Федеральная служба государственной статистики. URL: <https://rosstat.gov.ru/storage/mediabank/1-adm-2023.xlsx> (дата обращения: 25.08.2023)).

⁹ Официальный интернет-портал правовой информации Свердловской области. URL: <https://www.pravo.gov66.ru/>. 2014, № 1130.

альными познаниями, в закрепленном процессуальном порядке, исследование, имеющее целью установление необходимой информации об обстоятельствах, существенных для принятия уполномоченными субъектами качественного и эффективного нормативного правового акта» [6, с. 34]. Целевой характер правовой экспертизы в авторском определении подчеркивает А. А. Арнаутова: «Экспертиза проекта нормативного правового акта представляет собой форму использования специальных знаний в ходе создания нормативного правового акта, исследование, основанное на применении специальных знаний, которое проводится с целью совершенствования проекта, устранения правотворческих ошибок, определения перспективы его действия и повышения эффективности нормативного правового акта»¹⁰.

Очевидно, что при существующем многообразии подходов к пониманию правовой экспертизы не может быть предложено единой универсальной методики ее проведения. Более того, как представляется, для разных видов правовых актов (законов и подзаконных актов, нормативных и ненормативных (индивидуальных) актов, федеральных и региональных актов, первичных актов и актов, направленных на внесение в них изменений и т.п.) должны применяться разные методики проведения правовой экспертизы. Попытку сформулировать общие подходы к экспертной оценке качества нормативного правового акта предприняло Министерство юстиции Российской Федерации как государственный орган, уполномоченный в сфере государственной регистрации нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, иных государственных органов и организаций.

Методические рекомендации, утвержденные приказом Минюста России от 31.05.2012 № 87¹¹, предназначенные, правда, для экспертизы нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, предусматривают проведение следующих экспертных процедур:

- 1) оценка компетенции принявшего правовой акт органа;
- 2) оценка формы правового акта на соответствие Конституции и федеральному законодательству;
- 3) оценка порядка принятия и опубликования (обнародования) правового акта на соответствие Конституции и федеральному законодательству;
- 4) оценка соответствия правового акта требованиям юридической техники;
- 5) изучение состояния правового регулирования.

Из состава процедур, отражающих характер экспертного исследования, видно, что основной задачей экспертизы согласно предложенной мето-

дике является обеспечение формального единства и иерархической упорядоченности системы российского законодательства. И это неслучайно, если вспомнить о том, что правовая экспертиза и ведение федерального регистра правовых актов были возложены на Министерство юстиции Российской Федерации в рамках работы по обеспечению единства правового пространства России.

Единство правового пространства

Само понятие «единство правового пространства Российской Федерации» введено в законодательство Указом Президента Российской Федерации от 10 августа 2000 года № 1486 «О дополнительных мерах по обеспечению единства правового пространства Российской Федерации»¹². Дефинитивных признаков такого единства, характеризующих признаки такого единства, данный Указ не содержит. Фактически его содержание ограничивается решением о создании федерального банка нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации – федерального регистра, ведение которого возложено на Министерство юстиции Российской Федерации. В рамках реализации этого Указа Министерство юстиции – и это вытекает из подзаконных актов самого Министерства¹³ – подготавливает статистическую отчетность о деятельности по обеспечению единства правового пространства, которая в том числе включает в себя информацию об участии в нормотворческой деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации, о проведении правовой экспертизы действующих нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, о направлении заключений о несоответствии нормативных правовых актов федеральному законодательству и результаты их рассмотрения и о приведении нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации в соответствие с федеральным законодательством.

В. Б. Евдокимов полагает, что «единство правового пространства означает predeterminedное Конституцией Российской Федерации положение согласованности, соотносимости и соподчиненности правовых норм, основанное на их юридическом верховенстве» [7, с. 10]. Представляется, что описанные свойства не исчерпывают критериев единства правового пространства, поскольку в противном случае единство всегда было бы тождественно иерархии и подчиненности. Однако, как представляется, единство правового пространства как научная категория выражает такое состояние правовой системы, которое характеризуется не только вертикальной упорядоченностью (иерар-

¹⁰ Арнаутова А. А. Экспертиза проектов нормативных правовых актов в системе средств повышения их эффективности: автореф. дис. ... канд. юридич. наук: 12.00.01. М., 2020. С. 10.

¹¹ Об утверждении Методических рекомендаций по проведению правовой экспертизы нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации: Приказ Министерства юстиции Российской Федерации от 31.05.2012 № 87.

¹² СЗ РФ. 2000. № 33. Ст. 3356.

¹³ Об утверждении формы статистической отчетности Минюста России о деятельности по обеспечению единства правового пространства: Приказ Министерства юстиции Российской Федерации от 19.11.2019 № 262.

хической, субординационной системностью) ее элементов, но и их упорядоченностью горизонтальной (то есть межотраслевой и координационной системностью), существующей в пределах всего общества вне каких-либо внутренних административных границ. Политическое измерение единства правового пространства обычно находит выражение во взаимосогласованной и скоординированной деятельности органов публичной власти.

В таком ключе единство правового пространства рассматривает И. Н. Барциц, формулируя принципы (или задачи), достижения этого единства¹⁴:

«во-первых, безукоризненное обеспечение принципа верховенства Конституции РФ как Основного Закона, а также федеральных законов;

во-вторых, соблюдение целостности территории РФ;

в-третьих, демократизация как следствие интеграции нации, т.е. замены различных традиционных для отдельных групп населения и личностей авторитетов на единый общероссийский авторитет власти;

в-четвертых, наличие структуры органов государства, обеспечивающих единство правового пространства;

в-пятых, наличие реальных юридических механизмов, способных обеспечить единство правового пространства. И как важный элемент – наличие механизмов, способных преодолевать противоречия между федеральным центром и субъектами РФ, возникающие при законотворческой деятельности» [8, с. 27].

Наибольший интерес для нас представляет как раз пятая задача, поскольку ее решение предполагает применение конкретных практических мер и юридических механизмов, к числу которых следует отнести и правовую экспертизу нормативных правовых актов. Как видно из приведенных авторских позиций, единство правового пространства чаще всего понимается исключительно в разрезе федеративных отношений, как некий противовес политико-правовой дифференциации, свойственной любому децентрализованному государству. Однако нет оснований считать, что обеспечение единства правового пространства не затрагивает систему муниципальных правовых актов, принимаемых органами местного самоуправления в пределах своей компетенции.

Единство системы публичной власти

Даже беглый анализ публикаций, посвященных вопросам обеспечения единства правового пространства, как, собственно, и правовых актов в этой сфере, показывает, что пика популярности рассматриваемая проблематика достигала в нача-

ле 2000 годов, в период наиболее интенсивной работы по выстраиванию в России т.н. «вертикали власти». Вместе с тем представляется, что сегодня вопросы обеспечения единства правового пространства приобретают новое звучание уже в контексте конституционной реформы 2020 года¹⁵.

Одним из основных смыслообразующих элементов упомянутой конституционной формы в России стало закрепление в тексте Основного закона принципа единства системы публичной власти (в соответствии с частью 3 статьи 132 Конституции органы местного самоуправления и органы государственной власти входят в единую систему публичной власти в Российской Федерации). Концепция публичной власти, включающей в себя по крайней мере государственную власть и местное самоуправление, разумеется, не нова: сама научная категория «публичная власть» использовалась в конституционно-правовом дискурсе задолго до реформы 2020 года. В частности, А. Н. Кокотов, анализируя философские основания социальной власти, указывал, что одним из ее видов является «массовая социальная власть с участием крупных объединений людей, т.е. публичная власть, отличающаяся легитимностью возникновения и правовым характером функционирования»¹⁶. Хотя концепция и не нова, новым должно стать ее прочтение в ходе реализации принципа единства системы публичной власти в федеральном и региональном законодательстве. Правда, стоит сказать, что пока законодательство этой новизны не содержит: например, Федеральный закон от 8 декабря 2020 года № 394-ФЗ «О Государственном Совете Российской Федерации»¹⁷ при раскрытии понятия «единая система публичной власти» избирает механический, суммативный подход: под единой системой публичной власти понимаются федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, иные государственные органы, органы местного самоуправления в их совокупности, осуществляющие на основе принципов согласованного функционирования, организационно-правового, функционального и финансово-бюджетного взаимодействия свою деятельность в целях соблюдения и защиты прав и свобод человека и гражданина, создания условий для социально-экономического развития государства.

Несмотря на общую ясность структурных аспектов единства системы публичной власти, реализация этого принципа продолжает оставаться проблемой с точки зрения содержательного наполнения. Во-первых, практически остается нерешенным вопрос о том, входят ли федеральные органы

¹⁴ Заметим, что данная цитата приводится из публикации автора, датированной 2000 годом (Барциц И.Н. Правовая система России: вызовы времени и тенденции развития. Право и жизнь. № 26. М., 2000). Очевидно, что выводы автора были особенно актуальны именно в том историко-культурном контексте, в котором они были сделаны.

¹⁵ Речь идет о принятии Закона РФ о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 года № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» (СЗ РФ. 2020. № 11. Ст. 1416).

¹⁶ Вопросы теории и практики публичной власти: коллективная монография. Екатеринбург: Изд-во УрГЮА, 2005. С. 7.

¹⁷ СЗ РФ. 2020. № 50 (ч. III). Ст. 8039.

государственной власти (и иные федеральные государственные органы) в единую систему публичной власти в субъекте Российской Федерации [9]. Во-вторых, до конца неясно, какую природу имеют органы публичной власти федеральных территорий [10]. В-третьих, законодательство не содержит указания на новые административные и политические практики, которые качественно изменили бы характер взаимоотношений между уровнями публичной власти и свидетельствовали бы о переходе к состоянию единства ее системы.

Как справедливо отмечает И. В. Выдрин, «ретроспектива самоуправленческого вопроса в России свидетельствует о доминанте государственной доктрины, которая трактует местное самоуправление в качестве децентрализованного государственного управления, особой организации государственной власти на местах, основанной на выборных началах, отмеренной для него государством организацией и функциональной автономии» [11, с. 78-79]. Именно в этом историческом контексте возникают самые серьезные опасения, что практическая реализация концепции единства публичной власти приведет к поглощению местного самоуправления государственной властью. Важно в связи с этим еще раз подчеркнуть, что единство ни в теории, ни тем более на практике не должно отождествляться с иерархичностью и подчиненностью: оно должно быть прежде всего функциональным, поскольку конечная цель каждого из существующих уровней публичной власти одина – она состоит в обеспечении и реализации основных прав и свобод человека¹⁸.

Хотелось бы надеяться на то, что идея функционального единства системы публичной власти скорее станет прологом развития в доктринах отечественного муниципального и конституционного права принципа субсидиарности. Именно это имеет в виду Н.С. Тимофеев, когда говорит о том, что «современный императив единства публичных властей во многом предопределен отношением государственного и земского и уже в настоящее время заложен в муниципальном праве» [12, с. 48].

Что же касается практик, обеспечивающих такое единство, то можно сказать, что и до конституционного и законодательного закрепления рассматриваемого принципа необходимые практики уже существовали. Одной из таких практик было и остается обеспечение единства правового пространства, достигаемого путем систематической критической оценки принимаемых правовых актов в рамках их правовой экспертизы.

Принципиальная разница правовой экспертизы, проводимой сегодня, и правовой экспертизы,

которая обеспечивала бы функциональное единство системы публичной власти, состоит в том, что сегодняшняя экспертиза своей конечной целью видит закрепление формального соответствия нижестоящих по юридической силе правовых актов вышестоящим. Тогда как цель новой правовой экспертизы должна состоять не столько в проверке соблюдения принципа иерархичности, сколько в оценке эффективности координации органов власти, реализуемости их решений, соотносимости интересов всех уровней публичной власти между собой и с интересами граждан. Главной же отличительной чертой правовой экспертизы в рамках новой концепции единой публичной власти должна быть ее ориентация на защиту прав граждан и местных сообществ. В целом логика трансформации подходов к правовой экспертизе на новом этапе развития системы публичной власти должна укладываться в одну из формул, предложенных И.Л. Честновым: бессубъектность юридического нормативизма должна трансформироваться в человекоцентризм [13, с. 17–18].

В завершение скажем, что потенциал правовой экспертизы в сфере повышения качества муниципального нормотворчества может быть раскрыт и иными способами. Статистические данные показывают, что в первом полугодии 2023 года в Свердловский областной регистр включен 5241 документ, выборочная правовая экспертиза проведена в отношении 400 муниципальных правовых актов, включенных в регистр. Исходя из того, что в регистр вносятся зачастую однотипные правовые акты, даже выборочной правовой экспертизы достаточно для формирования общего представления о качестве муниципального нормотворчества. Например, как указывает А. В. Пахарукова, анализируя содержание обзоров практики ведения регистра муниципальных актов, «основными нарушениями, отражающимися в обзорах практики ведения регистра, являются отсутствие текста и (или) реквизитов муниципального акта, текста и реквизитов дополнительных сведений к ним, неправильное указание статуса соответствия и (или) действия муниципального акта, отсутствие актуальной редакции муниципального акта, изменяющего (признающего утратившим силу) муниципально-го акта, неправильная классификация муниципального акта, а также отсутствие сведений об опубликовании (обнародовании)» [14, с. 13].

Таким образом, практика правовой экспертизы муниципальных правовых актов дает возможность выявить и обобщить наиболее частотные дефекты, встречающиеся в муниципальном нормотворчестве, и сформулировать рекомендации по совершенствованию проектной работы в органах местного самоуправления.

Кроме того, по результатам правовой экспертизы обобщаются и лучшие нормотворческие практики, что является основанием для подготовки типовых проектов муниципальных правовых актов.

