

## Раздел I. Статьи и научные материалы

**Местное сообщество как субъект местного самоуправления:  
между социальным и конституционно-правовым**

Local community as a subject of local self-government: between social and constitutional-legal

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

**Аннотация:** кризисное состояние местного самоуправления, лишь углубляющееся на фоне продолжающихся ожиданий муниципальных изменений, заставляет обратиться к ядру современной концепции местного самоуправления – его коллективной субъектности, признанной Конституцией РФ (ст. 130). Сохраняющиеся глубокие разночтения относительно предназначения этой установки, способа ее законодательного обеспечения являются одной из причин нынешнего кризиса местного самоуправления, оказавшегося неспособным противостоять административизации власти на местах. И такая административизация, как следует из содержания предложенного по результатам конституционной реформы 2020 г. проекта закона об организации местного самоуправления, многократно усилится. Муниципальная власть чрезмерно далека от того, чтобы ее можно было назвать властью коллектива. Проанализировав содержание используемых для обозначения субъекта местного самоуправления терминов населения, территориального коллектива, местного сообщества, автор полагает оптимальным последний. «Местное сообщество» есть локализованная по территориальному признаку общность в целях решения проблем жизнеобеспечения посредством демократического действия. Сложившаяся двухуровневая схема субъектов права в области местного самоуправления надлежащим образом не обеспечивает конституционно признанной субъектности населения (местного сообщества), но в то же время несет серьезные риски идеологизации. В статье продемонстрированы преимущества категории муниципального образования – субъекта права, позволяющего упорядочить внутриорганизационные отношения таким образом, чтобы они способствовали фактической социальной (политической) субъектности местного сообщества.

**Ключевые слова:** местное сообщество, территориальный коллектив, население, местное самоуправление, муниципальное образование.

**Abstract:** The crisis of local self-government forces us to turn to the core of the modern concept of local self-government - its collective subjectivity. The remaining deep discrepancies regarding the purpose of this setting and the method of its legislative support are one of the reasons for the current crisis of local self-government, which has turned out to be unable to resist the administrativization of local power. Municipal power is too far from being the power of the collective. The author's goal is studying of the problem of legal support for the collective subjectivity of local self-government. It requires investigation of two questions: the most preferable social term for the law; the most adequate method(s) of legal provision of such subjectivity. Analysis of the content of the terms population, territorial collective, and local community allows us to draw a conclusion that the latter is optimal. "Local community" is a community localized on a territorial basis for the purpose of solving problems of livelihoods through democratic action. The existing two-level scheme of subjects of law does not properly ensure the subjectivity of the local community, but carries serious risks of ideologization. The article demonstrates the advantages of the category of municipality - a subject of law that embodies the subjectivity of the local community.

**Keywords:** local community, territorial collective, population, local government, municipality.

**1. Постановка проблемы.** В российской конституционной и муниципальной правовой доктрине прочно укрепилось убеждение, согласно которому население муниципального образования (территориальный коллектив, местное сообщество) является субъектом местного самоуправления и соответственно субъектом права.

Возможность такого признания уходит корнями в советскую государственно-правовую традицию. Используя сложившееся в теории права понятие субъекта права (субъекта правоотношения) как лица, за которым закон закрепляет субъективные права и обязанности, государственно-правовая наука в 50 - 60-е г. XX в. поставила вопрос о признании субъектами государственного права (государственных право-

отношений) «непосредственно» коллективы (социальные общности). Отдельное место среди них отводилось *территориальным* коллективам: предоставление группам граждан, локализованным по месту жительства, отдельных правомочий по участию в общественно-политической жизни, рассматривалось одним из способов расширения социалистической демократии, укрепления связей между местными Советами и населением<sup>1</sup>.

В 80-е годы XX в. вопрос о территориальном коллективе был поставлен по-новому на почве концепции социалистического самоуправления. Призванная «возвратить» общество на путь реального, а не «урезанного» социалистического народовластия, она ставила задачу преодолеть главное противоречие – про-

тиворечие между необходимостью развития активной политической деятельности трудящихся и сохраняющимся бюрократическим стилем управления и призывала к возврату к ленинской идее социализма как живого творчества масс, к достижению нового качества принципа демократического централизма. Основанная на принципах единства централизма и самостоятельности мест, единства государственного и общественного управления, единства представительной и прямой демократии<sup>2</sup> эта концепция уделяла особое внимание возрождению местного самоуправления. Причем местное самоуправление представало здесь не деятельностью органов местной власти, пусть даже и сформированных на демократических (выборных) началах, но деятельностью территориального коллектива как «самоуправляющегося» содружества с собственной компетенцией и самостоятельной ответственностью, обеспечивающей решение социально-экономических и культурных задач на основе сочетания местных и общенародных интересов<sup>3</sup>. С этого момента признание коллективного субъекта местного самоуправления становится центральным как для муниципальной доктрины, так и для законодательства.

Установка на имманентную связь местного самоуправления с началом коллективности пронизывает текст первого закона о местном самоуправлении – Закона СССР от 9 апреля 1990 г. № 1417-1 «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР»<sup>4</sup>, а также Закона РФ от 6 июля 1991 г. № 1550-1 «О местном самоуправлении в Российской Федерации»<sup>5</sup>. Подобным пониманием проникнута и Конституция Российской Федерации: согласно ч. 1 ст. 130 именно население решает вопросы местного значения. За Конституцией РФ следует и текущее законодательство (как утративший силу Федеральный закон от 25 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ», так и ныне действующий Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ»).

Но несмотря на такое – общее – признание сохраняются глубокие разночтения относительно предназначения идеи (принципа) коллективности субъекта местного самоуправления, границ его деятельности и в конечном счете способа его законодательного закрепления. Такая неопределенность по одному из центральных аспектов сущности местного самоуправления не только не способствует его укреплению, но и, по нашему глубокому убеждению, является одной из причин его нынешнего – кризисного – состояния. Узкое понимание границ деятельности коллективного субъекта местного самоуправления не позволило вос-

препятствовать бесконечным территориальным преобразованиям, плачевным результатом которых стало укрупнение муниципалитетов и фактический отказ от поселенческого принципа организации местного самоуправления во многих субъектах РФ. Не сумело оно противостоять и административным (активно поддерживаемым политически) попыткам реанимировать доктрину местной власти, где за выставленным фасадом муниципальной представительной демократии стоят безгранично упрочившие свои позиции местные администрации. И такая административизация, несмотря на конституционное признание населения субъектом местного самоуправления, многократно усиливается. Наиболее ярким свидетельством тому – предложенный по результатам конституционной реформы 2020 г. проект закона об организации местного самоуправления. Современная муниципальная власть чрезмерно далека от того, чтобы ее можно было назвать властью коллектива.

Это заставляет вновь обратиться к проблеме реализации конституционно признанного начала коллективности субъекта местного самоуправления. Заложенные в нее потенциальные возможности позволяют преодолеть обозначенные опасные тенденции, создать необходимую основу для преодоления возникшего отчуждения муниципальной власти от населения (местного сообщества, территориального коллектива), для упрочения местного самоуправления.

**2. Субъект местного самоуправления: в поиске оптимальной терминологии.** Несмотря на отказ от романтизма 80-х годов XX в. с их концепцией социалистического самоуправления и особой ролью местного самоуправления в ее реализации, а также не меньшего романтизма 90-х, связывавших свои демократические ожидания с местным самоуправлением как с преимущественно гражданской активностью, тезис о коллективном субъекте местного самоуправления сохраняет свое значение. Жители различных населенных пунктов не являются пассивными наблюдателями за тем, «с какой заботой» органы государственной (исполнительной) власти на местах или избранные ими на выборах органы местной власти решают проблемы жизнеобеспечения, периодически испрашивая мнения населения. Напротив, именно жители, точнее – социальная группа, локализованная по месту проживания индивидов в целях совместного решения проблем жизнеобеспечения, является носителем муниципальной власти. Это важнейший элемент социально-политической природы местного самоуправления.

Конституционно-правовое выражение начала коллективности местного самоуправления, равно как и его текущее законодательное

обеспечение – это сложная проблема соотношения социального и правового. Она требует последовательного выяснения двух вопросов: 1) о наиболее предпочтительном для закона социальном (социологическом) термине, способном лучше всего выразить коллективную субъектность местного самоуправления; 2) о наиболее адекватном способе (способах) правового, в том числе конституционно-правового, ее обеспечения.

Обращаясь к первому вопросу, необходимо подчеркнуть, что в России исторически не сложилось устойчивого социологического термина, охватывающего локальные коллективы (социальные группы) по месту жительства граждан. Вряд ли к таким терминам относится «община», в которой современные исследователи нередко усматривают идеальный прообраз муниципальной единицы. Дело не только в том, что исторически этот термин охватывал лишь крестьянские общины, но и в том, что порядок управления в ней, основанный на началах круговой поруки, кардинально противоречит существу местного самоуправления, основанному на личной свободе. (Существовавший в крестьянских общинах порядок организации жизни, так и не разрушенный после отмены крепостного права и лишь укрепившийся в сознании сельских жителей в советский период колхозов, до сих пор является значительным препятствием для организации местного самоуправления на сельских территориях.)

В современной доктрине и законодательстве используется несколько терминов для обозначения коллективов – субъектов местного самоуправления: население, территориальный коллектив, местное сообщество.

Вместе с тем широко употребляемый законом, в том числе в Конституции РФ, термин «население» вряд ли оптимален с точки зрения обозначенного – ценностного – ориентира. Этот нейтральный статистико-социологический термин указывает не более чем на факт проживания различных по численности социальных групп на определенной территории и не имеет никакого отношения к идее сплоченности, совместной деятельности жителей и пр.

Его нормативное, прежде всего конституционное, использование связано во-многом с неприятием на этапе разработки Конституции РФ иных, более содержательно насыщенных, но новых для российского правового порядка терминов «местное сообщество», «территориальное сообщество»<sup>6</sup>. Отказ от этих терминов был поддержан и со стороны отдельных представителей научного сообщества, обращавших внимание в том числе на не отвечающий существу местного самоуправления признак членства в местном сообществе.

Однако аргументы против использования терминов «местное сообщество», «территориальное сообщество» не бесспорны. Такое сообщество *не предполагает членства в нем*. С социологической точки зрения оно, как известно, является социальной общностью, т.е. социальной группой, сформированной по иным, отличным от членства, критериям.

Равным образом понятие местного (территориального) сообщества *не предполагает и обязательного наличия психологической связанности* между входящими в него гражданами.

Безусловно, субъективное ощущение связи между жителями может сыграть огромную положительную роль в организации местной жизни: оно возбуждает в человеке обусловленные социальной природой чувства, вызывает желание к совместной деятельности по улучшению условий жизни для себя, для будущих поколений. Оттого и усилия по формированию и укреплению местных сообществ различного типа посредством современных практик взаимодействия между людьми, направленных на привитие гражданам интереса к различным формам совместной коммуникации, развитие соседских отношений – одна из важнейших задач, позволяющая в том числе создать социальные условия и для укрепления местного самоуправления. Но связывать понятие местного сообщества, а с ним и местного самоуправления с признаками социолого-психологического характера (личностная связь между соседями, местный патриотизм, ощущение малой Родины и т.п.) не требуется.

Более того, как показывает ранее приведенный пример крестьянской общины, соседские связи между членами общины (равно как и иной социальной группы) могут быть глубокими, но эти связи не ведут к крепкому местному самоуправлению. Для последнего необходимы навыки практического действия, реализации политической свободы.

Иными словами, местное сообщество (территориальное сообщество) как субъект местного самоуправления формируется по признаку не психологической, а политико-территориальной связи. Никаких реальных причин для отказа от его использования в конституционном тексте нет. Достаточно напомнить, что на протяжении многих лет термин «местное сообщество» используется Конституционным Судом РФ для раскрытия коллективного начала природы местного самоуправления, суть власти местного (муниципального) сообщества (постановления Конституционного Суда РФ от 2 апреля 2002 г. № 7-П, от 29 марта 2011 г. № 2-П, от 26 апреля 2016 г. № 13-П, от 18 июля 2018 г. № 33-П, от 4 декабря 2023 г. № 55-П и др.; определения от 6 ноября 1998 г. № 151-О, от 11 июня 1999 г. № 105-О, от 27 мая

2004 г. № 180-О, 01 июня 2010 г. № 830-О-О, от 23 апреля 2020 г. № 858-О и др.).

Вместе с тем отказ от термина «местное сообщество» и его замена «населением» изначально не позволяет создать «здоровой» основы для местного самоуправления. Ведь «население» идентифицируется в качестве не более чем статистической группы получателей социальных благ, не важно, от кого эти блага исходят – от органов местной власти либо от государства в целом. В то же время на этом фоне большую качественную определенность приобретает государствообразующее понятие *народа*, суть соединения граждан в одно политическое целое. Это позволяет продемонстрировать преимущество государственной формы политической организации общества перед муниципальной.

С исторической точки зрения это имело бы большое значение: на этапе становления современного государства оно в том числе отстаивало свое преимущество перед исторически предшествовавшими ему муниципальными (точнее – прото-муниципальными) формами общегития, подчеркивая особое значение политически (государственно)организованного общества, призванного создать условия для воплощения общего блага, преодоления «местечковых» интересов. Вводимые политико-правовые (государственно-правовые) категории народа, гражданства и пр. создавали особый смысловой ряд, наполняли особым содержанием идею государства, придавали ей высшее предназначение. Но в современном мире и «народ», и «гражданство» предстают во многом формальными категориями. Между «юридическим» гражданством, вне зависимости от того, какими принципами оно определяется («крови», «почвы» и пр.), и «политическим» гражданством, соединенным с идеей деятельного участия в управлении обществом (в широком смысле этого слова), пролегает постоянно углубляющаяся пропасть, а объединенный посредством «юридического» гражданства народ далек от реально сплоченной группы<sup>7</sup>. Нередко эксплуатируемые политической властью идеи патриотизма, культурной идентичности и пр. без соединения с политическим гражданством ведут к квази-интеграции государственно организованного общества, к его хрупкости и исторической нестабильности. И в этих условиях муниципальные формы соединения граждан не только не следует нивелировать и / или противопоставлять им государственную в качестве единственно «истинной» сплоченности, но, напротив, всячески подчеркивать их: такие соединения, функционирующие на почве демократического со-участия жителей в проблемах жизнеобеспечения, укореняют начало политического гражданства, формируют прочный фундамент для реализации государствообразу-

ющей морально-политической идеи народовластия – стержневой для интеграции граждан в государственное целое.

Более содержательно сложным является термин «территориальный коллектив» («территориальный публичный коллектив»). Именно его использует В.Е.Чиркин для обозначения различного рода коллективов в качестве носителей публичных прав и обязанностей (юридических лиц публичного права). В основе такого коллектива лежат территориально-общественные – публично-правовые по своей природе – связи физических и юридических лиц<sup>8</sup>. В отличие от социологически нейтрального «населения» «территориальный коллектив» подчеркивает факт образования устойчивой стабилизированной по территориальному критерию группы. Такие, созданные по месту жительства, группы отчетливо отграничиваются от групп, основанных на частном (индивидуальном) интересе. Они признаются субъектами (носителями) муниципальной власти как власти публичной (на наш взгляд, государственной).

Территориальный критерий имеет огромное значение для организации местного самоуправления, поскольку границы (размеры) территории оказывают непосредственное влияние на состоятельность муниципальной власти, на способность эффективного со-управления общими делами. Оттого и проблема оптимальной муниципально-территориальной организации носит столь острый характер.

На протяжении последних лет мы отчетливо наблюдаем как вслед за постепенным отказом от поселенческого принципа муниципально-территориальной организации, гарантировавшего осуществление муниципальной власти в границах естественных территорий проживания граждан (или их локальных соединений) утрачивается и сама суть местного самоуправления, надежды на его постепенное (пусть и нелегкое) становление и развитие, усиливается чрезвычайно опасная не только для мест, но и для государственности в целом тенденция бюрократизации власти – то, чему местное самоуправление по своей природе должно противостоять.

Но из сказанного не следует, что «территориальный коллектив» наиболее полно выражает коллективную субъектность местного самоуправления: какое бы значение не имел территориальный критерий, он очевидно недостаточен для субъектности социальной группы по месту жительства. Территория является объективным критерием соединения жителей. Она выставляет лишь внешние границы группе. Оптимальным для выражения *коллективной субъектности* местного самоуправления является термин «местное сообщество», подчеркивающий особый характер связи между людьми, его составляющими.

Н.С.Бондарь справедливо признает «местное сообщество» более точным по сравнению с «территориальным коллективом» термином. Но в основе соединения жителей в местное сообщество, суть разновидности первичной группы, у него положено «наличие у соответствующих лиц взаимных интересов, связанных с организацией жизнедеятельности по месту проживания». Такие интересы интегрируют людей в единую и целостную общность<sup>9</sup>.

Общие интересы, вокруг которых собираются жители территорий, безусловно необходимы для формирования местного сообщества. Именно они создают объективную материальную основу для объединения. Но само по себе наличие таких интересов не дает необходимой для местного самоуправления субъектности. «Местное сообщество» в таком случае мало чем отличается от «населения».

Территория проживания граждан, общий для них интерес являются важными критериями соединения людей в местное сообщество. Но *единственным критерием, формирующим его субъектность, является критерий* Для этого необходимо демократического действия, способного сплотить жителей вокруг реализации их общего интереса (проблем жизнеобеспечения) по месту их проживания.

На особой значимости такого действия акцентирует внимание И.В. Бабичев, признавая деятельность разнообразных (территориальных и функциональных) местных сообществ важнейшим механизмом развития местного самоуправления. Но в его рассуждениях местное сообщество (точнее - местные сообщества) предстают разнообразными, созданными как по территориальному, так и по функциональному критерию объединениями (группами), действующими на местном уровне, в то время как муниципальный уровень в целом представлен территориальным публичным коллективом.