¹⁸ Это вытекает из видения роли и значения публичной власти и конституционного права, предложенного М. В. Баглаем: «Конституционное право – это совокупность правовых норм, охраняющих основные права и свободы человека и учреждающих в этих целях определенную систему государственной власти» (Баглай М. В. Конституционное право Российской Федерации: учебник. 14-е изд., изм. и доп. М.: Норма: ИНФРА-М, 2023. С. 15).

Такая функция, например, зафиксирована в положении о Государственно-правовом департаменте Губернатора Свердловской области и Правительства Свердловской области: Департамент уполномочен подготавливать информационно-аналитические и методические материалы по вопросам деятельности органов местного самоуправления муниципальных образований, расположенных на территории Свердловской области, при ведении областного регистра.

Качество муниципального нормотворчества в России является в известной степени залогом качества всего российского законодательства. Важнейшая задача государства в условиях фор-

мирования единой системы публичной власти состоит в том, чтобы обеспечить повышение качества, в том числе муниципального нормотворчества. Очевидным образом решение этой задачи связано с развитием подходов к осуществлению правовой экспертизы правовых актов и их проектов как деятельности, направленной на выявление и устранение правовых дефектов, обеспечение единых подходов к правовому регулированию общественных отношений, формирование у законодателя и правоприменителя общего представления об окружающей правовой действительности и в конечном счете на создание условий для всесторонней реализации прав человека. ■

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

- [1] **Тхабисимова Л. А., Цапко М. И.** Политико-правовая институционализация общественного контроля в контексте формирования механизма противодействия коррупции // *Социально-гуманитарные знания*. 2017. № 12. С. 212–216. EDN YLXFUX.
- [2] **Багмет А. М., Бычкова Е. И.** Муниципальное правотворчество: проблемы правового регулирования // *Конституционное и муниципальное право*. 2022. № 12. С. 60–63. DOI 10.18572/1812-3767-2022-12-60-63. EDN IGUCJF.
- [3] **Вантеева Н. В.** Обеспечение качества актов муниципального правотворчества // *Конституционное и муниципальное право*. 2012. № 4. С. 70–74. EDN OXRIOD.
- [4] **Ковтун Н. Н., Ковтун И. С.** Правовая экспертиза нормативного правового акта в России: в отсутствие предмета и цели, достоверных методик и средств, с необязательностью ее результата // *Юридическая техника*. 2022. № 16. С. 440–447. EDN LMFVFN.
- [5] **Стародубцева И. А.** Экспертиза нормативных правовых актов как способ предотвращения коллизий: особенности правового регулирования в субъектах Российской Федерации // *Российская юстиция*. 2012. № 9. С. 14–20. EDN PCSXND.
- [6] **Мионов А. Н.** Экспертиза проектов нормативных правовых актов федеральными органами исполнительной власти // *Административное право и процесс*. 2012. № 2. С. 32–38. EDN OXO6OD.
- [7] **Евдокимов В. Б.** Участие органов прокуратуры и конституционной юстиции в обеспечении единства правового пространства // *Государственная власть и местное самоуправление*. 2013. № 7. С. 10–13. EDN PGSKRG.
- [8] **Гулягин А. Ю.** Административный мандат органов юстиции в сфере обеспечения единства правового пространства // *Журнал российского права*. 2009. № 2 (146). С. 27–33. EDN KZVKJT.
- [9] **Блещик А. В.** К вопросу о содержании понятия «единая система публичной власти в субъекте Российской Федерации» // *Конституционное и муниципальное право*. 2022. № 12. С. 16–21. DOI 10.18572/1812-3767-2022-12-16-21. EDN KEEGZG.
- [10] **Кожевников О. А., Корсун К. И.** Правовое регулирование федеральной территории «Сириус» как один из дискуссионных вопросов реализации «конституционной реформы» 2020 года // *Вестник Белгородского юридического института МВД России имени И.Д. Путилина*. 2023. № 2 (53). С. 9–16. EDN LUVTWJ.
- [11] **Выдрин И. В.** Местное самоуправление в России: от идеи к практике // *Конституционное и муниципальное право*. 2015. № 11. С. 75–80. EDN UNSWMJ.
- [12] **Тимофеев Н. С.** К поиску ориентиров и критериев эффективности публичных властей // *Конституционное и муниципальное право*. 2022. № 5. С. 43–49. DOI 10.18572/1812-3767-2022-5-43-49. EDN MABPEL.
- [13] **Александров А. С., Александрова И. А., Андрианов Н. В., Максимов С. И., Павлов В. И., Поляков А. В., Стомба А. В., Тимошина Е. В., Терехин В. В., Тонков Е. Н., Ульмер-Байтева М. В., Честнов И. Л.** Постклассическая онтология права : монография. Санкт-Петербург : Издательство Алетей, 2016. 688 с. EDN WMYBQJ.
- [14] **Пахарукова А. В.** Регистр муниципальных нормативных правовых актов // *Муниципальная служба: правовые вопросы*. 2010. № 1. С. 12–14. EDN LAMAQF.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ:

Блещик Александр Владимирович – кандидат юридических наук; Государственно-правовой департамент Губернатора Свердловской области и Правительства Свердловской области — *заместитель начальника управления правовой экспертизы и мониторинга законодательства и правоприменения* (620075, Россия, Екатеринбург, ул. Горького, стр. 21); Уральский государственный юридический университет имени В.Ф. Яковлева — *доцент кафедры конституционного права* (620137, Россия, Екатеринбург, ул. Комсомольская, 21); bleszczyk@yandex.ru. AuthorID РИНЦ: 1105849, ORCID: 0000-0001-9166-4432.

Статья поступила 04.09.2023; рецензия получена 05.09.2023; принята к публикации 05.09.2023.

LEGAL EXPERTISE OF MUNICIPAL LEGAL ACTS AS A REMEDY OF IMPLEMENTING THE PRINCIPLE OF UNITY OF THE SYSTEM OF PUBLIC AUTHORITY (ON THE EXAMPLE OF THE SVERDLOVSK REGION)

Bleshchik A. V.^{1,2}

¹ State Legal Department of the Governor of the Sverdlovsk Region and the Government of the Sverdlovsk Region (build. 21, Gorky St., Ekaterinburg, 620075, Russia)

² Ural State Law University named after V.F. Yakovlev (21, Komsomolskaya St., Ekaterinburg, 620137, Russia)

FOR CITATION:

Bleshchik, A. V. (2023). Legal expertise of municipal legal acts as a remedy of implementing the principle of unity of the system of public authority (on the example of the Sverdlovsk region). *Municipality: Economics and Management*, (3), 58–67. <https://doi.org/10.22394/2304-3385-2023-3-58-67>.

ABSTRACT:

Relevance of the issue. This article is devoted to the issue of the significance and role of legal expertise of municipal legal acts in the context of the implementation in Russia of the principle of unity of the system of public authority. The introduction of the provision on the unity of the system of public authority into the constitutional text and its development in the current federal legislation for several years of the constitutional reform never gave a clear idea of the concept. Understanding the practical consequences of the reform is difficult due to the lack of the whole new administrative and political practices that would change the nature of the relationship between the levels of public authority.

Research purpose and methods. Today, legal expertise of legal acts as part of the general activity of maintaining a register of municipal legal acts remains a basic way to ensure the unity of the legal space and one of the possible tools for implementing the single public authority concept. The practice of conducting legal expertise of municipal acts by the authorities of the RF entities has revealed a number of problems associated with the uncertainty of the nature of the legal expertise itself, lack of clearly established legal consequences of ignoring its results, with poor methodological and technical equipment of the expertise and, ultimately, with its low quality. In the article, formal legal, comparative, statistical and other research methods were used.

Results and proposals. According to the author, the solution to these problems may be associated with the formalization of expert activities, identification of negative consequences that occur if the local government would not eliminate legal defects revealed through legal expertise, and the scientific development of the methodological basis of legal expertise. The purpose of legal expertise, as practice, to ensure the unity of the system of public power, should not only be to check the formal compliance of legal acts of lower legal force with higher ones, but to assess the efficiency of authorities coordination, feasibility of their decisions, correlation of interests at all levels of public power with each other and with the citizens' interests.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА: legal expertise of legal acts, municipal rule-making, register of municipal normative legal acts, unity of the legal space, unity of the public authority system, constitutional reform.

REFERENCES

- [1] ТХАВИСИМОВА, Л. А., & ТСАПКО, М. И. (2017). The politico-legal institutionalization of public control in the context of formation of the mechanism of counteraction of corruption. *Social and Humanitarian Knowledge*, (12), 212–216. <https://elibrary.ru/ylyxfux>.
- [2] БАГМЕТ, А. М., & ВУЧКОВА, Е. И. (2022). Municipal law-making: Legal regulation problems. *Constitutional and Municipal Law*, (12), 60–63. <https://doi.org/10.18572/1812-3767-2022-12-60-63>.
- [3] ВАНТЕЕВА, Н. В. (2012). Ensuring the quality of acts of municipal lawmaking. *Constitutional and Municipal Law*, (4), 70–74. <https://elibrary.ru/oxriod>.
- [4] КОВТУН, Н. Н., & КОВТУН, И. С. (2022). Legal examination of a normative legal act in Russia: in the absence of a subject and purpose, reliable methods and means, with the optionality of its result. *Legal Technology*, (16), 440–447. <https://elibrary.ru/lmfvfh>.
- [5] СТАРОДУБТСЕВА, И. А. (2012). Examination of normative legal acts as a way to prevent conflicts: Features of legal regulation in the constituent entities of the Russian Federation. *Russian Justice*, (9), 14–20. <https://elibrary.ru/pcsxnd>.

- [6] **MIRONOV, A. N.** (2012). Examination of draft normative legal acts by federal executive authorities. *Administrative Law and Procedure*, (2), 32–38. <https://elibrary.ru/oxogod>.
- [7] **ЕВДОКИМОВ, В. В.** (2013). Participation of the prosecutor's office and constitutional justice in ensuring the unity of the legal space. *The State Government and Local Government*, (7), 10–13. <https://elibrary.ru/pgskrg>.
- [8] **GULYAGIN, A. YU.** (2009). Administrative mandate of justice authorities in the field of ensuring the unity of the legal space. *Journal of Russian Law*, (2), 27–33. <https://elibrary.ru/kzvkjt>.
- [9] **BLESCHIK, A. V.** (2022). On the content of the concept of a unified public government system in a constituent entity of the Russian Federation. *Constitutional and Municipal Law*, (12), 16–21. <https://doi.org/10.18572/1812-3767-2022-12-16-21>.
- [10] **KOZHEVNIKOV, O. A., & KORSUN, K. I.** (2023). Legal regulation of the federal territory "sirius" as one of the controversial issues of the implementation of the "constitutional reform" in 2020. *Bulletin of the Belgorod Law Institute of the Ministry of Internal Affairs of Russia named after I.D. Putin*, (2), 9–16. <https://elibrary.ru/luvwtj>.
- [11] **VYDRIN, I. V.** (2015). Local self-government in Russia: From idea to practice. *Constitutional and Municipal Law*, (11), 75–80. <https://elibrary.ru/unswmj>.
- [12] **TIMOFEEV, N. S.** (2022). On the search for reference points and criteria of efficiency of public government. *Constitutional and Municipal Law*, (5), 43–49. <https://doi.org/10.18572/1812-3767-2022-5-43-49>.
- [13] **ALEXANDROV, A. S., ALEXANDROVA, I. A., ANDRIANOV, N. V., MAKSIMOV, S. I., PAVLOV, V. I., POLYAKOV, A. V., STOVBA, A. V., TIMOSHINA, E. V., TEREKHIN, V. V., TONKOV, E. N., ULMER-BAITEVA, M. V., & CHESTNOV, I. L.** (2016). *Post-classical Ontology of Law*. Aletheia Publishing House. <https://elibrary.ru/wmybj>.
- [14] **PAKHARUKOVA, A. V.** (2010). Register of municipal normative legal acts. *Municipal Service: Legal Issues*, (1), 12–14. <https://elibrary.ru/lamaqf>.

AUTHORS' INFORMATION:

Aleksandr V. Bleshchik – Ph.D. of Juridical Sciences; State Legal Department of the Governor of the Sverdlovsk Region and the Government of the Sverdlovsk Region — *deputy head of the Department of Legal Expertise and Monitoring of Legislation and Law Enforcement* (build. 21, Gorky St., Ekaterinburg, 620075, Russia); Ural State Law University named after V.F. Yakovlev — *associate professor of the Department of Constitutional Law* (21, Kom-somolskaya St., Ekaterinburg, 620137, Russia); bleszczyk@yandex.ru. RSCI AuthorID: 1105849, ORCID: 0000-0001-9166-4432.

The article was submitted 09/04/2023; reviewed 09/05/2023; accepted for publication 09/05/2023.

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ПУБЛИЧНОГО АДМИНИСТРИРОВАНИЯ В СФЕРЕ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ОБЩЕСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ НА МЕСТНОМ УРОВНЕ

Мазеин А. В.¹

¹ Центр исследования проблем безопасности Российской академии наук (117335, Россия, Москва, ул. Гарибальди, 216)

ДЛЯ ЦИТИРОВАНИЯ:

Мазеин А. В. Правовое регулирование публичного администрирования в сфере обеспечения общественной безопасности на местном уровне // Муниципалитет: экономика и управление. 2023. № 3. С. 68–76. DOI 10.22394/2304-3385-2023-3-68-76. EDN NJRRMX.

АННОТАЦИЯ:

Введение. Актуальность темы исследования обусловлена увеличением числа угроз общественной безопасности на фоне изменения внешней конъюнктуры развития государства. В таких условиях увеличение внимания законодателя к обеспечению защиты национальных интересов России и ее граждан от различных угроз требует формирования завершеного представления о положении органов местного самоуправления в единой системе обеспечения общественной безопасности. Цель исследования – сформировать актуальное представление о структуре и компетенции органов местного самоуправления в рамках единой системы публичной власти, обеспечивающих публичное администрирование в сфере обеспечения общественной безопасности.

Методологическая база исследования строится на системном подходе к исследуемым отношениям. При формулировании выводов автор опирается на формально-юридический и сравнительно-правовой методы. Применение моделирования позволяет конкретизировать авторскую позицию.

Результаты исследования. Определение многообразия вопросов местного значения подтверждает участие органов местного самоуправления в обеспечении общественной безопасности. Детализация полномочий в рассматриваемой сфере отражается в специальных законах. Это становится гарантией защиты прав населения за счет конкретизации необходимых управленческих действий. При этом полномочия по обеспечению общественной безопасности распределяются между создаваемыми органами местного самоуправления. Представительные органы гарантируют состояние защищенности через бюджетное финансирование, принятие иных специальных решений и через контроль за проводимыми мероприятиями. Глава муниципального образования координирует органы местного самоуправления с иными органами публичной власти (например, с полицией) и осуществляет иные специальные полномочия. Местная администрация разрабатывает муниципальные программы в области обеспечения общественной безопасности, обеспечивает оперативное реагирование на угрозы, стимулирует деятельность институтов гражданского общества. Иные уполномоченные органы местного самоуправления в сфере обеспечения общественной безопасности, как правило, не создаются.

Выводы. В целом институциональная и правовая основа публичного администрирования в сфере обеспечения общественной безопасности на муниципальном уровне органично дополняет существующие механизмы на федеральном и региональном уровне. В условиях нарастания возможных угроз и с учетом проводимой муниципальной реформы целесообразно рассмотреть вопрос о создании в муниципальных образованиях иных специальных органов местного самоуправления, выполняющих функции по обеспечению общественной безопасности.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА: национальная безопасность, принцип единства, пожарная безопасность, гражданская оборона, муниципальные программы, местная администрация, профилактика правонарушений, гражданское общество, территориальная безопасность.

© А. В. Мазеин, 2023

Open Access This article is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License, which permits use, sharing, adaptation, distribution and reproduction in any medium or format, as long as you give appropriate credit to the original author(s) and the source, provide a link to the Creative Commons license, and indicate if changes were made.



В настоящее время субъекты публичной власти в Российской Федерации существенное внимание уделяют вопросам противодействия угрозам безопасности государства и общества. Актуальность совершенствования такого направления деятельности увеличивается в условиях изменения внешней конъюнктуры развития государства. Как подчеркивает профессор И. В. Выдрин, в последние годы увеличивается внимание законодателя к обеспечению защиты национальных интересов России и ее граждан от внешних угроз [1, с. 40]. В таких условиях востребованным становится рассмотрение актуальной системы обеспечения безопасности государства и общества. Поскольку наиболее приближенными к населению в современной системе публичной власти являются органы местного самоуправления, необходимо отдельно рассмотреть их участие в обеспечении общественной безопасности.

Занимая важное место в единой системе публичной власти, органы местного самоуправления наряду с органами государственной власти осуществляют публичное администрирование в рассматриваемой сфере: принимают управленческие решения, направленные на обеспечение высокого уровня состояния защищенности общества, а также в повседневном режиме реализуют эти решения. При этом правовыми рамками для этой деятельности выступают положения Конституции России, предоставляющие народу право осуществлять свою власть через органы местного самоуправления. Последние, в свою очередь, обеспечивают решение вопросов местного значения. Фактически вопросы местного значения отражают предметы ведения органов местного самоуправления¹. Определение многообразия таких вопросов позволяет установить, какое место в деятельности органов местного самоуправления занимает обеспечение общественной безопасности. Непосредственно в Конституции эти вопросы не обозначены, поэтому их конкретизация должна проводиться в специальных федеральных законах. Вместе с тем последние однозначно не указывают, какие вопросы местного значения требуют от органов местного самоуправления осуществлять такую их специфическую функцию, как охрана общественного порядка [2, с. 119]. Вывод о выделении таких вопросов может являться только результатом научного анализа законодательства и правоприменительной практики.

Вопросы местного значения в федеральном законодательстве (Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ) в настоящее время устанавливаются с учетом существующей дифференциации видов муниципальных образований. Анализ положений данного закона позволяет предполо-

жить, что пределы участия органов местного самоуправления в обеспечении общественной безопасности определяются необходимостью решения следующих вопросов:

- а) «обеспечение безопасности дорожного движения на автомобильных дорогах местного значения»;
- б) «организация охраны общественного порядка муниципальной милицией»;
- в) «обеспечение первичных мер пожарной безопасности в границах муниципального образования»;
- г) «организация мероприятий по охране окружающей среды»;
- д) «обеспечение безопасности жизни и здоровья детей в организациях отдыха детей»;
- е) «организация и осуществление мероприятий по территориальной обороне и гражданской обороне, защите населения и территории муниципального образования от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, включая поддержку в состоянии постоянной готовности к использованию систем оповещения населения об опасности, объектов гражданской обороны, создание и содержание в целях гражданской обороны запасов материально-технических, продовольственных, медицинских и иных средств»;
- ж) «осуществление мероприятий по обеспечению безопасности людей на водных объектах, охране их жизни и здоровья»;
- з) «оказание поддержки гражданам и их объединениям, участвующим в охране общественного порядка, создание условий для деятельности народных дружин».

Важно подчеркнуть, что в рамках своей компетенции органы местного самоуправления также имеют право на:

- а) «создание муниципальной пожарной охраны»;
- б) «оказание поддержки общественным наблюдательным комиссиям, осуществляющим общественный контроль за обеспечением прав человека, и содействие лицам, находящимся в местах принудительного содержания»;
- в) «осуществление деятельности по обращению с животными без владельцев, обитающими на территориях муниципального округа, городского округа»;
- г) «осуществление мероприятий в сфере профилактики правонарушений, предусмотренных Федеральным законом «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации»;
- д) «осуществление мероприятий по оказанию помощи лицам, находящимся в состоянии алкогольного, наркотического или иного токсического опьянения».

Указанные права органов местного самоуправления связаны с деятельностью по обеспечению общественной безопасности. Муниципальная пожарная охрана обеспечивает противопожарную защищенность объектов, находящихся в границах муниципальных образований; организация обращения с животными без владельцев гарантирует защиту от болезней, распространяемых такими животными, и т. д.

¹ Тепляков И. И. Вопросы местного значения как предмет ведения органов местного самоуправления: история, теория, практика: дис. ... канд. юридич. наук: 12.00.02 / Тепляков Игорь Игоревич. Екатеринбург, 2019. 226 с.

Кроме того, значительное число конкретных обязанностей органов местного самоуправления в сфере обеспечения общественной безопасности «закрепляются в отраслевом законодательстве, а не в законе, устанавливающем общие принципы организации местного самоуправления» [3, с. 103]. Например, конкретные полномочия органов местного самоуправления в области обеспечения общественной безопасности закреплены:

1) в Федеральном законе от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера». Данный закон требует установления местного уровня реагирования, содействия устойчивому функционированию организаций в чрезвычайных ситуациях и др.;

2) в Федеральном законе от 21 декабря 1994 г. № 69-ФЗ «О пожарной безопасности». Данный закон требует создания условий для забора воды из систем наружного водоснабжения для обеспечения противопожарной защиты;

3) в Федеральном законе от 10 декабря 1995 г. № 196-ФЗ «О безопасности дорожного движения». Данный закон требует от органов местного самоуправления ежегодно разрабатывать меры, направленные на устранение причин ДТП, в том числе на объектах улично-дорожной сети;

4) в Федеральном законе от 23 февраля 2013 г. № 15-ФЗ «Об охране здоровья граждан от воздействия окружающего табачного дыма, последствий потребления табака или потребления никотинсодержащей продукции». Данный закон требует, чтобы органы местного самоуправления участвовали в реализации мероприятий по защите населения от воздействия окружающего табачного дыма.

Установление соответствующих полномочий нормами федеральных законов требует от органов местного самоуправления активного участия в обеспечении общественной безопасности и одновременно становится гарантией защиты прав населения в данной области за счет детализации необходимых управленческих действий. С учетом этого органы местного самоуправления всех 20 тысяч муниципальных образований, расположенных на территории России, устанавливают свою компетенцию в сфере обеспечения общественной безопасности не самостоятельно, а на основании положений федерального законодательства. Такой подход является следствием реализации принципа единства системы публичной власти применительно к организации местного самоуправления [4]. По этому вопросу согласимся с важным выводом о необходимости выстраивания комплексного взаимосвязанного развития в рамках единой системы управления как государственной власти, так и местного самоуправления [5, с. 83]. В итоге это позволяет гражданам, проживающим в разных муниципальных образованиях, ожидать гарантированного уровня обеспечения общественной безопасности.

В целом установление и реализация вышеуказанных вопросов местного значения и прав органов местного самоуправления отражает их непосредственное включение в систему обеспечения общественной безопасности. Согласимся, что обеспечение общественной безопасности сегодня невозможно представить без «повседневной деятельности органов местного самоуправления по установке в соответствующих общественных местах светофоров, сооружению подземных переходов, сооружению крытых стоянок на остановках для граждан, ожидающих прибытия общественного транспорта» [6]. Как справедливо отмечают А. З. Игнатюк и С. С. Колеско, органичное включение власти на местах в систему обеспечения безопасности должно гарантировать успешное преодоление таких негативных проявлений, как рост административных правонарушений и уголовных преступлений, резкое понижение культуры общества, повреждение имущества в общественных местах, нарушение санитарных и экологических правил [7, с. 110].

В настоящее время необходимо дополнительно отметить, что следствием масштабных изменений Конституции России, произошедших в 2020 году, стало обсуждение проекта нового Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» (законопроект № 40361-8), который должен заменить Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ. Текст законопроекта (к первому чтению) предполагает, что полномочия органов местного самоуправления определяются отдельной статьей без дифференциации по видам муниципальных образований. При этом ключевые полномочия в области обеспечения общественной безопасности в данном перечне полномочий сохраняются, в их числе:

а) «обеспечение первичных мер пожарной безопасности в границах муниципального образования»;

б) «оказание поддержки социально ориентированным некоммерческим организациям, благотворительной деятельности и добровольчеству (волонтерству)»;

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

г) «осуществление мер по противодействию коррупции в границах муниципального образования».

Дополнительно законопроект предполагает, что в целях обеспечения жизнедеятельности населения законом субъекта Российской Федерации за органами местного самоуправления могут закрепляться отдельные полномочия. Среди них существенное место занимают полномочия по обеспечению общественной безопасности, например:

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

б) «организация и осуществление мероприятий по территориальной обороне и гражданской обороне, защите населения и территории муниципального образования от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера»;

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

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

д) «оказание поддержки гражданам и их объединениям, участвующим в охране общественного порядка, создание условий для деятельности народных дружин».

Как видим, внесенный законопроект обладает преємственностью в части полномочий в области обеспечения общественной безопасности. Поэтому даже при принятии нового закона система полномочий в целом останется прежней, что не создаст пробелов в этом направлении деятельности публичной администрации. Более того, и действующий Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ, и внесенный законопроект № 40361-8 содержат одинаковые подходы к организации системы и структуры органов местного самоуправления. Это гарантирует сохранение институциональной основы обеспечения общественной безопасности на муниципальном уровне.

При этом сама система органов местного самоуправления представляет собой модель увязанных между собой видов органов местного самоуправления, обладающих уникальными полномочиями по решению вопросов местного самоуправления во взаимодействии с иными субъектами публичной власти. В свою очередь структура названной системы представляет собой реально существующий перечень органов местного самоуправления, фактически созданных в отдельном муниципальном образовании.

В целом систему органов местного самоуправления составляют:

1) представительный орган муниципального образования;

2) глава муниципального образования;

3) местная администрация (исполнительно-распорядительный орган муниципального образования);

4) контрольно-счетный орган муниципального образования;

5) иные органы и выборные должностные лица местного самоуправления, предусмотренные уставом муниципального образования и обладающие собственными полномочиями по решению вопросов местного значения.

Первые три вида органов императивно создаются в муниципальных образованиях. Они, являясь ядром муниципальной власти, становятся основными субъектами обеспечения общественной

безопасности на муниципальном уровне. При этом их место в системе обеспечения общественной безопасности детерминировано компетенцией, установленной в законодательстве.

Переходя к определению правового статуса указанных органов, подчеркнем, что они существуют в рамках единой системы публичной власти и их компетенция в части обеспечения общественной безопасности пересекается с соответствующими полномочиями органов государственной власти. Как указывает профессор Б. В. Россинский: введенный в 2020 году в Конституцию принцип единства системы публичной власти должен обеспечить преодоление рассогласованности действий различных институтов управления [8]. Поэтому консолидированные действия органов местного самоуправления и субъектов государственного управления должны обеспечить положительное влияние на состояние защищенности общества. Эту же идею раскрывает профессор А. М. Воронов, подчеркивающий, что «служение интересам многонационального народа Российской Федерации должно выражаться в принятии всеми органами публичной власти нормативных правовых актов и проведении внутренней политики, направленной на защиту интересов российских граждан, защиту их конституционных прав, свобод и законных интересов» [9, с. 120].