Различие между территориальным коллективом и местными сообществами имеет ключевое для И.В. Бабичева значение: в то время как территориальный публичный коллектив по общему правилу не является самостоятельной организованной социальной группой, поскольку не обладает минимально необходимыми для этого признаками, местные сообщества есть социальные группы разной степени «организованности» (упорядоченности внутренней структуры, функциональной вооружённости, степени общности индивидов, качества организации власти, наличия главной и функциональной цели). Территориальный коллектив на высоте своей партисипативной зрелости может являться сообществом местных сообществ и граждан, но *единым субъектом местного самоуправления* (выделено нами – О.Б.) он не является, т.к. не относится к целе-

устремленным социальным системам. В этом, по его мнению, заложен известный парадокс - публично-властные решения принимает территориальный коллектив (точнее, его часть - избирательный корпус), не являющийся целеустремленной системой. «Здесь же и парадокс местного самоуправления: местное самоуправление вряд ли может осуществляться социумом, не могущим проявлять коллективную целеустремленную волю»<sup>10</sup>.

В таком различии отчетливо проявляется выраженное в терминах системной теории признание неспособности социальной общности как неорганизованной группы к формированию и выражению своей воли. Но применительно к местному самоуправлению этот аргумент несостоятелен, точнее – более сложен. Такая сложность объясняется тем, что возникновение (признание) местного самоуправления напрямую связано с идеей формирования субъектности территориально организованных групп (то есть социальных общностей) на первичном территориальном уровне политически (государственно) организованного общества. Реализованная в своей полноте эта идея демонстрирует, как граждане – жители естественных территорий проживания способны сплотиться вокруг общих для них интересов (проблем жизнеобеспечения) и совместным демократическим действием эти проблемы решать на постоянной основе, т.е. формировать и выражать общую волю, ее воплощать в действии, демонстрируя тем самым собственную, политически значимую субъектность. (Именно в этом смысле местное самоуправление выступает образцом для государства, для которого проблема политической субъектности народа (социальной общности) имеет центральное значение)

В контексте сказанного развитие и укрепление местных сообществ, организованных по различному принципу, их участие в местной жизни действительно, как справедливо утверждает И.В.Бабичев, является основным механизмом развития местного самоуправления. Но такие сообщества не формируют волю территориального коллектива, поскольку сам он к этому не способен, а «формирует» активных граждан, прививая им навыки совместной деятельности как центральной предпосылки самоуправления (самоуправления) местными делами. Возникшие в этих условиях социальные силы становятся способными к такому управлению, а формируемая в результате их участия в публично-властных решениях воля есть *воля непосредственно «территориального публичного коллектива»*. При наличии таких сил территориальный коллектив становится субъектом местного самоуправления, или местным сообществом, если исходить из заложенного в это понятие начала субъектности.

Однако реальная состоятельность субъектности местного сообщества (территориального коллектива как субъекта местного самоуправления) напрямую зависит от фактической активности граждан, во многом (но не исключительно) предопределяемой наличием и эффективным функционированием различных институтов гражданского общества на местном уровне. Это позволяет иначе сформулировать обозначенный парадокс: территориальный коллектив как социальная общность вполне способен проявлять (формировать) коллективную волю через демократический механизм прямого или опосредованного демократического действия, т.е. быть *социальным субъектом*, но фактически эта субъектность может отсутствовать, поскольку способность территориального коллектива, а точнее – местного сообщества (как и любого политического субъекта, в том числе народа (!)) определяется состоянием действующих на местном уровне социальных групп, наличием у жителей навыков совместного демократического действия.

При таком понимании коллективная субъектность – есть важнейшая для воплощения местного самоуправления идея (ценность), которая требует создания разнообразных (организационных, политических, правовых, социокультурных и пр.) условий реализации. Важнейшим (но не исключительным!) среди них является условие соответствующей правовой (прежде всего конституционно-правовой) защиты такой субъектности. Это объясняет оптимальную, на наш взгляд, приемлемость термина «местное сообщество», соединенное с началом субъектности, и для доктрины, и для законодательства, прежде всего конституционного.

**Таким образом**, оптимальным социологическим термином, выражающим один из ключевых аспектов сущности местного самоуправления, а именно – его коллективную субъектность, является термин «местное сообщество». Это *социальная группа*, основанная не на обязательной психологической взаимосвязи между людьми (хотя ее наличие не отрицается), а на их соединении *по месту жительства* на почве совместного решения проблем жизнеобеспечения, т.е. реализации *общего интереса*, через демократический механизм (демократическое действие).

Местное сообщество становится субъектом местного самоуправления, благодаря демократическому действию на почве государственного управления. В то же время возникновение такой субъектности предстает сложным процессом в котором важную роль играет наличие навыков гражданской активности, вырабатываемых во многом (но не исключительно!) в результате функционирования институтов гражданского общества.

**3. Современный подход к правовому обеспечению субъектности местного сообщества.** Опираясь на накопленный отечественной доктриной опыт решения проблемы государственно-правовой (конституционно-правовой) субъектности коллективов, современная доктрина и закон предлагают двухуровневую структуру субъектов права в области местного самоуправления.

На *первичном*, конституционном, уровне местное сообщество (население) как особый субъект местного самоуправления – носитель муниципальной власти (ст. 3, 130 Конституции РФ) признается субъектом права (правоотношений), поскольку и в той части, в которой Конституция РФ закрепляет за ним права (ст. 130, ч. 1 ст. 131, ст. 133). Это позволяет вести речь об особом правовом статусе населения (Р.М.Усманова<sup>11</sup>), о необходимости разработки общей конструкции конституционно-правового статуса местного сообщества как субъекта права, социальной общности, первичной по отношению к тем субъектам права, которые им формируются (И.В. Выдрин<sup>12</sup>).

В этом же направлении рассуждает и Н.С.Бондарь. Однако он предлагает исходить – на почве обосновываемого им конституционного права на осуществление местного самоуправления – из двухуровневой системы первичных субъектов местного самоуправления (субъектов права) – личности как отправного системообразующего начала для самоорганизации населения, субъекта индивидуальных самоуправленческих прав первичного характера и местного сообщества как первичной социально-территориальной группы, субъекта первичных самоуправленческих прав коллективного характера<sup>13</sup>.

На *вторичном* уровне субъектами права (правоотношений) выступают индивиды, население (местное сообщество), органы местного самоуправления, территориальное общественное самоуправление и иные общественные объединения, за которыми закон закрепил отдельные права и обязанности в области местного самоуправления. Как видно, местное сообщество здесь субъект права (правоотношений), поскольку и в той части, в которой законодательство о местном самоуправлении закрепляет за ним права и обязанности (ст. 12, 13, 22, 23, 24, 25, 28 Закона № 131-ФЗ и пр.). Как правило, речь прежде всего идет о правах по реализации форм непосредственной (преимущественно императивной) демократии (выборы, референдум, сходы и пр.).

На первый взгляд, сложившаяся двухуровневая структура субъектов права в области местного самоуправления довольно полно выражает субъектность местного сообщества, признавая его (конституционную) правосубъектность и одновременно закрепляя за непо-

средственными носителями (исполнителями) различные правомочия по организации местного самоуправления и решению вопросов местного значения в интересах местного сообщества. Но это далеко не так.

*Во-первых*, на наш взгляд, признание местного сообщества (населения) как такового (первичным, конституционным) субъектом права несостоятельно.

Признание местного сообщества (населения, территориального коллектива) субъектом права призвано прежде всего продемонстрировать – следуя советской традиции – реальность его социальной субъектности как проявления многообразия социальной жизни и государственно-правового, или конституционно-правового (что в данном случае тождественно), ее обеспечения. Но утверждать о социальной субъектности местных сообществ сегодня мало кто возьмётся. Если исходить из конституционного признания местных сообществ как социальных субъектов субъектами права, то абсолютно справедливы возражения тех, кто видит в этом идеализацию действительности. И более того – высокие риски идеологизации, демонстрации «глубины» демократических преобразований в обществе, затронувших первичные (территориальные) группы граждан (на фоне все более удручающей реальности).

В условиях обозначенного объективно (!) разрыва (конфликта) между нормой и фактом для права (конституционного права прежде всего) гораздо важнее не признать местное сообщество (население, территориальный коллектив) субъектом права (подтвердив предшествующую этому социальную субъектность), а признать заложенную в категорию местного сообщества ценность субъектности (как нормативного начала) и создать конституционно-правовые гарантии ее реализации. И здесь субъектность населения (местного сообщества) в ст. 130 Конституции РФ (в ее системном толковании со ст. 3 Конституции РФ) есть высший – конституционно-правовой – способ признания *ценности коллективной субъектности* местного самоуправления. Это требует не признания местного сообщества «как такового» субъектом права, а создания правовых гарантий его субъектности, в том числе *условий (гарантий)* его признания и функционирования в правовом обороте в качестве целостной единицы (субъекта права) с учетом его природы как социальной общности.

Не является местное сообщество и субъектом (носителем) конституционного права на местное самоуправление. Признание данного, коллективного по своей природе права, в котором на глубинном уровне сочетаются индивидуальная автономия и коллективность, заслуживает поддержки<sup>14</sup>. Но его носителем яв-

ляется исключительно индивид, а не коллектив. Право на местное самоуправление создает конституционно-правовые гарантии защиты личности в области управления местными делами в соединении с другими (в со-управлении, со-участии). Сказанное не отрицает потребности в обращении к понятию коллектива, но данное понятие и в этом случае выражает ценность субъектности; такая субъектность возникает через действия каждого, обеспеченного конституционно-правовой защитой.