Важно, что в условиях местного самоуправления только специально созданные органы, а не само население могут обеспечить оперативное решение вопросов обеспечения общественной безопасности, поскольку население муниципального образования в целом не обладает необходимым уровнем мобильности. И к тому же проведение референдумов, сходов граждан требует больших затрат для их проведения, в том числе финансовых и временных. Указанный тезис подтверждается муниципальными правовыми актами. Например, в соответствии со статьей 19 Устава городского округа – города Барнаула Алтайского края «на местный референдум не могут быть вынесены вопросы о принятии чрезвычайных и срочных мер по обеспечению здоровья и безопасности населения», что обусловлено длительностью созыва референдума. По мнению автора, система органов местного самоуправления, участвующих в обеспечении общественной безопасности на муниципальном уровне, выстраивается следующим образом.

1. Представительный орган как субъект обеспечения общественной безопасности. Переходя к системе органов местного самоуправления, участвующих в обеспечении общественной безопасности на муниципальном уровне, подчеркнем, что, как и на федеральном или региональном уровнях, большей юридической силой обладают решения представительных органов. На муниципальном уровне законодательные органы не создаются, поэтому ключевое место в системе муниципальных правовых актов принимают решения представительных органов.

Представительные органы муниципальных образований (именуемые по-разному с учетом исторических и национальных традиций: Дума, Совет депутатов, Собрание депутатов, Совет, Совет народных депутатов, Собрание, Собрание представителей, Земское Собрание, Муниципальный Совет, Муниципальное Собрание, Жыельш, Жыен, Комитет местного самоуправления, Муниципалитет, Представительное Собрание, Совет (Круг), Совет местного самоуправления, Совет муниципального образования, Хурал представителей) обеспечивают возможность выражения и реализации «на практике публичных интересов населения в форме принятия юридически значимых решений, имеющих основополагающее социальное-политическое значение» [10].

Ключевым документом, ежегодно определяющим систему публичного управления на местном уровне, который задает вектор развития муниципального образования, является бюджет. Анализ структуры бюджетных ассигнований позволяет подтвердить повышение внимания со стороны местных властей к обеспечению общественной безопасности. Например, Дума Кудымкарского муниципального округа Пермского края за последние годы постоянно увеличивала финансирование мероприятий муниципальной программы «Обеспечение общественной безопасности на территории муниципального образования «Городской округ – город Кудымкар». Суммарно реализация мероприятий по обеспечению общественной безопасности в городе Кудымкаре потребовала за 3 года увеличения финансирования более чем в 3 раза (см. табл. 1).

Кроме того, в рамках своих полномочий представительные органы систематически контролируют исполнение соответствующих мероприятий. Например, Решение Думы Арамилевского городского округа Свердловской области от 14.09.2017 № 23/12 было обращено к вопросу выполнения мероприятий муниципальной программы «Обеспечение общественной безопасности на территории Арамилевского городского округа до 2020 года». Подобный контрольный механизм придает управленческой деятельности представительного органа завершенный характер.

Примечательно, что ранее, до изменения положений Бюджетного кодекса Российской Федерации, именно представительные органы инициировали реализацию муниципальных программ. Например, в 2008 году Советом депутатов городского округа Щербинка Московской области была утверждена муниципальная целевая программа «Обеспечение общественной безопасности и правопорядка на территории города Щербинки на 2008–2011 годы». Основными задачами программы являлось обеспечение общественного порядка и безопасности населения, стимулирование деятельности публичных институтов по борьбе с преступностью. Также в рамках программы предполагалось

Таблица 1 — Информация об объеме бюджетных ассигнований, направленных на финансирование мероприятий муниципальной программы города Кудымкар «Обеспечение общественной безопасности»

Год	Объем бюджетных ассигнований (тыс. руб.)	Прирост к пред. году	
		в тыс. руб.	в процентах
2019	4 910,4	—	—
2020	5 598,6	688,2	14,0
2021	9 252,4	3 653,8	65,0
2022	11 335,7	2 083,3	22,5

лось улучшение деятельности специализированных органов для борьбы с правонарушителями.

В отдельных случаях представительные органы принимают иные специальные решения, направленные на обеспечение общественной безопасности. Так, решением Совета депутатов городского округа Протвино Московской области от 26.04.2010 № 113/21 утверждено «Положение об обеспечении общественного порядка и общественной безопасности в наукограде Протвино». Положение раскрывает систему наиболее типичных нарушений общественной безопасности, а также устанавливает принципы привлечения институтов гражданского общества, в том числе добровольной народной дружины к обеспечению общественного порядка.

2. Глава муниципального образования как субъект обеспечения общественной безопасности.

Как подчеркивают современные исследователи, глава муниципального образования «занимает центральное место в системе органов местного самоуправления», поскольку обеспечивает связь координируемых им органов местного самоуправления с иными органами публичной власти².

Фактически глава муниципального образования (глава, мэр, глава администрации, башлык, ахлаци, руководитель мэрии и др.) занимает руководящую позицию в системе обеспечения общественной безопасности на муниципальном уровне, что подтверждается следующими закрепленными за ним полномочиями, например:

1) утверждение паспорта безопасности мест массового пребывания людей (Постановление Правительства РФ от 25.03.2015 № 272);

2) руководство комиссиями по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и обеспечению пожарной безопасности (Федеральный закон от 21 декабря 1994 года № 68-ФЗ);

3) взаимодействие с полицией в части получения информации о состоянии правопорядка на соответствующей территории (Федеральный закон от 7 февраля 2011 года № 3-ФЗ).

Кроме того, в некоторых муниципальных образованиях по инициативе главы создаются совещательные органы, действующие в интересах обеспечения общественной безопасности (например, межведомственная комиссия по профилактике право-

² Тихалева Е. Ю. Конституционно-правовое регулирование системы органов местного самоуправления : дис. ... канд. юридич. наук : 12.00.02 / Тихалева Елена Юрьевна. Орел, 2013. С. 66.

нарушений в Туринском городском округе Свердловской области, действующая на основании Положения, утвержденного постановлением главы Туринского городского округа от 20.12.2013 № 490).

3. Местная администрация как субъект обеспечения общественной безопасности. Местная администрация (администрация, мэрия, местная администрация, администрация (правление), администрация местного самоуправления, исполнительный комитет) является ведущим исполнительно-распорядительным органом в системе местного самоуправления, осуществляя в ежедневном режиме закрепленные за ней полномочия. Эти полномочия предопределяются уставом муниципального образования, актами представительного органа и главы с учетом закрепленных вопросов местного значения и переданных на местный уровень государственных полномочий. Внутренняя структура местных администраций выстраивается, как правило, путем выделения функциональных и территориальных подразделений. Как подчеркивает А. С. Куличков, в структуре местных администраций небольших поселений структурные подразделения не выделяются, а деятельность обеспечивают специалисты по направлениям деятельности администрации [11].

В структуре местных администраций во многих муниципальных образованиях созданы специальные функциональные структурные подразделения, в компетенцию которых входит обеспечение общественной безопасности, например:

1) отдел по территориальной безопасности администрации Ступинского муниципального района Московской области;

2) отдел по территориальной безопасности управления по безопасности и защите населения администрации Красногорского муниципального района Московской области;

3) отдел территориальной безопасности Администрации Наро-Фоминского городского округа Московской области;

4) управление безопасности администрации муниципального образования «Выборгский район» Ленинградской области;

5) управление общественной безопасности и правопорядка администрации муниципального образования город Краснодар.

В большинстве муниципальных образований по инициативе местных администраций создаются различные совещательные органы, участвующие в принятии решений по вопросам обеспечения общественной безопасности, например:

1) межведомственная комиссия по общественной безопасности и профилактике правонарушений в Кологривском муниципальном округе Костромской области (постановление Администрации Кологривского муниципального округа Костромской области от 22.03.2022 № 60-а);

2) межведомственная комиссия по профилактике правонарушений в муниципальном образо-

вании «Город Адыгейск» (постановление Администрации муниципального образования «Город Адыгейск» от 05.09.2019 № 250).

Деятельность местных администраций в условиях стратегического публичного управления в настоящее время приобретает особое значение, поскольку именно администрации разрабатывают муниципальные программы в области обеспечения общественной безопасности. Такие муниципальные программы позволяют не только установить цели и задачи деятельности в сфере обеспечения общественной безопасности, но и детализировать необходимые мероприятия, установить их исполнителей, определить необходимый объем ресурсов. В качестве примеров можно привести:

1) муниципальную программу «Обеспечение общественной безопасности на территории Арамилевского городского округа до 2024 года», утвержденную постановлением Администрации Арамилевского городского округа Свердловской области от 29.04.2023 № 206;

2) муниципальную программу «Обеспечение общественной безопасности на территории Сысертского городского округа до 2024 года», утвержденную постановлением Администрации Сысертского городского округа Свердловской области от 02.09.2019 № 1686;

3) муниципальную программу «Обеспечение общественной безопасности населения городского округа Рефтинский» до 2024 года», утвержденную постановлением Администрации городского округа Рефтинский Свердловской области от 29.12.2018 № 963.

Главным образом в качестве целей подобных программ определяется совершенствование системы обеспечения общественной безопасности. Для ее достижения предполагается достижение комплекса задач, среди которых:

1) организация и осуществление мероприятий по гражданской обороне и защите населения и территории от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, что является превентивной мерой против потенциальных угроз;

2) обеспечение пожарной безопасности населения и территории, что позволяет проводить мероприятия по профилактике пожаров, контролю за соблюдением пожарной безопасности, а также по оперативному реагированию на возникшие пожары;

3) профилактика правонарушений, обеспечение антитеррористической защищенности социально значимых объектов и повышение правосознания граждан, что направлено на создание контура безопасности социально значимых объектов от террористических угроз, формирование ответственного общества, в котором каждый может быть причастным к созданию безопасной среды для себя и других;

4) содержание и обслуживание системы обеспечения вызова экстренных оперативных служб по единому номеру системы «112», что может гаран-

тировать обеспечение своевременного реагирования на возникающие угрозы;

5) совершенствование толерантной среды на основе ценностей многонационального российского общества, общероссийской гражданской идентичности и культурного самосознания, что должно консолидировать общественность и предоставить возможность каждому чувствовать себя равноправным членом общества, способным внести свой вклад в его процветание.

С учетом предлагаемых задач осуществляется декомпозиция подпрограмм, включая подпрограммы с условными наименованиями «Профилактика экстремизма и гармонизация межэтнических отношений», «Профилактика правонарушений», «Гражданская оборона и защита от чрезвычайных ситуаций», «Профилактика терроризма», «Пожарная безопасность».

4. Иные органы местного самоуправления как субъекты обеспечения общественной безопасности. Наконец, необходимо отметить, что наименее исследованными в системе органов местного самоуправления традиционно являются иные органы. В одной из предыдущих работ автор подчеркивал, что иные органы местного самоуправления (различные комитеты, управления, территориальные администрации и т. п.) создаются примерно в четверти муниципальных образований [12]. Это обусловлено во многом бюджетным фактором. Большинство небольших муниципальных образований обладает низким индексом расчетной бюджетной обеспеченности, и возможность образования иных самостоятельных органов фактически отсутствует. В таких муниципальных образованиях все имеющиеся исполнительно-распорядительные полномочия осуществляет местная администрация, функции в которой распределяются между отдельными сотрудниками. С другой стороны, в тех муниципальных образованиях, в которых созданы иные органы, последние создаются для управления в сферах, в которых фиксируется необходимость управления значительным объемом бюджетных средств. В частности, в муниципальных образованиях, расположенных на территории Свердловской области, созданы уполномоченные органы в сфере управления образованием, уполномо-

ченные органы в сфере управления имуществом, уполномоченные органы в сфере управления культурой, территориальные органы, уполномоченные органы в сфере управления физической культурой и спортом и уполномоченные органы в сфере ЖКХ и градостроительства.

Как видим, уполномоченных органов в сфере обеспечения общественной безопасности не создано, хотя число вопросов местного значения из этой сферы значительное. Полагаем, что в муниципальных образованиях с большой численностью населения (прежде всего, в административных центрах субъектов РФ) целесообразно рассмотреть необходимость создания иных уполномоченных органов местного самоуправления в сфере общественной безопасности. Это может способствовать повышению профессионализма и качества публичного администрирования вопросами обеспечения общественной безопасности на муниципальном уровне.