Сторонники правосубъектности населения (местного сообщества), указывают на факт закрепления за ним отдельных (статутных) прав: права определения структуры органов местного самоуправления (ст. 131 Конституции РФ), владения, пользования, распоряжения муниципальной собственностью (ст. 130), учета мнения при территориальных изменениях (ст. 131) и пр. Но обладая такими правами, местные сообщества (население) как социальные общности не способны их реализовать: носителями этих правомочий с конституционной точки зрения являются сообщества, а реализуют их отраслевые субъекты права (правоотношений), определенные актами текущего законодательства.

Общее (конституционно-правовое) доктринальное обоснование этому положению вещи можно найти у А.А.Белкина<sup>15</sup>, А.Н.Кокотова. В частности, решая вопрос о правосубъектности этноса, народа (а впоследствии – социальных общностей в целом), А.Н.Кокотов признает за ними правоспособность, позволяющую продемонстрировать способность неорганизованных групп выступать носителями общей воли. Что же касается отсутствующей дееспособности, то она возмещается благодаря представительству. В отношениях представительства, по его мнению, отчетливо выражается связь между индивидами и группами: «как общности немыслимы вне деятельности индивидов, организованных групп, так и правосубъектность общностей немыслима вне юридической активности последних»<sup>16</sup>.

С юридической точки зрения конструкция функционального представительства в отношениях между «первичными» и «вторичными» субъектами права в области местного самоуправления безупречна: перед нами два юридически признанных субъекта – с одной стороны, местное сообщество (население, территориальный коллектив) и, с другой – граждане, «непосредственно» население, муниципальное образование, органы местного самоуправления, ТОСЫ и пр. Но ее использование чревато негативными последствиями.

Как известно, за отношениями представительства стоят риски злоупотребления представителями своими полномочиями, отчуждения от представляемой ими группы, что осо-

бенно опасно для области публичного права. В области местного самоуправления за этим кроются двойные последствия: выборные органы местной власти (а еще хуже – местные администрации), призванные представлять интересы населения, фактически становятся основными субъектами местного самоуправления; действующая государственная власть приобретает возможность влияния через местные администрации, игнорируя конституционную ценность коллективной субъектности местного самоуправления.

К тому же признание за социальной общностью правосубъектности без дееспособности, т.е. без способности самой общности совершать коллективные действия абсолютно нецелесообразно! Правосубъектность любой социальной группы (социального субъекта) признается *только и именно* для того, чтобы она имела возможность действовать в правовых, или урегулированных правом социальных, отношениях как единый, целостный субъект, продемонстрировать силу коллективного демократического – вне зависимости от того, совершается ли оно посредством прямой либо представительной демократии – действия. В обратном случае коллектив, несмотря на свою правоспособность, остается объектом, а конституционно-правовая гарантия *субъектности* местного сообщества носит декларативный характер.

Другими словами, признавая местные сообщества субъектами права, носителями конституционных правомочий, право не создает необходимых - и *возможных* (!) с точки зрения современной доктрины - условий субъектности местного сообщества. Создание таких условий требует не их признания субъектами права «как таковых», а создания организационно-правовых условий, позволяющих местному сообществу как социальной общности как формировать волю, так и действовать согласно ей.

*Во-вторых*, ситуацию не только не исправляет, но усугубляет признание «непосредственно» местных сообществ (населения) субъектами отдельных правоотношений, прежде всего по реализации отдельных форм прямой демократии.

На первый взгляд, в таком признании отчетливо проступает принципиально важная для субъектности местного сообщества гарантия защиты демократического действия. Но за этим нередко стоит не более чем задача легализации решений органов муниципальной власти, т.е. фактически оно укрепляет субъектность не местного сообщества, а органов местного самоуправления. На местах «царит» бюрократизм, прикрываемый возможностями периодического выражения воли населением.

К тому же признание местного сообщества субъектом правоотношений по осуществ-

лению непосредственной демократии небезупречно с юридико-технической точки зрения. Тот факт, что итоги местного референдума, муниципальных выборов и пр. являются результатом общего волеизъявления жителей вовсе не означает, что население в лице избирательного корпуса выступает субъектом правоотношения. Реализуя принадлежащие им индивидуальные права, участники референдума, выборов и пр. не выступают в качестве правовой единицы. Субъектами указанных правоотношений выступают индивиды, а выраженная каждым из них воля составляет в своей совокупности общий результат. Обратное, т.е. признание местного сообщества субъектом этих правоотношений, создает лишь далекую от реальности иллюзию сплоченности, субъектности, легко используемую в идеологических целях.

Наконец, признание местного сообщества участником конкретных правоотношений по реализации непосредственной демократии не обеспечивает его целостного видения в совокупности действий всех акторов, наделенных полномочиями по осуществлению местной власти, и именно (и только!) в этой совокупности представляющего собой социального (политического) субъекта. Такое признание определяет сообщество лишь как исполнителя определённой роли – коллективного актора при реализации форм непосредственной (прежде всего прямой) демократии.

Использование этого подхода в советский период позволяло продемонстрировать предоставленные государственным правом – в отличие от буржуазных правопорядков - широкие возможности «реального действия» для различного рода коллективов, притом что фактически социальными (политическими) субъектами они не являлись, единственным политическим субъектом (носителем суверенитета) оставалось советское государство. Его применение сегодня, к сожалению, может быть использовано в этих же целях: за ярким фасадом демократической активности населения, признанного законом субъектом отдельных прав (правоотношений), стоит государство как по-прежнему единственный реальный политический субъект.

**Таким образом**, существующая сегодня двухуровневая структура субъектов права в области местного самоуправления не создает надлежащих условий для обеспечения конституционно признанной субъектности местного сообщества. Такая структура содержит в себе серьезные риски идеологизации - ее использования в целях демонстрации реальности коллективного субъекта местного самоуправления, за чем стоит подмена населения (представляемого) органами местного самоуправления (представителями), укрепление исключительной политической субъектности государства.

**3. Муниципальное образование как правовая форма обеспечения субъектности местного сообщества.** В сложившейся в России системе правового регулирования оптимальной правовой категорией, обеспечивающей субъектность местного сообщества, является категория муниципального образования. Она позволяет таким образом организовать социальную общность, чтобы обеспечить возможность формирования и выражения ее общей воли посредством использования сложного организационного устройства, приоритетным (первичным) элементом которого является демократический механизм разработки и принятия решений. Она создает необходимые конституционно-правовые (не идеологические!) условия для воплощения субъектности местного сообщества (начала коллективной субъектности местного самоуправления).

Для придания центральной значимости категории муниципального образования предприняты важные шаги. Во-первых, введенная в 1995 г. в Гражданский кодекс РФ<sup>17</sup>, категория муниципального образования впоследствии получила широкое законодательное признание – и в законодательстве о местном самоуправлении (в Законе № 154-ФЗ, в Законе № 131-ФЗ), и в кодифицированных актах, и специальных законах, а также – по результатам конституционной реформы 2020 г. – в Конституции РФ (ч. 1 ст. 131). Во-вторых, согласно предназначению в ней, в ее организационном механизме, оказались объединены как различные – непосредственные и представительные – формы муниципальной демократии, так и деятельность различных – представительного, исполнительно-распорядительного, главы муниципалитета – органов местного самоуправления. В-третьих, важные предпосылки к этому были созданы Конституционным Судом РФ, признавшим право на обращение в Суд за муниципальными образованиями, а не органами местного самоуправления (постановление от 2 апреля 2002 г. № 7-П). (В результате внесения в 2021 г. изменений в Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде РФ» именно муниципальные образования (в лице органов местного самоуправления) обозначены субъектами права на обращение в Суд (ст. 96)<sup>18</sup>. В-четвертых, категория муниципального образования получила достаточное, на наш взгляд, доктринальное обоснование<sup>19</sup>.

Но сколь важными бы не были перечисленные шаги центральной муниципально-правовой категорией, воплощающей субъектность местного сообщества, муниципальное образование так и не стало. Укоренившаяся в советский период традиция восприятия органов местного самоуправления в качестве субъектов права (субъектов местного самоуправления) сохраняется. Оттого неудивительно, что и обо-

значенная позиция Конституционного Суда РФ получила узкое толкование как направленная исключительно на решение проблемы субъекта обращения в КС РФ. Более того, в административно-правовой науке субъектами административного права признаются не муниципальные образования как особые – сообразно предназначению местного самоуправления – субъекты в системе государственного управления, а местные администрации<sup>20</sup>!

Полноценному, т.е. сопряженному с заложенным в нее смыслом, *принятию* категории муниципального образования немало препятствует отраслевой подход к субъекту права (правоотношений), в рамках которого муниципальное образование выступает субъектом отдельных отраслевых правоотношений, а не целостным правовым субъектом, воплощающим ценность коллективности субъекта местного самоуправления. Как верно замечает С.И.Архипов в своей критике сложившегося подхода к субъекту права, в том числе к его отождествлению с субъектом правоотношения, в таком – позитивистском – подходе к субъекту права наиболее полно проявляется радикальное политическое сознание, в его стремлении очистить правовую сферу от субъективизма, выхолостить саму идею субъекта права, суть идею созидательной в праве свободы<sup>21</sup>. Преодоление этого подхода, т.е. взгляд на муниципальное образование как на единого (общеправового) субъекта права, а не на совокупность отраслевых правосубъектностей, может в значительной мере способствовать укреплению этой категории.

Но ключевая причина неполного признания «муниципального образования» заключается в ином – в приверженности к ранее обозначенной традиции понимания субъекта конституционного (ранее – государственного) права, обозначающей таковым «реальные» коллективы, или «реальных» участников отношений, за которыми закон закрепляет отдельные полномочия<sup>22</sup>. «Муниципальное образование» воспринимается же в качестве формально-юридической категории, которая может быть применена для отраслевых правоотношений, поскольку законы называют муниципалитет их участником, закрепляют за ним соответствующие права и обязанности (гражданско-правовые, финансово-правовые, земельные и пр.), либо – в качестве обобщающего термина для обозначения муниципально-территориальных единиц, но не субъектом (конституционного, муниципального) права, воплощающим субъектность местного сообщества. И не более того...

Так, признавая значимость категории «муниципального образования», Н.С.Бондарь не готов заменить ею смежные понятия, в том числе понятие местного сообщества, поскольку

она не в состоянии отразить все богатство *социальных* отношений, которыми характеризуются поселенческая общность людей в процессе осуществления своего самоуправления. «Муниципальное образование» отражает *лишь определённый уровень самостоятельности, независимости* местной власти от государственной. Это лишь условие перехода к самоуправлению населения на соответствующем уровне его самоорганизации. К тому же оно не позволяет раскрыть положение человека как непосредственного субъекта местного самоуправления<sup>23</sup>.

Не выражается ли в этом подходе ставшее привычным отношение к субъекту права как сугубо внешней форме, необходимой лишь для признания организационно-правовой самостоятельности групп (коллективов) и тем самым обеспечения их участия в отношениях с третьими лицами? Это слишком узкое видение. Муниципальное образование как субъект права выражает не только определённый уровень (меру) самостоятельности (независимости), что принципиально важно в его отношениях с государством, но и позволяет упорядочить внутриорганизационные отношения на определённых – отвечающих сущности местного самоуправления, прежде всего демократическому аспекту его природы – принципах. Соединив в своем организационном устройстве всю совокупность форм осуществления местного самоуправления, оно не только как нельзя более полно раскрывает положение человека как субъекта местного самоуправления (носителя права на местное самоуправление), но и выражает все богатство *юридически значимых* социальных отношений в рассматриваемой области. Какие иные социальные отношения желает выразить Н.С. Бондарь через категорию местного сообщества, настаивая на ее закреплении в законе?

Не менее узок и подход к муниципальному образованию как к элементу исключительно территориальной организации местной власти, хотя именно его в последние годы настойчиво проводит законодатель при частичной поддержке научного сообщества. Причем если Закон № 131-ФЗ использовал «муниципальное образование» в качестве обобщающего термина для перечисления всех видов территориальных единиц в связи с действием поселенческо-территориального принципа, то Конституция РФ (реформа 2020 г.) – в связи с отказом от него. Муниципальное образование предстает обобщающим термином для муниципально-территориальных единиц, виды которых определяет законодатель в рамках предоставленной ему дискреции.

Но, как выяснялось ранее, территориальный критерий имеет *неотъемлемую связь* с определением субъекта местного самоуправле-

ния (местного сообщества), является одним из – наряду с интересом и демократическим действием – критериев, его раскрывающих. Оттого и муниципальное образование даже в своем усеченном понимании (с акцентом на его территориальном назначении) напрямую связано с понятием местного сообщества. И в этой части оно не только не превращается в оторванную от реальности формально-юридическую категорию, но, напротив, в отсутствие прямой конституционной гарантии поселенческого принципа создает основу для конституционно-правовой защиты от произвольного установления законодателем территорий осуществления местной власти: конституционное право только в том случае обеспечивает субъектность населения (местного сообщества), если создает оптимальные с точки зрения локализации его власти условия территориальной организации. (Вряд ли создаваемые сегодня по всей стране муниципальные округа отвечают этому – конституционно значимому – критерию.)

Другими словами, нет никаких оснований сводить муниципальное образование к сугубо формально-юридической, или абстрактной, категории. В своих формальных аспектах (субъект конкретных («отраслевых») правоотношений, вид территории) она *сущностно* – в той мере, в которой это необходимо для ее признания субъектом права – *напрямую* связана с местным сообществом. Только в своей – сущностной – связи категории местного сообщества и муниципального образования создают условия для воплощения важнейшего начала коллективности субъекта местного самоуправления.

Впрочем, если вопрос заключается *исключительно в терминах*, а точнее – неприятия формально-юридического («абстрактного») термина «муниципальное образование» и признания более предпочтительным социологически (содержательно) насыщенного термина «местное сообщество» для обозначения *субъекта права* в области местного самоуправления, то принципиальных возражений это не вызывает, *но при условии соответствующего правового обеспечения ее юридической субъектности*. Речь в данном случае не идет об употреблении термина «местное сообщество» в федеральном и/или региональном законодательстве, ни о закреплении законодательного определения местного сообщества, ни о закреплении за ним (ними) прав и обязанностей. Подобная практика, как известно, существовала на региональном уровне в период действия Закона № 154-ФЗ, но результата не принесла. Причина отсутствия такого результата ни в том, что федеральный законодатель «не подхватил» эту тенденцию, а в том, что сама эта тенденция была основана на прежнем, описанном в статье, подходе к субъекту права. Право-

вое обеспечение юридической субъектности местного сообщества невозможно без создания организационно-правового механизма разработки и принятия решений, формирующего (и подтверждающего) способность социальной общности, каковой является местное сообщество по природе, формировать и выражать общую волю, действовать сообразно ей.

Однако здесь же следует иметь в виду и то, что категория местного сообщества – равно как и иные используемые для обозначения коллективного субъекта местного самоуправления) социологические категории населения, территориального коллектива – имеет более широкое содержание, не носит исключительно муниципальной коннотации, в отличие от категории муниципального образования.

**Таким образом,** используемая как в Конституции РФ, так и в актах текущего законодательства категория муниципального образования воплощает конституционно признанную коллективную субъектность местного самоуправления, или субъектность местного сообщества (населения), суть локализованной по территориальному признаку общности в целях решения проблем жизнеобеспечения посредством совместного – демократического – действия. Приложенная к локальным территориальным единицам, она позволяет упорядочить внутриорганизационные отношения таким образом, чтобы они способствовали фактической социальной (политической) субъектности местного сообщества, приближали ее.

Муниципальное образование не есть абстрактное понятие (фикция), параллельное понятию местного (территориального) сообщества, используемое для приписывания прав и обязанностей местного самоуправления; оно не есть понятие, призванное перечислить территории осуществления местного самоуправления.

Оно есть правовая форма воплощения субъектности местного сообщества (коллективного субъекта местного самоуправления). В то же время его реальное положение (а с ним и идея коллективной субъектности местного самоуправления) напрямую зависит – отражая конфликт (соотношение) нормы и факта – от эффективности функционирования организационного механизма муниципалитета, измеряемой в этом случае состоятельностью непосредственной и представительной демократии. При неэффективности механизма муниципальное образование воспринимается в качестве фикции. Его эффективность, наоборот, позволяет в муниципальном образовании видеть «реального» субъекта права, воплощающего субъектность местного сообщества. Иначе говоря, правовая категория муниципального образования может способствовать формированию и укреплению субъектности местного сообщества, но она не творит чудес. Такая, обеспеченная правом, субъектность может стать только результатом деятельности самих граждан, реализации ими своей политической свободы.

Последовательное соединение социального (социально-политического) содержания начала коллективной субъектности местного самоуправления, оптимально выраженной в категории местного сообщества, и его верное воплощение в законодательных (прежде всего конституционных) нормах с соответствующим правовым обеспечением правовой субъектности через категорию муниципального образования позволит создать базовую предпосылку для вывода местного самоуправления из глубочайшего кризиса и его наиболее полного воплощения. Это, как не раз уже говорилось мною, принципиально важно не только для самого местного самоуправления, но и для государства в целом.

#### Список использованных источников:

1. Архипов С.И. Субъект права. СПб., 2004.
2. Бабичев И.В., Решетников О.В. Местные сообщества как одна из основ и адресатов гражданской институциональной модернизации в современной России // Местное право. 2019. № 2.
3. Бабичев И.В. Территориальный публичный коллектив муниципального образования и местные сообщества: вопросы правовой институционализации // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 19.
4. Баженова О.И. Муниципальное образование как субъект права. М., 2010.
5. Баженова О.И. Юридическое лицо в конституционном праве: проблемы теории. М., 2023.
6. Бойцов В.Я. Система субъектов советского государственного права. Уфа, 1972.
7. Бондарь Н.С. Гражданин и публичная власть. Конституционное обеспечение прав и свобод в местном самоуправлении. М., 2004.
8. Выдрина И.В. Местное самоуправление в Российской Федерации: от идеи к практике (конституционно-правовой аспект): дис. докт. юрид. наук. Екатеринбург, 1998.
9. Из истории создания Конституции Российской Федерации. Т. 3/1. М., 2008.
10. Кокотов А.Н. Доверие. Недоверие. Право. М., 2004.
11. Сергеев Д.Б. Муниципальное образование в системе правовых категорий. Екатеринбург, 2012.
12. Чиркин В.Е. Юридическое лицо публичного права. М., 2022.