В целом институциональная и правовая основа публичного администрирования в сфере обеспечения общественной безопасности на муниципальном уровне в современных условиях развития принципа единства системы публичной власти органично дополняет существующие механизмы на федеральном и региональном уровнях. Являясь наиболее приближенными к населению, органы местного самоуправления способны оперативно выявлять потенциальные угрозы, могут привлекать к их подавлению граждан и институты гражданского общества, а также на локальном уровне координируют деятельность иных субъектов публичной власти. Подобные инструменты управления обеспечивают комплексный характер решения задач по обеспечению общественной безопасности. При этом в условиях нарастания возможных угроз и с учетом проводимой муниципальной реформы (Федеральный закон от 1 мая 2019 года № 87-ФЗ) в части укрупнения муниципальных образований целесообразно рассмотреть вопрос о создании в муниципальных образованиях иных специальных органов местного самоуправления, выполняющих функции по обеспечению общественной безопасности, способных гарантировать профессиональный характер публичного администрирования в рассматриваемой сфере. ■

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

- [1] Выдрин И. В. Конституционный контекст национальной безопасности // *Право в современном мире: достижение метабезопасности как атрибута государства* : Материалы Всероссийской научно-практической конференции : в 3-х вып. Вып. 1. (Екатеринбург, 15-17 сентября 2020 г.). Екатеринбург, 2020. С. 40–42. EDN VFVYPK.
- [2] Журавлев Р. А., Гончаров И. В., Яковлев К. Л., Бок А. А., Бокарева Т. С. Правовые основы деятельности органов местного самоуправления в сфере обеспечения общественной безопасности: история, современность, перспективы : монография. Москва : Академия управления Министерства внутренних дел Российской Федерации, 2016. 148 с. EDN WARLZT.
- [3] Хамхоев Б. Правовые основы разграничения компетенции органов государственной власти и органов местного самоуправления в сфере обеспечения общественной безопасности // *Закон и право*. 2010. № 12. С. 100–103. EDN NAYRBJ.
- [4] Нор К. Е., Ивлева В. С. Единая система публичной власти: модернизация уровней публичного управления // *Сибирский антропологический журнал*. 2022. Т. 6, № 3. С. 205–211. DOI 10.31804/2542-1816-2022-6-3-205-211. EDN WBDENQ.
- [5] Кожевников О. А. Местное самоуправление в России: поиск оптимальной модели организации // *Правовые технологии*

- в современной юриспруденции : материалы Всероссийской (национальной) научно-практической конференции с международным участием, посвященной памяти профессора А. К. Черненко. Т. 2 (Новосибирск, 21-22 апреля 2022 г.) / под ред. Д. А. Савченко. Новосибирск : Сибирский институт управления – филиал РАНХиГС, 2022. С. 79–84. EDN FITLRC.
- [6] Шаповалова А. М., Данелиус Д. В. Обеспечение общественной безопасности на уровне местного самоуправления // *Гуманитарий Юга России*. 2016. Т. 18, № 2. С. 273–282. EDN VSYZIN.
- [7] Игнатюк А. З., Колеско С. С. Роль органов местного управления и самоуправления в сфере охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности // *Вестник Полоцкого государственного университета. Серия D. Экономические и юридические науки*. 2020. № 13. С. 108–111. EDN TVTOMN.
- [8] Россинский Б. В. Законодательное обеспечение единства исполнительных органов с позиций теории систем // *Актуальные проблемы российского права*. 2022. Т. 17, № 9 (142). С. 11–21. DOI 10.17803/1994-1471.2022.142.9.011-021. EDN JDCWE.
- [9] Воронов А. М., Лалидус Р. Н. Публичное администрирование в сфере обеспечения общественной безопасности современной России: Теоретические и правовые концепты : монография. Москва : ООО Издательство «Юнити-Дана», 2022. 320 с. EDN FFTULX.
- [10] Остапец О. Г., Карномазова А. А. Представительный орган в системе муниципального управления // *Актуальные проблемы современности: наука и общество*. 2020. № 2 (27). С. 3–8. EDN KQFNRA.
- [11] Куличков А. С. Исполнительно-распорядительные органы местного самоуправления в системе муниципальной власти // *Административное и муниципальное право*. 2013. № 10 (70). С. 948–953. EDN RERUJH.
- [12] Мазеин А. В. Система и структура органов местного самоуправления в условиях реализации принципа единства системы публичной власти и трансформации муниципальных образований // *Муниципалитет: экономика и управление*. 2023. № 1 (42). С. 56–67. DOI 10.22394/2304-3385-2023-1-56-67. EDN VXOQYD.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ:

Мазеин Артем Владимирович – кандидат юридических наук; Центр исследования проблем безопасности Российской академии наук – *старший научный сотрудник* (117335, Россия, Москва, ул. Гарибальди, 21б); artemmazein@mail.ru. AuthorID РИНЦ: 1017542, ORCID: 0000-0002-5598-7784.

Статья поступила 17.09.2023; рецензия получена 18.09.2023; принята к публикации 18.09.2023.

LEGAL REGULATION OF PUBLIC ADMINISTRATION IN THE FIELD OF ENSURING PUBLIC SAFETY AT LOCAL LEVEL

Mazein A. V.¹

¹ Center for Security Research of the Russian Academy of Sciences (21b, Garibaldi St., Moscow, 117335, Russia)

FOR CITATION:

Mazein, A. V. (2023). Legal regulation of public administration in the field of ensuring public safety at local level. *Municipality: Economics and Management*, (3), 68–76. <https://doi.org/10.22394/2304-3385-2023-3-68-76>.

ABSTRACT:

Introduction. The research relevance is due to the increase in the number of threats to public safety against the background of changes in the external conjuncture of the development of the state. In such circumstances, the legislator's increasing attention to ensuring the protection of the national interests of Russia and its citizens from various threats requires the formation of a complete picture of the position of local self-government bodies in a unified system of ensuring public security. The research purpose is to form an up-to-date idea of the structure and competence of local self-government bodies within the framework of a unified system of public authority providing public administration in the field of public safety.

Methodological basis of the research is based on a systematic approach to the studied relationships. When formulating conclusions, the author relies on formal legal and comparative legal methods. Through modeling the author's position is specified.

Research results. The definition of the diversity of issues of local importance confirms the participation of local self-government bodies in ensuring public safety. The details of the powers in this area are reflected in special laws. This becomes a guarantee of protecting the rights of the population by specifying the necessary management actions. At the same time, the powers to ensure public safety are distributed among the established

local self-government bodies. Representative bodies guarantee security through budget financing, adoption of other special decisions and through monitoring of ongoing events. The head of the municipality coordinates local self-government bodies with other public authorities (for example, with the police) and exercises other special powers. The local administration develops municipal programs in the field of public safety, ensures prompt response to threats, and stimulates the activities of civil society institutions. Other authorized bodies of local self-government in the field of public safety are, as a rule, not established.

Conclusions. In general, the institutional and legal framework of public administration in the field of public security at the municipal level organically complements the existing mechanisms at the federal and regional levels. In the conditions of increasing possible threats and taking into account the ongoing municipal reform, it is advisable to consider establishing other special local self-government bodies in municipalities to perform functions to ensure public safety.

KEYWORDS: national security, the principle of unity, fire safety, civil defense, municipal programs, local administration, crime prevention, civil society, territorial security.

REFERENCES

- [1] VYDRIN, I. V. (2020). Constitutional context of national security. In *Law in the modern world: Achieving metasecurity as an attribute of the state* (pp. 40–42). Ural Institute of Management – branch of RANEPА. <https://elibrary.ru/vfvypk>.
- [2] ZHURAVLEV, R. A., GONCHAROV, I. V., YAKOVLEV, K. L., БОК, А. А., & БОКАРЕВА, Т. С. (2016). *Legal basis of local authorities activity concerning public security: History, modern conditions, prospects*. Academy of Management of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation. <https://elibrary.ru/warltz>.
- [3] КНАМКHOЕВ, В. (2010). The legal framework the distribution of competence of government bodies and local authorities in the field of public safety. *Law and Legislation*, (12), 100–103. <https://elibrary.ru/nayrbj>.
- [4] NOR, K. E., & IVLEVA, V. S. (2022). Unified system of public authority: Modernization of levels of public administration. *Siberian Journal of Anthropology*, 6(3), 205–211. <https://doi.org/10.31804/2542-1816-2022-6-3-205-211>.
- [5] KOZHEVNIKOV, O. A. (2022). Local self-government in Russia: Search for an optimal organizational model. In D. A. Savchenko (Ed.) *Legal Technologies in Modern Jurisprudence* (pp. 79–84). Siberian Institute of Management – branch of RANEPА. <https://elibrary.ru/fitlrc>.
- [6] SHAPOVALOVA, A. M., & DANIELIUS, D. V. (2016). Providing of public safety at the local government level. *Humanities of the South of Russia*, 18(2), 273–282. <https://elibrary.ru/vsyzin>.
- [7] IGNATYUK, A. Z., & KOLESKO, S. S. (2020). The role of local government and self-government bodies in the sphere of public order protection and security public safety. *Herald Of Polotsk State University. Series D. Economics And Law Sciences*, (13), 108–111. <https://elibrary.ru/tvtomh>.
- [8] ROSSINSKY, B. V. (2022). Legislative support for the unity of executive bodies in the context of systems theory. *Actual Problems of Russian Law*, 17(9), 11–21. <https://doi.org/10.17803/1994-1471.2022.142.9.011-021>.
- [9] VORONOV, A. M., & LAPIDUS, R. N. (2022). *Public administration in the sphere of ensuring public security in modern Russia: Theoretical and legal concepts*. LLC Publishing House “Unity-Dana”. <https://elibrary.ru/fftulx>.
- [10] OSTAPETS, O. G., & KARNOMAZOVA, A. A. (2020). Representative body in the local authority system. *Actual Issues of Modern Science and Society*, (2), 3–8. <https://elibrary.ru/kqfnra>.
- [11] KULICHKOV, A. S. (2013). Executive and administrative bodies of local self-government in the system of municipal government. *Administrative and Municipal Law*, (10), 948–953. <https://elibrary.ru/rerujh>.
- [12] MAZEIN, A. V. (2023). The system and structure of local self-government bodies in the context of the implementation of the principle of unity of the system of public power and the transformation of municipalities. *Municipality: Economics and Management*, (1), 56–67. <https://doi.org/10.22394/2304-3385-2023-1-56-67>.

AUTHORS' INFORMATION:

Artem V. Mazein – Ph.D. of Juridical Sciences; Center for Security Research of the Russian Academy of Sciences – *senior researcher* (21b, Garibaldi St., Moscow, 117335, Russia); artemmazein@mail.ru. RSCI AuthorID: 1017542, ORCID: 0000-0002-5598-7784.

The article was submitted 09/17/2023; reviewed 09/18/2023; accepted for publication 09/18/2023.

ФОРМИРОВАНИЕ СПИСКОВ КАНДИДАТОВ В ПРИСЯЖНЫЕ ЗАСЕДАТЕЛИ: ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ И ПРОЦЕССУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ

Машовец А. О.¹

¹ Уральский государственный юридический университет имени В.Ф. Яковлева (620137, Россия, Екатеринбург, ул. Комсомольская, 21)

ДЛЯ ЦИТИРОВАНИЯ:

Машовец А. О. Формирование списков кандидатов в присяжные заседатели: организационные и процессуальные проблемы // Муниципалитет: экономика и управление. 2023. № 3. С. 77–83. DOI 10.22394/2304-3385-2023-3-77-83. EDN VITVWE.

АННОТАЦИЯ:

Актуальность темы исследования. В статье рассматриваются проблемы, связанные с требованиями к кандидатам в присяжные заседатели, анализируются сложности, возникающие при составлении исполнительно-распорядительными органами муниципальных образований списков кандидатов в присяжные заседатели. Обращается внимание на неопределенность отдельных нормативных положений применительно к рассматриваемым в статье вопросам. На основе анализа практической деятельности уполномоченных органов и позиций Конституционного Суда Российской Федерации предлагаются варианты разрешения ситуаций, не нашедших однозначного разрешения в действующем законодательстве при формировании списков кандидатов в присяжные заседатели – основы для формирования коллегии присяжных, отвечающей требованиям независимости и беспристрастности.

Цель исследования заключается в выявлении коллизий действующего законодательства при составлении списков кандидатов в присяжные заседатели и обосновании мер, направленных на повышение качественного состава лиц, подлежащих включению в списки кандидатов в присяжные заседатели.

Методология исследования, нацеленная на определение баланса публичных и частных интересов, не допускающем произвольного ограничения прав и свобод личности при формировании списков кандидатов в присяжные заседатели, основана на общенаучном диалектическом методе познания объективной реальности. Выводы автора базируются на применении формально-юридического метода. Применение методов анализа (системного и логического), синтеза и правового моделирования выявило необходимость устранения коллизий правовых норм и внесения изменений в законодательство, направленных на конкретизацию требований к кандидатам в присяжные заседатели и оптимизацию взаимоотношений между уполномоченными органами при работе над составлением списков кандидатов в присяжные заседатели.

Результаты и выводы исследования. Действующее законодательство, определяя требования к кандидатам в присяжные заседатели, порядок составления списков кандидатов в присяжные заседатели, является пробельным, что снижает качественный состав граждан, впоследствии призываемых к осуществлению правосудия. Стабильность приговоров суда с участием присяжных заседателей необходимо обеспечивать, начиная с этапа отбора граждан Российской Федерации при составлении списков кандидатов в присяжные заседатели. Полномочия исполнительно-распорядительных органов муниципальных образований по их составлению требуют уточнения (в частности, при истребовании информации, необходимой для составления списков кандидатов в присяжные заседатели), а требования к кандидатам в присяжные заседатели должны быть приближены к требованиям, предъявляемым к судьям (применительно к наличию второго или множественного гражданства).

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА: кандидаты в присяжные заседатели, списки кандидатов в присяжные заседатели, составление списка присяжных заседателей, суд с участием присяжных заседателей.

© А. О. Машовец, 2023

Open Access This article is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License, which permits use, sharing, adaptation, distribution and reproduction in any medium or format, as long as you give appropriate credit to the original author(s) and the source, provide a link to the Creative Commons license, and indicate if changes were made.



Актуальность проблематики

Гуманистическая сущность правосудия наиболее ярко проявляется в суде с участием присяжных заседателей, разрешающих уголовно-правовой спор, исходя из здравого смысла и справедливости. Именно в суде с участием присяжных заседателей, которые представляют собой пример независимой, беспристрастной аудитории, наполняются особым смыслом принципы судопроизводства – состязательность, непосредственность, устность. К. Миттермаейр, рассуждая о значении и достоинствах суда присяжных, писал, что «одна из самых главных задач уголовного судопроизводства, нередко упускаемая из вида, состоит в приобретении доверия народа к справедливости приговоров, которое в свою очередь обуславливается известной формой судопроизводства»¹. По словам Т. Морщаковой, одна из основных задач суда присяжных – преодолеть тот невероятный разрыв, который существует между судебной системой, судами и обществом².

В основе уголовного судопроизводства как системы отношений суда, обвинителя и обвиняемого лежит право человека на невиновность³. И. Б. Михайловская отмечала, что назначение уголовного судопроизводства должно достигаться путем «разрешения конфликтов между личностью и государственной властью с наименьшими для общества последствиями» [1, с. 47], что возможно при обеспечении независимости и беспристрастности судей, а при рассмотрении уголовных дел с участием представителей народа – независимости и беспристрастности присяжных заседателей.