- <sup>1</sup> См.: *Бойцов В.Я.* Систем субъектов советского государственного права. Уфа, 1972. С. 144-146, 151-155.
- <sup>2</sup> См., например: *Скуратов Ю.И.* Система социалистического самоуправления советского народа: проблемы теории и практики конституционно-правового регулирования: дисс... докт. юрид. наук. Свердловск, 1987; *Хазиев А.Х.* Социалистическое самоуправление народа как категория научного коммунизма: автореф. канд... фил. наук. Казань, 1988.
- <sup>3</sup> Доклад председателя комитета Верховного Совета СССР по вопросам работы Советов народных депутатов, развития управления и самоуправления Н.Д. Пивоварова на сессии Верховного Совета СССР 18 октября 1989 г.
- <sup>4</sup> Свод законов СССР. 1990. Т. 1. С. 267.
- <sup>5</sup> Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. Ст. 1010. № 29.
- <sup>6</sup> См.: *Васильев В.И.* Местное самоуправление. Учебное и научно-практическое пособие. М., 1999. С. 97; Из истории создания Конституции Российской Федерации. Т. 3/1. М., 2008 С. 81–82.
- <sup>7</sup> См.: *Б.Н. Капустин.* Критика политической философии. Избранные эссе. М., 2010. С. 27-42.
- <sup>8</sup> *Чиркин В.Е.* Юридическое лицо публичного права. М., 2007. С. 28, 134-136 и далее.
- <sup>9</sup> *Бондарь Н.С.* Гражданин и публичная власть. Конституционное обеспечение прав и свобод в местном самоуправлении. М., 2004. С. 122-125; *Он же.* Местное самоуправление и конституционное правосудие: Конституционализация муниципальной демократии в России. М., 2008. С. 91.
- <sup>10</sup> *Бабичев И.В. Решетников О.В.* Местные сообщества как одна из основ и адресатов гражданской институциональной модернизации в современной России // Местное право. 2019. № 2; *Бабичев И.В.* Цели публично-правовых систем: муниципальные образования, механизмы их формирования // Журнал российского права. 2009. № 4; *Он же.* Территориальный публичный коллектив муниципального образования и местные сообщества: вопросы правовой институционализации // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 19.
- <sup>11</sup> *Усманова Р.М.* Население как субъект местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. 2006. № 5.
- <sup>12</sup> *Выдрин И.В.* Местное самоуправление в Российской Федерации: от идеи к практике (конституционно-правовой аспект): дис. докт. юрид. наук. Екатеринбург, 1998. С. 69.
- <sup>13</sup> *Бондарь Н.С.* Гражданин и публичная власть. С. 120 - 130.
- <sup>14</sup> См., например: *Воеводин Л.Д.* Юридический статус личности в России. М., 1997. С. 135; *Бондарь Н.С.* Гражданин и публичная власть. С. 124.
- <sup>15</sup> *Белкин А.А.* Социальное **воспроизводство** и государственное право. Л.: Изд-во Ленинград.ун-та, 1990.
- <sup>16</sup> См.: *Кокотов А.Н.* Русская нация и Российская государственность. С. 26; *Он же.* Доверие. Недоверие. Право. С. 14, 56.
- <sup>17</sup> См.: Законодательная история части первой Гражданского кодекса РФ. М. 2019.
- <sup>18</sup> Федеральный конституционный закон от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации»// СЗ РФ. 1994. № 13. Ст. 1447.
- <sup>19</sup> См.: *Баженова О.И.* Муниципальное образование как субъект права. М., 2010.; *Она же.* Юридическое лицо в конституционном праве: проблемы теории. М., 2023. С. 377-409; *Сергеев Д.Б.* Муниципальное образование в системе правовых категорий. Екатеринбург, 2012.
- <sup>20</sup> *Бахрах Д.Н., Россинский Б.В., Стариков Ю.Н.* Административное право: Учеб. для вузов. М.: Норма, 2004. С. 186 – 221; *Россинский Б.В.* Научные взгляды Д.Н. Бахраха о единстве системы исполнительных органов как предтеча формирования публичной власти // Административное право и процесс. 2022. № 10. С. 14 – 19; *Он же.* Законодательное обеспечение единства исполнительных органов с позиций теории систем // Актуальные проблемы российского права. 2022. № 9. С. 11 - 21.
- <sup>21</sup> *Архипов С.И.* Субъект права. СПб., 2004. С. 106-108.
- <sup>22</sup> Впрочем, такая традиция есть лишь одно из проявлений обозначенного С.И. Архиповым подхода к субъекту права: признание «реальных» коллективов субъектом государственного права (государственно-правовых отношений) выполняло во-многом идеологическую функцию, демонстрируя широкий перечень государственно (политически) признанных участников государственно-правовых отношений. *Архипов С.И.* Субъект права. СПб., 2004. С. 106-108.
- <sup>23</sup> *Бондарь Н.С.* Гражданин и публичная власть. С. 123 - 124.

**Ожидаемые социальные перемены: чего хочет общество?  
(по результатам обобщения социологических исследований)**

Expected social changes: what does society want?  
(based on the results of the generalization of sociological research)

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

**Аннотация:** Вступление России в СВО выдвинуло в разряд первоочередных задач страны достижение промышленного и технологического суверенитета; необходимость восточного поворота в системе геополитических координат международных отношений; цивилизационно-культурного самоопределения страны и дифференциации ее от Запада; оптимизацию социальных отношений в плане снижения чрезмерной социальной поляризации и снижения неоправданного социального неравенства. Все эти вызовы легли на постепенно вызревающие в недрах общества ожидания социальных перемен. Определенный энергетический импульс к переменам был задан консолидированным общественным мнением, связанным с «перепршивкой» российского общества по линии дифференциации от западных универсалистских подходов, поиска своего цивилизационно-культурного кода развития, возрождения неотрадиционалистских нарративов формирования ценностно-символического каркаса общественного сознания. Ожидание перемен также обусловлено усилением социального активизма, связанного с «помогающим поведением», взаимопомощью и кооперацией. Это позволило прийти к пониманию, что административно-бюрократический класс выстроил для себя удобные «капсулы», блокирующие развитие естественной, с точки зрения здравого смысла, деловой и гражданской инициативы общества, позволяющей его членам участвовать в принятии социально-значимых решений. Общество настроено на оздоровление институциональной инфраструктуры общественного развития, прежде всего, снижение степени коррупции, отчуждения населения от власти, разблокировки каналов продвижения и реализации общественных интересов, усиление действенности каналов «обратной связи». Помимо этого в ожиданиях людей присутствует недовольство растущей поляризацией социальных доходов, что снижает качество проводимой социальной политики в части улучшения демографических показателей, роста социальной восходящей мобильности на основе меритократических принципов, улучшения структуры социально-трудовой мотивации. Это обостряет чувство социальной справедливости, которое, будучи заблокированным, может привести к негативным социальным последствиям, формируя «горючий материал» и, соответственно, риски неконвенциональных социальных действий, связанных с социальными взрывами и революционными настроениями в выражении недовольства. Показано, что в настоящий момент большинство населения настроено на реформистский лад, поскольку только освобождается от невротического синдрома после пандемии коронавируса и начала СВО.

**Ключевые слова:** социальные перемены, социальный активизм, неэффективное управление, недовольство, избыточное неравенство, поляризация, революция, реформы, оздоровление институтов

**Abstract:** Russia's entry into the SMO has put forward the achievement of industrial and technological sovereignty as the country's priority tasks; the need for an eastern turn in the system of geopolitical coordinates of international relations; civilizational and cultural self-determination of the country and its differentiation from the West; optimization of social relations in terms of reducing excessive social polarization and reducing unjustified social inequality. All these challenges have fallen on the expectations of social change that are gradually maturing in the bowels of society. A certain energy impulse for change is also set by consolidated public opinion associated with the "rewiring" of Russian society along the line of differentiation from Western universalist approaches, the search for its own civilizational and cultural code of development, the revival of neotraditionalist narratives of the formation of a value-symbolic framework of public consciousness. It is shown that this is due to increased social activism associated with "helping behavior", mutual assistance and cooperation. This allowed us to understand that the administrative and bureaucratic class has built convenient "capsules" for itself, blocking the development of a natural, from the point of view of common sense, business and civic initiative of society, allowing its members to participate in making socially significant decisions. The society is set up to improve the institutional infrastructure of social development, first of all, to reduce the degree of corruption, alienation of the population from power, unblocking channels for promoting and realizing public interests. In addition, the problem of people's dissatisfaction with the growing polarization of social incomes is being raised, which reduces the quality of social policy in terms of improving demographic indicators, increasing social upward mobility based on meritocratic principles, and improving the structure of social and labor motivation. This exacerbates the sense of social justice, which, when blocked, can lead to negative social consequences, forming "combustible material" and, accordingly, the risks of unconventional social actions associated with social explosions and revolutionary consequences of expressing discontent.

**Keywords:** social change, social activism, ineffective governance, discontent, excessive inequality, polarization, revolution, reforms, improvement of institutions

Запрос на социальные перемены в современной России вызревал постепенно, но более активная модальность его манифестации была предопределена двумя чрезвычайными обстоятельствами: пандемией коронавируса 2020-2022 гг. и начавшейся с 2022 года специальной военной операцией. В стране сформировался феномен «*помогающего поведения*»: «низовой» социальный активизм начал активнее формировать запрос на перемены. Занимаясь взаимоподдержкой и взаимопомощью, решая «горячие» проблемы, вызванные с пандемией и СВО, люди стали упираться в барьеры и «тромбы» неэффективного управления и несовершенства институциональных правил. Через широкое социальное участие стало приходить понимание того, что не вся институциональная инфраструктура адекватна стремительно меняющимся социальным обстоятельствам, а качество работы административно-управленческого аппарата не всегда отзывчиво к новой реальности, включающей, в том числе, растущий социальный и гражданский активизм. Именно это заставляло людей задумываться о более разумном устройстве общества, позволяющем его членам участвовать в принятии социально-значимых решений.

Но, представляется, не только изменяющаяся общественно-политическая ситуация подвела к рефлексии на тему «коридора возможностей» для назревших перемен. В свое время, подводя итоги реализации исследовательского проекта, посвященного динамике социальной трансформации в современной России в 2014-2018 гг., его авторы отметили, что запрос на перемены рос от года в год, начиная с 30% в 2016 году, до 56% в 2018 году[1]. И хотя в 2021 году цифра несколько опустилась до 47%, но симптоматичен сам кумулятивный итог: такого за прошедшее десятилетие не наблюдалось. На тот момент (2021 г.) авторы связали этот феномен с существенным и осязаемым ростом числа т.н. «самодостаточных» граждан (до 50%), которые в силу решения своих ресурсно-материальных проблем переходили к осознанию своих возможностей, связанных с расширением горизонта планирования своей прежде всего социально-экономической активности. Но это запускало постепенно нарастающее желание более качественного удовлетворения своих социально-культурных, духовных и политических потребностей, соответственно. Иными словами – формировалось желание более целостной самореализации, когда уже не устраивала ситуация «*стабильности без развития*». В этом отношении показателен сам вывод: именно высокодоходные группы стали инициировать запрос на перемены, а фактор бедности в этом контексте

не выступал триггером перемен. На тот момент авторам проекта казалось, что усиление тренда на эмансипацию от государства, расширение возможностей для либеральной модели развития социально-экономической и политической систем позволят привести к торжеству желаемых перемен. Однако уже тогда, накануне СВО, высказывались предположения, что связывать реализацию запроса на перемены только лишь с либеральным трендом, неперспективно, поскольку общественное сознание в современной России все больше склоняется к варианту *просвещенного консерватизма*, который только и может обеспечить последовательное эволюционное движение в будущее, обеспечивая стабильность и устойчивость общественного движения.

И вот в этом пункте, думается, сконцентрированы доминирующие линии самоопределения российского общества в нынешнем контексте его противостояния с коллективным Западом: во-первых, остро стоит задача достижения полного промышленного суверенитета страны. Россия имеет огромный потенциал. Ответом на многие вызовы должно быть проведение новой индустриализации, бурное технологическое развитие, создание оптимальной, отвечающей задачам времени, экономической модели развития. Во-вторых, перед страной жестко стоит необходимость системного восточного поворота и, соответственно, непростой период отвыкания от рефлексов и стереотипов европоцентризма и западничества. В третьих, очевидна потребность в цивилизационно-культурном самоопределении кода страны, потребности его дифференциации от Запада, от либеральных моделей включения в глобализационные проекты, тем более что итоги глобализации в ее неолиберальной версии оказались во-многом тупиковыми. Пожалуй, именно эти фоновые общественные запросы вызвали в немалой степени реальную консолидацию российского общества вокруг президента и в ситуации СВО, и в желании т.н. процесса «самоочищения общества» и переориентации его ценностно-смыслового блока.

Безусловно, важнейшим фактором, определяющим наше ближайшее развитие, будет ситуация вокруг СВО, которая запустила процесс формирования альтернативы западному цивилизационному проекту, обладающего консолидирующим свойством в отношении значительной части российского общества. Комфортный период одностороннего европоцентризма и «*западного универсализма*», игнорирующих значимую геополитическую роль других цивилизаций, кроме западной, стал проходить[2]. Со всей очевидностью начался процесс целеустремленного выстраивания новой

модели международных отношений, которые будут брать в расчет и опираться на культурно-цивилизационное многообразие мира, специфику каждой страны и каждой цивилизации[3]. Так, весьма симптоматично, что на одной из последних международных политологических конференций одна из представительниц индийской политологической школы на Пленарном заседании отметила, что именно возрождение интереса к феномену цивилизации в столь значимом контексте дает силу и бодрость духа индийской гуманитарной общественности, стимулирует к освобождению от колониального мышления[4].

И для российского общественного сознания сегодня достаточно активно стало формироваться осознание того, что Россия никогда не была, по большому счету, и не будет частью западного мира, у нее другой «цивилизационный код» и предназначение. Так, по данным опроса ВЦИОМ на 2022 год, значительная доля респондентов придерживалась точки зрения, что Россия должна жить по своим правилам, не оглядываясь на страны Запада (89%). Позицию о том, что нашей стране нужно жить по западным канонам в ущерб собственным, разделяло всего 3%[5]. Российское общественное сознание достаточно высоко дифференцирует отличие отечественных ценностей от западных: средний балл составляет 7,97 (где 1 означает «не отличаются совсем», 10 – «отличаются очень сильно»). И. Л. Солоневич писал в этой связи: «Россия – не Европа, но и не Азия, и даже не Евразия. Это просто – Россия. Совершенно своеобразный национальный государственный и культурный комплекс, одинаково чётко отличающийся и от Европы, и от Азии»[6].

Ценностное самоопределение россиян вызревало давно, в нем было суммировано и спрессовано отношение к результатам либеральных реформ начала 1990-х гг., а также оценка результатов и перспектив последующего периода развития страны. К середине 2020-х гг. в стране сложился устойчивый *государственно-державный синдром*. Общество можно было условно дифференцировать на две группы: *государственников-державников* (60%) и *либералов* (8%)[7]. Они наполняли разным смысловым содержанием ценности справедливости, патриотизма и свободы, позиционирование страны в мире и выбор модели ее развития. Общая доминанта ожиданий в отношении ценности *социальной справедливости* интерпретировалась представителями этатистско-державной группы через «*возвращение к национальным традициям, православию и восприятие России как державы, объединяющей разные народы и влияющей на все политические процессы в мире*». А либеральное меньшинство

трактовало *социальную справедливость* через призму реализации *прав человека, демократии и сближение с Западом*. В их представлении путь, которым последние 10-15 лет движется Россия, должен привести ее в тупик (68%).

При этом следует отметить, что этатистско-державные ценности в общественном сознании россиян не только явно доминируют, но и достаточно устойчивы. В 2015 г. 67% респондентов полагали, что «*Россия должна быть великой державой с мощными вооруженными силами и влиять на все политические процессы в мире*»; 75% - что «*Россия – особая цивилизация и в ней никогда не привется западный образ жизни*»; 58% - что «*России необходима «жесткая рука», которая наведет в стране порядок*»; 84% - что *при всех недостатках нынешняя власть все же заслуживает поддержки*»[8]. Для этой группы характерен также подчеркнутый оптимизм: 3/4 ее сторонников считает, что Россия идет по верному пути, который обеспечит ей положительные результаты[9].

Своеобразный «*ренессанс традиционализма*» вырос именно из этих настроений, помноженный на тот образ Запада, который сформировался после «*гуманитарных бомбардировок*» Югославии, «*силового принуждения к демократии*» в Ираке, приведшего к осязаемым конфессионально-этническим противоречиям в регионе, и не только в этом регионе, безапелляционного права коллективного Запада продавливать свою точку зрения и наказывать целые страны. Поэтому Указ Президента от традиционных ценностей[10] лег на подготовленную почву. Надо отметить, что часть отечественного политологического сообщества восприняла данный поворот к неотрадиционализму как обращение к алфавиту и идейному багажу политики «*охранительства*», который чужд устремлениям и практике идейного аппарата современного общественного развития, толкает нас к демодернизации, к модели изоляционизма и политического эгоцентризма[11]. Думается, что данный документ, в первую очередь, это сигнал, что мы подошли к сложной ценностно-смысловой *развилке*, указывающей на опасности игнорирования идей трансгуманизма, опасных последствий экспериментов с гендером и полом и пр., стихийным внедрением практик «*трансфрендли-медицины*», концепции «*постчеловечества*» и т.д., которые стали формировать т.н. новую «*нормальность*» на Западе.

С другой стороны, обращение в столь сложное и насыщенное «конфронтационным языком» время к идейному багажу умеренного консерватизма, это, если воспользоваться оценкой авторитетного российского политолога Б. Капустина, не «*охранительство вообще*», не

барьер на пути общественных изменений и реформ, и не призыв «вернуться в прошлое», а ориентация на эволюционное развитие при сохранении и развитии присущих данному обществу культурных традиций. Это не отрицание либеральных ценностей (личной свободы, прав человека), а противовес либеральному мессианству, претензиям либерализма (точнее – современного неолиберализма, как и доктринального социализма) на универсальность, на превращение общества во всеобщую либеральную (или социалистическую) систему[12].