Справедливость правосудия определится не только и не столько итоговым судебным решением, сколько справедливой организацией судопроизводства. Оптимальным методом гармонизации частного и публичного начал в уголовном процессе является состязательная форма судопроизводства, а оптимальной формой исследования обстоятельств уголовного дела, обеспечивающей непредвзятость и объективность судебного решения, – судопроизводство с участием представителей народа.

Орган конституционного контроля при обращении к вопросам осуществления судопроизводства с участием присяжных заседателей неоднократно отмечал, что «право на объективный, независимый и непредвзятый суд входит в основное содержание (ядро) конституционного права на судебную защиту, выступает одним из неотъемлемых его свойств и необходимым условием справедливого судебного разбирательства. При этом принципиальное требование беспристрастности

суда распространяется как на профессиональных судей, так и на входящих в состав суда присяжных заседателей (постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 25 марта 2008 года № 6-П, от 19 апреля 2010 года № 8-П и от 7 июля 2020 года № 33-П)»⁴.

Присяжные заседатели более независимы, чем профессиональные судьи от правительства, от системы публичной власти и тех факторов, которые определяют поведение профессиональных юристов, находящихся внутри этой системы. Объективность рассмотрения уголовного дела судом с участием присяжных заседателей обеспечивается комплексом правовых гарантий, в их числе гарантии, обеспечивающие независимость присяжных заседателей. Положения статьи 12 Федерального закона от 20 августа 2004 г. № 113-ФЗ «О присяжных заседателях федеральных судов общей юрисдикции в Российской Федерации», распространяются на присяжного заседателя в период осуществления им правосудия гарантии независимости и неприкосновенности судей, гарантированные Конституцией Российской Федерации, федеральными законами.

Высокий процессуальный статус судей от народа определяет высокие требования, предъявляемые к кандидатам в присяжные заседатели. При определении этих требований важно исходить из баланса публичных и частных интересов, не допуская произвольного ограничения прав и свобод личности. В соответствии со ст. 55 Конституции Российской Федерации ограничения прав и свобод человека и гражданина допускаются федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства.

Субъективный взгляд участников уголовного судопроизводства на независимость и беспристрастность присяжных заседателей может входить в противоречие с объективными требованиями, отражающими публичный интерес и запросы общества к справедливости судебной системы. Анализ действующего законодательства, практики исполнительно-распорядительных органов муниципальных образований по формированию списков кандидатов в присяжные заседатели, судебной практики позволяет понять, каким ценностям отдан приоритет в соотношении частного и публичного при формировании коллегии присяжных заседателей, отвечающей требованиям независимости и беспристрастности.

¹ Миттермаейр К. Европейские и американские суды присяжных, их деятельность, достоинства, недостатки и средства к устранению этих недостатков. Вып. 1. 1869. С. 509.

² Суд присяжных: как соединить справедливость и закон // URL: <https://www.hse.ru/news/1163611/1112644.html> (дата обращения: 04.09.2023).

³ Мизулина Е. Б. Уголовный процесс: концепция самоограничения государства : автореф. дис. ... д-ра юридич. наук. М., 1993. С. 10.

⁴ Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Абдрахманова Рамиля Рафаиловича на нарушение его конституционных прав пунктом «ж» части второй статьи 105 Уголовного кодекса Российской Федерации и статьей 61 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации : Определение Конституционного Суда РФ от 25.03.2021 № 415-О (документ опубликован не был).

О получении информации при формировании списков кандидатов в присяжные заседатели

Списки кандидатов в присяжные заседатели составляются каждые четыре года исполнительно-распорядительным органом муниципального образования. Требования к лицам – кандидатам в присяжные заседатели – определены действующим законодательством. Кроме наличия гражданства Российской Федерации, к числу таких требований отнесены достижение к моменту формирования списков возраста 25 лет; отсутствие непогашенной или неснятой судимости; дееспособность; лицо не должно состоять на учете в наркологическом или психоневрологическом диспансере в связи с лечением от алкоголизма, наркомании, токсикомании, хронических и затяжных психических расстройств. В качестве присяжных заседателей не допускаются также подозреваемые или обвиняемые в совершении преступлений; лица, не владеющие языком, на котором ведется судопроизводство; лица, имеющие физические или психические недостатки, препятствующие полноценному участию в рассмотрении судом уголовного дела (ст. 3 Федерального закона от 20.08.2004 г. № 113-ФЗ).

При составлении списков необходимо соблюдение принципа случайной выборки. Позиция Конституционного Суда Российской Федерации, выраженная при разрешении вопроса о законности состава коллегии присяжных заседателей о том, что «Судебная защита прав и свобод, а также право на рассмотрение дела в том суде и тем судьей, к подсудности которых оно отнесено законом, ... могут быть обеспечены лишь при условии законного формирования состава коллегии присяжных заседателей на основе случайной выборки из списков кандидатов»⁵, применима и к порядку составления списков кандидатов в присяжные заседатели.

По мнению А. А. Ильюхова, «случайный порядок отбора не гарантирует его качества» [2, с. 7]. Однако именно случайность выбора обеспечивает равные возможности участия граждан России в отправлении правосудия, выборка, проводимая независимо от социальной, расовой, национальной, языковой или религиозной принадлежности, исключает сомнения в подборе кандидатов по заранее определенным критериям; «является гарантией того, что коллегия будет максимально возможно в данных условиях представлять население своего субъекта РФ, существующие в нем социальные группы; благодаря этому такая коллегия имеет лучшие шансы вынести решение, которое большей частью граждан региона будет воспринято как справедливое, чем коллегия, подобранная ка-

ким-либо лицом по своему выбору» [3, с. 8]. Известный исследователь российского и зарубежного суда присяжных профессор Л. Е. Владимиров отмечал, что разнородная композиция коллегии присяжных заседателей имеет особенно важное значение в такой многонациональной стране, как Россия, где каждая нация, народность имеет специфические для данной общности особенности быта, характера, нравов, обычаев и т.п., без учета которых невозможно всесторонне исследовать вопросы виновности⁶.

Примечательно закрепление принципа случайности при формировании списков кандидатов в присяжные заседатели не только на уровне федерального закона, но и в нормативных актах субъектов Российской Федерации. Правительство Свердловской области, определяя порядок и сроки составления списков и запасных списков кандидатов в присяжные заседатели муниципальных образований для федеральных судов общей юрисдикции на территории Свердловской области, обращает внимание на необходимость составления списков кандидатов в присяжные заседатели путем случайной выборки установленного числа граждан⁷.

Установление оснований для исключения лиц, не соответствующих требованиям закона, возложено на администрации муниципальных образований. Им предоставлено право запрашивать информацию о наличии (отсутствии) судимости у лиц, включенных в списки кандидатов в присяжные заседатели, в управлении МВД РФ по субъекту Российской Федерации. Информацию о наличии в списках граждан, состоящих на учете в связи с лечением от алкоголизма, наркомании, токсикомании, хронических и затяжных психических расстройств, указанные органы запрашивают в наркологических и психоневрологических диспансерах, больницах, расположенных на территории соответствующего муниципального образования.

Практика составления списков кандидатов в присяжные заседатели в свое время столкнулась с проблемой, связанной с получением администрациями муниципальных образований сведений о судимости у лиц, включенных в списки кандидатов в присяжные заседатели. Исследователи отмечали, что «органы внутренних дел, нарко- и психодиспансеры отказывают исполнительно-распорядительным органам муниципальных образований в предоставлении информации о наличии у граждан непогашенной или неснятой судимости, их нахождении на учете в диспансере и т.п., ссылаясь на то, что действующими нормативны-

⁶ Владимиров Л. Е. Суд присяжных: условия действия института присяжных и метод разработки доказательств. Харьков. 1873. С. 58-59.

⁷ О порядке и сроках составления списков и запасных списков кандидатов в присяжные заседатели муниципальных образований для федеральных судов общей юрисдикции на территории Свердловской области : Постановление Правительства Свердловской области от 14.03.2017 № 146-ПП. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/6600201703220009?rangeSize=1&index=6> (дата обращения: 09.09.2023).

⁵ Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Власова Владимира Сергеевича на нарушение его конституционных прав частью 2 статьи 10 Федерального закона «О присяжных заседателях федеральных судов общей юрисдикции в Российской Федерации»: Определение Конституционного Суда РФ от 24.06.2008 № 357-О-О (документ опубликован не был).

ми актами такая обязанность для них не предусмотрена» [4, с. 51]. Подобная рассогласованность действий федеральных и муниципальных органов не могла не сказаться на качественном составе списков кандидатов в присяжные заседатели, приводя к нивелированию усилий администрации муниципального образования на этапе формирования списков по исключению лиц, которые имеют неснятую или непогашенную судимость.

Действительно, Федеральный закон от 07.02.2011 № 3-ФЗ «О полиции»⁸ в действующей в то время редакции не содержал положений, обязывающих предоставлять администрации муниципального образования информацию о наличии (отсутствии) судимости и (или) факта уголовного преследования либо о прекращении уголовного преследования, исходя из того, что проверка исполнительно-распорядительными органами муниципальных образований кандидатов в присяжные заседатели на наличие (отсутствия) у них судимости проводится вне рамок оказания государственных и муниципальных услуг.

В попытке преодоления коллизии действующего законодательства в феврале 2018 года в Государственную думу Российской Федерации был внесен законопроект о внесении изменения в Федеральный закон «О присяжных заседателях федеральных судов общей юрисдикции в Российской Федерации», обязывающий соответствующие компетентные органы предоставлять информацию для составления списков кандидатов в присяжные заседатели⁹. Законопроект подвергся критике со стороны профильных комитетов, в частности, позиция Комитета Государственной Думы по государственному строительству и законодательству сводилась к тому, что вопрос о выяснении обстоятельств, препятствующих участию лица в качестве присяжного заседателя в рассмотрении уголовного дела, может быть урегулирован в рамках уголовно-процессуального законодательства¹⁰. Отметим, что формирование списков кандидатов в присяжные заседатели осуществляется не в ходе уголовно-процессуальной деятельности, а задолго до формирования как предварительного, так и основного списка присяжных заседателей, а включение в списки присяжных заседателей лиц, имеющих судимость, с последующим обнародованием списка в средствах массовой информации, самым негативным образом могло сказаться на степени доверия общества к правосудию. Законопроект был отклонен, и только в 2021 году предлагаемые из-

менения были закреплены в тексте другого нормативного акта – в Федеральном законе «О полиции»¹¹.

Проблема гражданства

Участвовать в отправлении правосудия в качестве присяжного заседателя вправе лица – граждане Российской Федерации. Несмотря на аксиоматичность указанного требования, конструкция части 1 статьи 2 Федерального закона № 113-ФЗ «О присяжных заседателях федеральных судов общей юрисдикции в Российской Федерации» в практике органов местного самоуправления (при формировании списков кандидатов в присяжные заседатели) и функционирования судов с участием присяжных заседателей (при формировании коллегии присяжных заседателей) вызвала определенные трудности, связанные с наличием у кандидата в присяжные заседатели второго (третьего и т.д.) гражданства.

Д. Д. Аджба, исследуя явления би- и полипатризма, оценивает отношение государства к указанному явлению следующим образом: «Государства воспринимают феномен двойного гражданства по-разному в зависимости от этнографических, культурных, политических, демографических и иных особенностей, отраженных в государственной политике в сфере гражданства. Несмотря на отсутствие прямого запрета на двойное или множественное гражданство в международном праве, что означает объективное их существование, государства тем не менее активно предпринимают попытки по тому или иному способу урегулирования этого явления» [5, с. 151].

Российское государство допускает наличие у гражданина России гражданства иностранного государства (двойное гражданство) (ст. 62 Конституции Российской Федерации). Двойное гражданство признается при наличии международного договора о двойном гражданстве, множественное гражданство означает наличие у гражданина Российской Федерации гражданства иностранного государства, с которым Российской Федерацией не заключен международный договор о двойном гражданстве¹².

Вправе ли гражданин России, имеющий двойное либо множественное гражданство, исполнять обязанности присяжного заседателя?

Правовая оценка двойного и множественного гражданства кандидата в присяжные заседатели может быть основана на применении по аналогии требований, предъявляемых к статусу судьи. Статья 119 Конституции Российской Федерации устанавливает, что судьями могут быть граждане Российской Федерации, не имеющие гражданства иностранного государства либо вида на житель-

⁸ СЗ РФ. 2011. № 7. Ст. 900.

⁹ О внесении изменения в статью 6 Федерального закона «О присяжных заседателях федеральных судов общей юрисдикции в Российской Федерации»: Законопроект № 397356-7. URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/397356-7> (дата обращения: 09.09.2023).

¹⁰ О внесении изменения в статью 6 Федерального закона «О присяжных заседателях федеральных судов общей юрисдикции в Российской Федерации»: Заключение по проекту федерального закона № 397356-7 (внесен. Архангельским областным Собранием депутатов). URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/397356-7> (дата обращения: 09.09.2023).

¹¹ О внесении изменений в Федеральный закон «О полиции»: Федеральный закон от 05.04.2021 № 80-ФЗ.

¹² О гражданстве Российской Федерации: Федеральный закон от 31.05.2002 № 62-ФЗ; О гражданстве Российской Федерации: Федеральный закон от 28.04.2023 № 138-ФЗ.

ство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства. Приобретение судьей гражданства (подданства) иностранного государства либо получение вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства, является основанием для прекращения полномочий судьи (пп. 6 п. 1 ст. 14 Закона РФ от 26.06.1992 № 3132-1 (ред. от 10.07.2023) "О статусе судей в Российской Федерации»). Императивность этих требований вполне оправдана высоким статусом судей как лиц, осуществляющих судебную власть в Российской Федерации¹³. Однозначную позицию занимает по этому вопросу и Конституционный суд Российской Федерации: «Для гражданина, имеющего подданство иностранного государства, значение гражданства России как политико-юридического выражения ценности связи с Отечеством объективно снижается. Поэтому запрет на избрание граждан, имеющих гражданство иностранного государства, в органы государственной власти, правомерен»¹⁴. Согласимся с высказыванием В. К. Михайлова о том, что конституционные гарантии «должны дополняться правовыми конструкциями, создающими препятствия для возникновения какой-либо возможности давления на суд, в том числе опосредованного, обеспечивая институциональную и индивидуальную независимость» [6, с. 5].

Распространение на присяжных заседателей гарантий неприкосновенности и независимости судей подразумевает наличие корреспондирующих ограничений, связанных в том числе с наличием единственного гражданства – гражданства Российской Федерации. Иной подход нивелирует статус присяжного заседателя как представителя народа, призванного осуществлять правосудие.

Практическая реализация исключения администрациями муниципальных образований из спи-

сков кандидатов в присяжные заседатели лиц с двойным или множественным гражданством наталкивается на проблему, связанную с неисполнением указанными гражданами обязанности по уведомлению органов исполнительной власти в сфере внутренних дел о наличии иного гражданства или документа на право постоянного проживания в иностранном государстве. Несмотря на наличие административной и уголовной ответственности за неисполнение указанной обязанности, точных статистических данных о лицах с двойным или множественным гражданством нет. Граждане, включенные в списки кандидатов в присяжные заседатели, вправе, но не обязаны подавать заявления об исключении их из этих списков при наличии иного гражданства.

Расширение требований к кандидатам в присяжные заседатели – один из вариантов устранения неопределенности в ситуации с исключением из списка кандидатов в присяжные лиц с двойным и множественным гражданством. Включение в текст закона формулировки о недопустимости наличия у кандидата в присяжные заседатели гражданства иностранного государства либо вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства (аналогично требованию, сформулированному в ст. 119 Конституции Российской Федерации по отношению к судьям, исполняющие свои обязанности на профессиональной основе), позволит исполнительно-распорядительным органам муниципальных образований при формировании списков отчасти решить проблему качественного состава коллегии присяжных заседателей.

Заключение

Повышение доверия общества к публичным институтам возможно путем привлечения представителей народа к функционированию этих институтов, а «самый лучший путь к действительной независимости судебной власти при принятии решений в процессе деятельности по осуществлению правосудия (в том числе и независимости присяжных заседателей при участии в уголовном судопроизводстве), лежит через построение гражданского общества, через внедрение институтов гражданского общества в уголовное судопроизводство, через дальнейшее развитие институтов гражданского общества, в том числе и суда с участием присяжных заседателей» [7, с. 58]. ■

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

- [1] Михайловская И. Б. Цели, функции и принципы российского уголовного судопроизводства (уголовно-процессуальная форма) : монография. Москва : Проспект, 2003. EDN QQMIDT.
- [2] Ильихов А. А. Судебное разбирательство с участием присяжных заседателей: теоретические и правовые аспекты // Российское право: образование, практика, наука. 2018. № 4. С. 6–12. EDN VMWCUW.
- [3] Шигуров А. В. Проблемы реализации принципа случайной выборки при формировании коллегии присяжных заседателей в российском уголовном процессе // Юридические исследования. 2016. № 3. С. 7–15. DOI 10.7256/2409-7136.2016.3.17907. EDN VQXAMH.

- [4] Шалумов М. С. Новый порядок формирования списков кандидатов в присяжные заседатели // *Судья*. 2018. № 3 (87). С. 48–53. EDN VNICKO.
- [5] Аджба Д. Д. Би-и полипатризм в международном праве // *Актуальные проблемы российского права*. 2022. Т. 17, № 7 (140). С. 150–157. DOI 10.17803/1994-1471.2022.140.7.150-157. EDN RIVPUZ.
- [6] Михайлов В. К. Отдельные требования, предъявляемые к кандидатам на должность судьи, как угроза независимости судебной власти // *Администратор суда*. 2019. № 1. С. 3–7. EDN VUEHYS.
- [7] Конин В. В. Конституционно-правовая природа суда с участием присяжных заседателей как одного из институтов гражданского общества // *Российская юстиция*. 2011. № 3. С. 56–59. EDN NTXWTH.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ:

Машовец Асия Океановна – доктор юридических наук, доцент; Уральский государственный юридический университет имени В.Ф. Яковлева — *профессор кафедры судебной деятельности и уголовного процесса* (620137, Россия, Екатеринбург, ул. Комсомольская, 21); okeanovna@me.com. AuthorID РИНЦ: 380932, ORCID: 0000-0002-9265-943X.

Статья поступила 17.09.2023; рецензия получена 21.09.2023; принята к публикации 21.09.2023.

FORMING THE LISTS OF POTENTIAL JURORS: ORGANIZATIONAL AND PROCEDURAL ISSUES

Mashovets A. O.¹

¹ Ural State Law University named after V.F. Yakovlev (21, Komsomolskaya St., Ekaterinburg, 620137, Russia)

FOR CITATION:

Mashovets, A. O. (2023). Forming the lists of potential jurors: organizational and procedural issues. *Municipality: Economics and Management*, (3), 77–83. <https://doi.org/10.22394/2304-3385-2023-3-77-83>.

ABSTRACT:

Relevance of the research topic. The article discusses the problems associated with the requirements for potential jurors, analyzes the difficulties that arise when the executive and administrative bodies of municipalities form the lists of potential jurors. Attention is drawn to the uncertainty of particular regulatory provisions in relation to the issues discussed in the article. Based on an analysis of the practical activities of authorized bodies and the positions of the Constitutional Court of the Russian Federation, options are proposed for resolving situations that have not found unambiguous solution in the current legislation when forming lists of potential jurors - the basis for the formation of a jury that meets the requirements of independence and impartiality.

The research purpose is to identify conflicts in the current legislation when forming lists of potential jurors and to substantiate measures aimed at improving the quality of persons to be included in such lists.

Research methodology, aimed at determining the balance of public and private interests, which does not allow arbitrary restrictions on individual rights and freedoms when forming lists of potential jurors, is based on the general scientific dialectical method of cognition of objective reality. The use of the formal legal method gives grounds to the author's conclusions. The methods of analysis (systemic and logical), synthesis and legal modeling revealed the need to eliminate conflicts of legal norms and make changes to legislation aimed at specifying the requirements for potential jurors and optimizing the relationship between authorized bodies when empanelling a jury.

Results and conclusions of the research. The current legislation, defining the requirements for potential jurors and the procedure for forming the lists of potential jurors, is laconic, which reduces the quality of citizens subsequently called upon to administer justice. The stability of court verdicts with the participation of jurors must be ensured, starting from the stage of selecting citizens of the Russian Federation when forming the lists of potential jurors. The powers of the executive and administrative bodies of municipalities to form these require clarification (in particular, when requesting information necessary to form the lists of potential jurors), and the requirements for potential jurors should be closer to the requirements for judges (in relation to the second or multiple citizenship).

KEYWORDS: potential jurors, list of potential jurors, empanelling a jury, jury trial.

REFERENCES

- [1] **МИХАЙЛОВСКАЯ, И. В.** (2003). *Goals, functions and principles of Russian criminal proceedings (criminal procedural form)*. Prospekt. <https://elibrary.ru/qqmtdt>.
- [2] **ИЛЮКHOB, А. А.** (2018). Trial by jury: Theoretical and legal foundations. *Russian Law: Education, Practice, Research*, (4), 6–12. <https://elibrary.ru/vmwcuw>.
- [3] **SHIGUROV, A. V.** (2016). Problems of implementing the principle of random sampling when forming a jury in Russian criminal proceedings. *Legal Studies*, (3), 7–15. <https://doi.org/10.7256/2409-7136.2016.3.17907>.
- [4] **SHALUMOV, M. S.** (2018). New procedure for creating lists of juror candidates. *Judge. Russian Edition*, (3), 48–53. <https://elibrary.ru/vnicko>.
- [5] **ADZHBA, D. D.** (2022). Bi- and Polypatrism in International Law. *Actual Problems of Russian Law*, 17(7), 150–157. <https://doi.org/10.17803/1994-1471.2022.140.7.150-157>.
- [6] **МИХАЙЛОВ, В. К.** (2019). Separate requirements for candidates to the position of judge as a threat to independence of the judiciary. *Court Administrator*, (1), 3–7. <https://elibrary.ru/vuehys>.
- [7] **КОНИН, В. В.** (2011). The constitutional and legal nature of the jury trial as one of the institutions of civil society. *Russian Justice*, (3), 56–59. <https://elibrary.ru/ntxwtx>.

AUTHORS' INFORMATION:

Asiia O. Mashovets – Advanced Doctor in Juridical Sciences, Associate Professor; Ural State Law University named after V.F. Yakovlev – *professor of the Department of Judicial Activities and Criminal Procedure* (21, Kom-somolskaya St., Ekaterinburg, 620137, Russia); okeanovna@me.com. RSCI AuthorID: 380932, ORCID: 0000-0002-9265-943X.

The article was submitted 09/17/2023; reviewed 09/21/2023; accepted for publication 09/21/2023.

ЕКАТЕРИНБУРГ – «ГОРОД НЕВЕРОЯТНО ЦВЕТНОЙ»

Выдрин И. В., Выдрина И. И.

ДЛЯ ЦИТИРОВАНИЯ:

Выдрин И. В., Выдрина И. И. Екатеринбург – «город невероятно цветной» // Муниципалитет: экономика и управление. 2023. № 3. С. 84–88. DOI 10.22394/2304-3385-2023-3-84-88. EDN OВJPRI.

Екатеринбургу (Свердловску), проделавшему за 300 лет своей истории трудный путь от железоделательного завода до одного из крупнейших мегаполисов современной России, несомненно, повезло в части отражения его образа в музыкальных и литературных произведениях, изобразительном искусстве, кинофильмах, фольклоре и т.п. Ему посвящали творения из области «высокой» музыки, популярные песни, о нем писали маститые писатели, его рисовали известные художники. Словом, обижаться на недостаток творческого внимания к городу нельзя. Это было бы несправедливо. Напротив, его совокупный художественный образ представлен весьма внушительно в качественном и в количественном отношении.

Не будучи знатоками «элитарной» музыки (симфонической, оперной, хоровой и т.п.), авторы обратились к мнению специалиста – кандидата искусствоведения А.С. Жаровой. В своем диссертационном исследовании она приводит примеры музыкальных посвящений Свердловску – Екатеринбургу, авторами которых являлись уральские композиторы¹. В этом перечне, к примеру, кантата Бориса Гибалина «Весна и город» (1972), шесть (по другим данным – семь) музыкальных посвящений Клары Кацман «Мой город – сын России» (1973), написанных в обоих случаях к 250-летию Свердловска. Следующий большой юбилей города (275-летие) отмечен появлением произведений Владимира Кобекина (кантата «Екатеринбург», 1997) и Леонида Гуревича («Приветственная увертюра», 1998). Исполняемые в консерваторских и филармонических залах, они известны лишь узкому кругу почитателей музыки и не стали, что называется, достоянием народных масс. Увы... Такова участь большинства сочинений подобного рода, если только они не относятся к произведениям популярной классики.

Чего не скажешь о песнях, написанных в честь Свердловска (Екатеринбурга). Пожалуй, наиболее

известной и любимой людьми старшего поколения остается «Свердловский вальс», сочиненный в 1962 г. композитором Евгением Родыгиным и бывший долгое время музыкальной визитной карточкой города, его неофициальным гимном. Его беспрецедентный успех обеспечила не только красивая мелодия, но и замечательные слова поэта Григория Варшавского: «Пускай над перекрестками не гаснут огоньки, нам улицы свердловские знакомы и близки».

Специально написанная к конкурсу, объявленному свердловским телевидением на звание лучшей песни о городе, она без преувеличения прославила Свердловск на весь мир, открыла его в ту пору, когда он был режимным, «закрытым» от посторонних глаз. А записывалась она по воспоминаниям Евгения Родыгина почти подпольно, ночью, по личной договоренности композитора с артистами Уральского народного хора и руководством областного телевидения. В течение десяти лет «Свердловский вальс» звучал только что не из утюга, настолько он был раскручен. Его можно назвать «хитом», «шлягером», «бестселлером», но более всего ему подходит определение «народной песни». «Свердловский вальс» служил музыкальной заставкой на местном телевидении, его «крутили» в поездах и самолетах, подъезжающих и подлетающих к городу.

Все изменилось в 1972 г., когда поэт, а также сценарист, либреттист, автор юмористических скетчей и прочее-прочее Григорий Варшавский эмигрировал из Советского Союза. По тогдашней традиции в таких случаях фильмы изымали из проката, театральные постановки запрещали, а песни не выпускали в эфир. Именно так и случилось со «Свердловским вальсом». Родыгин попытался спасти свое детище: заказал новые слова, перезаписал с ними «Свердловский вальс», но в новом варианте он, что называется, не зашел. Песню надолго забыли, да и позднее, когда пришли новые времена, реанимировать ее полностью не удалось. Изменившаяся музыкальная мода сделала свое дело.

¹ Жарова А. С. Уральский город в программных сочинениях композиторов второй половины XX – начала XXI века : автореф. ... дис. канд. искусствоведения. Магнитогорск, 2009. С. 15–16.

Еще меньше помнят «Песню о Свердловске», записанную в 1966 г. на фирме «Мелодия» творческим тандемом композитора Бориса Карамышева (к слову сказать, главного дирижера и руководителя эстрадно-симфонического оркестра Всесоюзного радио и Центрального телевидения) и поэта-песенника Онегина Гаджикасимова. Звучавшая в исполнении очень популярного тогда Владимира Трошина – «Свердловск, Свердловск, ты стал в моем сердце песней, из всех самоцветов Урала ты самый чудесный, Свердловск» – песня, тем не менее, меркла на фоне «Свердловского вальса», проигрывала тому в мелодичности, тексте – словом, во всем. Впрочем, у кого-то может быть другое мнение...

Первой песней о Екатеринбурге (да еще какой!) стала «Город древний», записанная Александром Новиковым на магнитофонном альбоме «Вези меня, извозчик» в 1984 г. Впрочем, до широкой аудитории она дошла спустя несколько лет. В стране изменился общественно-политический строй, ее прежняя аббревиатура РСФСР поменялась на РФ, а горисполком стал называться «администрацией». Тогда же Свердловску вернули историческое имя Екатеринбург. «Город древний» отличается энергичная ритмика, даже некоторая маршевость и, конечно, нетривиальные слова. Удивительно, как поэту Новикову удалось в нескольких куплетах изложить историю города, познакомить слушателей с ее основными действующими лицами, обще- и малоизвестными страницами из биографии Екатеринбурга:

*Город древний, город славный!
Бьют часы на башне главной.
Стрелки круг очертят плавный
И двенадцать раз пробьют.*

Сам Новиков, посвятивший городу несколько песен («В Екатеринбурге», «Улица Восточная», «Екатеринблюз»), считает «Город древний» «настоящим гимном Екатеринбурга», который «невозможно превозмочь», сколько бы о нем ни писали. Вот так...

А то, что о Екатеринбурге написано множество песен, сомневаться не приходится. Сколько? Ответить трудно. Достаточно заглянуть в Интернет на страничку «Песни о Екатеринбурге. Топ-50 треков». Здесь есть композиция известного екатеринбургского доктора Яна Габинского «Екатеринбург», написанная к 275-летию города и исполненная Владиславом Тумановым. Песня с аналогичным названием принадлежит Елене Ваенге, хотя догадаться об этом можно только по припеву:

*Мой друг, ты меня понял
И даже не касаясь моих рук.
И ждали аэродромы
Екатеринбург.*

Итак, в песенном творчестве Екатеринбург (Свердловск) представлен на зависть другим городам довольно широко. Из внушительного перечня песен и песенок каждый может выбрать себе по душе. Едва ли современные подростки будут «мурлыкать» «Свердловский вальс», но пропеть (!) что-то из рэпа (а таких композиций о городе достаточно) они могут.

Что до литературы, то наиболее разносторонне Екатеринбург представлен творчеством Д.Н. Мамина-Сибиряка. Ю.В. Клочкова подчеркивает, что произведения писателя «отразили разнообразный спектр представлений, сложившихся о городе к середине XIX века: от горнозаводского и золотопромышленного центра, крупного культурного и торгового города до глухой провинции»². Во-первых, он запечатлел его образ «в семантическом разнообразии названий городов, прообразом которых стал Екатеринбург». Подтверждением являются романы, повести, рассказы и пьесы Дмитрия Наркисовича. Среди них «Приваловские миллионы», «Общий любимец публики», «Доброе старое время», «Пир горой», «Золотая ночь», «Золотопромышленники». Во-вторых, «певец Урала», как называли Мамина-Сибиряка, «воспел» Екатеринбург в публицистике: очерки «От Урала до Москвы» (1881-1882), «Письма с Урала» (1884), «Путевые заметки – от Зауралья до Волги» (1885).

В историческом очерке «Город Екатеринбург», специально написанном для справочника, изданного годом позже на личные средства екатеринбургского головы И.И. Симанова, Дмитрий Наркисович писал следующее: «По народной примете, счастливые люди рождаются в сорочке, и мы позволяем перенести это сравнение на Екатеринбург, который в ряду других русских городов занял, с первого дня своего появления на божий свет, совершенно исключительное место». Большой по объему очерк (52 стр.) завершается словами: «Мы заканчиваем нашу статью тем, с чего начали, именно той картиной, которую рисовал в своем воображении «зачатель» Екатеринбурга, первый русский историк В.Н. Татищев: знание и свободный труд должны идти рука об руку, – в этом залог всякого успеха. Формы – дело известного времени, а знание и труд – единственные двигатели всяких форм. Пожелаем же Екатеринбургу движения вперед в этом единственном направлении, чтобы он сделался действительно сердцем неистощимых сокровищ Урала». Что ж, мудрое пожелание...

Далеко у не всех современников Мамина-Сибиряка Екатеринбург вызывал хорошие впечатления. Чехов, остановившийся здесь на три дня по пути на Сахалин, был шокирован наружностью екатеринбуржцев: «Здесь люди внушают приезжему нечто вроде ужаса». А дальше идет описание: «Скуластые, лобастые, широкоплечие, с маленьки-

² Клочкова Ю. В. Образ Екатеринбурга/Свердловска в русской литературе (XVIII – середина XX в.в.): автореф. ... дис. канд. филол. наук. Екатеринбург, 2006. С. 13.

ми глазами, с громадными кулачищами. Родятся они на местных чугунолитейных заводах, и при рождении их присутствует не акушер, а механик». Возможно, причиной тому было настроение Антона Павловича. Он оказался в Екатеринбурге в плохую погоду, которую описал как «дождь, снег и крупа», а кроме того, ему не удалось встретиться с Маминым-Сибиряком, который сам путешествовал по Уралу в поисках новых художественных впечатлений и историко-этнографических материалов. Впрочем, кое-что Чехову все-таки приглянулось. «Бархатный звон колоколов» и Американская гостиница (ныне здание художественного училища по адресу Малышева, 68), в которой он остановился («очень недурна»)³.

Гнетущее впечатление уральская погода произвела на Бориса Пастернака, волею судеб оказавшегося в Свердловске в 1932 г.: «Тут отвратительный континентальный климат с резкими переходами от сильного холода к страшной жаре и дикая гомерическая пыль среднеазиатского города, все время перемачиваемого и исковыренного многочисленными стройками».

Побывавший в Свердловске четыре года ранее (январь 1928 г.) Владимир Маяковский также отмечал это обстоятельство: «Не город, а строительная площадка». Дело в том, что в тот период помимо прокладки трамвайных путей в Свердловске велось строительство водопровода, поэтому центр сплошь был изрыт траншеями. Маяковский в отличие от Пастернака пробыл здесь всего четыре дня, зато успел выступить со сцены Делового клуба инженерно-технических работников (с 1938 г. концертный зал Свердловской филармонии), где читал отрывок из поэмы «Хорошо», написать пару стихотворений, одно из которых он назвал «Свердловск»:

*Из снегового, слепящего лоска,
из перепутанных сучьев и хвои –
встает внезапно домами Свердловска
новый город: работник и воин.*

И если Пастернак сетовал на бессмысленность своего пребывания в городе: «В течение этого месяца я ничего решительно не видел специфически заводского или такого, зачем бы стоило ездить на Урал», то Маяковский был полон поэтического оптимизма:

*У этого города нету традиций,
Бульвара, дворца, фонтана и неги.
У нас на глазах городище рождается
Из воли Урала, труда и энергии!*

³ Екатеринбург «отблагодарил» Мамину-Сибиряка, назвав в начале 1920-х гг. его именем улицу Водочную. В дореволюционном Екатеринбурге она была окраиной, сейчас – одна из центральных. Достопримечательностью города является музей Мамина-Сибиряка на улице Пушкина. Что до Чехова, то здание бывшей Американской гостиницы по ул. Малышева (с 1967 г. здесь находится художественное училище им. Шадра) украсила памятная табличка, напоминающая о приезде писателя в не понравившийся ему Екатеринбург.

Бодрое, энергичное, жизнеутверждающее творчество Ю.В. Ключкова характеризует как «трансформацию» и связывает ее с «новым взглядом на социалистический город, формирующимся под влиянием событий в стране». Вот как, к примеру, этот взгляд отразился в стихотворении «Солнечный город» (1930) свердловской поэтессы Елены Медяковой:

*И простор, и свежесть больших пространств,
Солнце, что в городе править будет,
Нам расправит плечи и выправит стан,
И дышать научат полной грудью.*

В годы войны формируется новый, сохранившийся до настоящего времени образ-клише Свердловска – города, на заводах которого день и ночь ковалась победа. Далеко за примерами ходить не надо. Детская поэтесса Агния Барто, эвакуированная в Свердловск, написала стихи «Урал – кузница оружия», положенные на музыку композитора Тихона Хренникова. Еще в большей степени этот образ культивировался местными авторами (П. П. Бажовым, Б. С. Рябининым и др.). Неслучайно в наше время военные заслуги Свердловска отразились в присвоении ему почетного звания «Город трудовой доблести» «в целях увековечения подвига тружеников тыла во время Великой Отечественной войны 1941–1945 годов».

Авторы не ставили своей целью собрать «коллекцию» высказываний известных людей о городе. Их много, и они нередко – резко противоположные. «За окном – мерзкая мелкая дрянь падает с неба... – писал В.С. Высоцкий, – а вообще гнусно. И город, и народ, и все. За все это время ни разу не посмеялся, ничего не произошло, даже песни не пою и не пишу. Город такой тусклый, время – на два часа быстрее. Организм дряхлеет. И по теории относительности я постарею лет на 19». Одно из таких писем хранится в музее Высоцкого в Екатеринбурге. Удивительно, но оно написано в том же 1962 г., когда на свет появился на редкость лирический и жизнеутверждающий «Свердловский вальс»⁴.

А вот воспоминания Галины Волчек, жившей во время войны в Свердловске у бабушки. Она рассказывала о «сером, военном, мрачном, темном городе, с единственным фонарем на улице Белинского». В 2000-х Галина Борисовна высказалась о Екатеринбурге совершенно иначе: «Сильнейшие впечатления от города получила... вдруг вижу абсолютно другой город, роскошный! Совсем не тот, с одним фонарем, по которому бабушка водила

⁴ Несмотря на негативное отношение барда к Свердловску, Екатеринбург увековечил память поэта не меньше, чем имя своего земляка Мамина-Сибиряка. В январе 1992 г. в его честь была переименована ул. Риммы Юровской – дочери Якова Михайловича Юровского – главного участника расстрела царской семьи Романовых. Именем Высоцкого был назван 54-этажный небоскреб, который называют «первым небоскребом в России за пределами Московской кольцевой автомобильной дороги». Здесь же открыт музей поэта.

меня в оперетту... Это удивительное преобразование, неправдоподобное».

Некоторый шум о Свердловске-Екатеринбурге периода 1980-2000 гг. наделала книга пермяка Алексея Иванова «Ёбург», изданная в 2014 г. В издательстве «АСТ» – одном из крупнейших в современной России. Ее жанр – сборник документальных новелл (кто-то называет их «комиксами») о городе, которого, как пишет автор, нет на карте. Он определяет Ёбург как «промежуточную стадию между советской и российской формациями», т.е. между Свердловском и Екатеринбургом. Такое хулиганское прозвище, поясняет писатель, придумали сами жители. Период Ёбурга Иванов охарактеризовал емко и ярко: «Современный Екатеринбург – редкий пример отечественного города, который стал успешен вовсе не на ренте от природных ресурсов. Екатеринбург никогда не «выпадал из истории», как выпадает российская провинция, он всегда оставался укорененным в жизни, всегда решал за себя сам, а потому на все жгучие вопросы эпохи дал свои собственные яркие ответы. И это произошло во времена Ёбурга». Полагаем, эти слова могут потешить самолюбие города и горожан.

В заключение стоит сказать об образе Екатеринбурга, запечатленном в изобразительном искусстве. Надо признать, что город «подарил» России и миру несколько маститых художников и скульпторов, в числе которых Эрнст Неизвестный, Миша Брусиловский, Эрик Булатов, Виталий Волович, хотя, строго говоря, рисовал Екатеринбург только Волович. Остальные в большей степени отбросили на город тени своего таланта и громкого в художественном мире имени.

Виталий Волович посвятил городу множество работ, рисуя главным образом старый Екатерин-

бург. Собственно, так он и назвал свой альбом, изданный отдельной книгой в 1998 г., объединивший графические рисунки в разных техниках. Известны слова художника о городе: «Говорят, что Екатеринбург – серый город. Для меня этот город невероятно цветной». Действительно, нужно быть человеком с большим творческим воображением, чтобы разглядеть за неприглядной городской картиной периода межсезонья «веселые» цвета.

Волович начал рисовать старый город в 1975 г. и вслух неоднократно сожалел, что не взялся за это дело раньше, пока не были утрачены многие исторические здания. «Старые дома и особняки, – говорил он, – я «выкорчевывал» из разных районов Екатеринбурга, создавая общую картину старинного города». В общем и целом, цикл «Старый Екатеринбург» посвящен дореволюционному городу. У Воловича нет работ с объектами эпохи советского конструктивизма, которыми так гордился Свердловск и продолжает гордиться современный Екатеринбург с их геометрией, прямыми линиями и чистыми поверхностями.

У Воловича с городом взаимная любовь. Художник удостоился звания Почетный гражданин Екатеринбурга. При жизни ему и его «коллегам» был установлен памятник «Горожане. Разговор» (2008) – скульптурная композиция, изображающая трех уральских знаменитостей – художников Брусиловского, Метелева и самого Воловича.

Рассказать о тех, кто воздал своим творчеством Екатеринбургу, тем более в одном очерке, едва ли возможно. Собственно, и задача такая не ставилась. Но попробовать стоило. А пока авторы надеются на продолжение данной рубрики применительно к другим уральским городам. ■