Собственно, это подтверждается и результатами последних социологических исследований Института социологии ФНИСЦ РАН. По мысли его директора, академика Горшкова М.К., мы находимся сейчас в динамичном процессе формирования национального «культурного кода», основу которого составляют традиционные ценности. Это обусловило в значительной степени большой интерес к историческому прошлому страны. 75,3% граждан, и среди них более всего самые молодые и пожилые, проявляют повышенный интерес к этому процессу. Активное освоение исторической памяти помогает обществу лучше понять корневые основы нашего государственного и геополитического самоопределения, а значит - и органичные проекции в будущее. А самое главное – формирует общественно-ориентированную мотивацию, чувство патриотизма и уважения к стране, ответственность за ее будущее[13].

В копилку понимания цивилизационных особенностей «социо-культурного кода» российского общества внесла и свой вклад авторитетный исследователь в стране по этнонациональным проблемам Дробижева Л.М., особо выделяя наработанную им способность к цивилизационной адсорбции. Обобщая многолетние результаты социологических исследований о состоянии национально-этнических процессов и отношений в постсоветской России, она пришла к выводу о *формировании в стране многоэтнической российской нации на основе культурного ядра из русского языка и культуры*. Из чего она сделала заключение, что цивилизационное устройство современной России может предстать как *содружество народов и конфессий, скрепленное сильным государством*[14].

Формируется и метафизическая основа нашего цивилизационного проекта. В июне 2024 г. представители Изборского клуба обсудили представленный ими вариант мировоззренческого Канона[15], в котором они постарались ответить на вопросы, в чем суть идеи и миссии России, в чем специфика русского антропотипа, образ будущего, принципы развития и пр. Канон выражает собой специфику ментального социо-культурного архетипа россий-

ского общества, для которого характерны особые черты – тяга к целостности и космизму, онтологическое понимание истины (и языка), литературоцентризм, метафизика сердца, гражданственность и т.д. Онтологической особенностью российского общества является, по мысли авторов, соборно-духовный принцип солидарности, который представляет собой органическое соединение личного, индивидуального и общественного в мировоззренческой оптике российской цивилизации. Для нас сегодня важна актуализация этого принципа в силу особой ценностно-смысловой его нагрузки: в преодолении гипертрофированного рационализма и индивидуализма как главного порока изолированной личности человека западного типа. Безусловно, большое значение для создания нынешнего варианта мировоззренческого цивилизационного канона имели наработки русской философской мысли, которые составили принципиальный метафизический каркас его мировоззренческой специфики. Осевой идеей мировоззренческого пространства русской цивилизации является принцип многоцветья, симфонии цивилизаций, т.е. *цивилизационной адсорбции*. Принцип многополярности заложен в основу нашего ментального архетипа. Как и базовый аксиологический принцип, приучающий оценивать мир через призму координат Добра и Зла и формирующий внутреннюю личностную аксиому развития - стремление к духовному совершенству через принцип творения любви (завещание С. Радонежского).

Все ценностно-смысловые конструкты самоопределения общества сегодня крайне важны и потому, что нынешний масштабный этап возрождения российского общества должен опираться на адекватный нынешним вызовам мировоззренческий каркас, который бы обеспечивал обществу проектную идентификацию. Недаром авторитетный в политологической среде эксперт М.В. Ильин в своей статье, посвященной актуальным вызовам, стоящим перед российским политологическим сообществом, отмечает значимость актуализации принципа Реннана об определении нации через «*ежедневный плебисцит*», подчеркивая значимость внимания исследователей к тому, что сегодня реально может и реально мобилизует российскую нацию, в чем суть критерия «*русскости*», пути и принципы ее действенного самоопределения[16].

Важным посылом российского общественного сознания, определяющим настрой на перемены, можно считать запрос на оптимизацию социальной сферы. В социальной сфере реализуются социальные потребности и интересы классов и социальных групп, национально-этнических общностей, отношения общества и личности, она охватывает условия труда

и быта, здоровья и досуга. Здесь формируется такие важные показатели жизни человека, как уровень и качество жизни, пересекаются и сходятся комплексные последствия решений и практической деятельности в других сферах – экономике, политике, идеологии, культуре.

В трансформирующихся обществах особую актуальность приобретают проблемы социального неравенства. Само по себе социальное неравенство (в отдельных видах) необходимо в обществе, чтобы оно могло экономически эффективно развиваться по пути общественного прогресса. Но бесспорно также и то, что существуют такие виды социального неравенства между людьми, которые ставят большие группы населения на грань бедности, нищеты, политической и социальной бесперспективности. Это неравенство не только результат различных видов «запаздывающей» модернизации, ошибок и методов трансформации, но и мирового несправедливого разделения богатства и прибыли в рамках неолиберального формата глобализации. Пропасть между бедными и богатыми в России устойчиво демонстрирует ощутимую *поляризацию* населения по уровню доходов. Децильный коэффициент, показывающий соотношение доходов 10% наиболее обеспеченного населения к такой же доле наименее обеспеченного, составляет сегодня соотношение 1 : 13,2 (а с учетом "теневых" доходов 1 : 23)[17].

Иными словами, эксперты констатируют, что социальное расслоение в России идет по модели поляризации со снижением возможностей социальной восходящей мобильности. У нас сложилась ситуация не просто неравенства, а *чрезмерного* социального неравенства. Как отмечает достаточно авторитетный специалист по проблематике социальной структуры и развития России Н.Е. Тихонова, особенности социальной структуры в стране состоят в том, что она все более становится закрытой. Восходящая социальная мобильность не позволяет занять высокие статусные позиции в соответствии с меритократическими принципами и представлениями о социальной справедливости. Процесс социальной поляризации, по ее мысли, все больше задевает наиболее активную часть общества – молодежь. Общественная поляризация начинает самовоспроизводиться, а это ведет к дальним негативным социально-экономическим и политическим последствиям – к делигитимации существующих социальных основ общества, к демотивации собственных усилий чего-либо достичь в обществе, консервации патерналистских ожиданий и т.д. Сложившиеся за последние годы т.н. социально-структурные «рамочные условия» будут в среднесрочной перспективе предопределять развитие российского общества[18].

Согласно данным последних исследовательских проектов Института социально-экономических проблем народонаселения ФНИСЦ РАН, *чрезмерное, избыточное неравенство* сдерживает темы экономического развития страны, снижает уровень рождаемости и влияет на увеличение смертности[19].

При этом, согласно полученным данным, за последние 10 лет в два раза увеличился властный, административно-бюрократический аппарат! Это самый значительный рост данной общественной группы за последнее время [20].

Если обобщить особенности социальной структуры современной России, то все выше описанные эмпирические показатели указывают на преобладание вертикальных социальных связей, формирование объективных оснований для высокой степени отчуждения народа от власти и центров принятия социально-значимых решений. При наличии кризисных или конфликтных линий функционирования социума это может превратиться в «горючий материал» социальной и политической напряженности, чреватой самыми неожиданными последствиями.

Таким образом, мощнейший запрос на перемены в социальной сфере связан со снижением уровня неоправданной общественной поляризации, которая создает условия для консервации бедности на базе нисходящей социальной мобильности, заниженных общественных ожиданий, закрепления статуса маргинализации и депривации значительной части российского населения.

Отметим особо, общество не настроено на революционный характер перемен. Витяющее в воздухе ощущение по поводу возможного рецидива пандемии, которая привела к общей усталости, сужению горизонтов планирования, наличие напряженного, но деятельного ожидания по поводу исходов противостояния с НАТО на полях СВО конвертируется в идейно-символическом пространстве в идеологемы *динамического, модернизационного консерватизма*, показывающего, что общество рассматривает возможности революции скорее «со знаком минус», так как резкое прерывание эволюционного развития социума чаще всего приводит к большим негативным последствиям и социальным издержкам, что снижает изначально запланированный позитивный результат, от нее ожидаемый. Помимо этого, на восприятие перемен сегодня сильно влияет переход к цифровым отношениям, усиливающим роль субъективного фактора, а также значение ценностно-смыслового, идейно-символического и духовного начал в контексте возрождения интереса к возможностям неотрадиционализма.

Возрастание роли социального активизма посредством роста масштабов волонтер-

ства, добровольчества, проявляющегося в усилении коллективной взаимопомощи и кооперации, отзывчивости к нуждам СВО контрастирует со сложившимися практиками рекрутирования социально-политических элит, когда главный упор делался на административную исполнительность, а не на талант, лидерские качества и ответственность, которые так востребованы обществом в кризисное время. Президент в своем Послании к Федеральному Собранию РФ очень точно обозначил политическую топономику бывшей элиты: «Вы знаете, что слово «элита» во многом себя дискредитировало... теми, кто, не имея никаких заслуг перед обществом, считают себя какой-то кастой с особыми правами и привилегиями, особенно имею в виду тех, кто в предыдущие годы набили карманы за счет всяких процессов в экономике 90-х годов. Вот они точно не элита. Подлинная, настоящая элита – все, кто служит России: труженики и воины, надежные, проверенные, делом доказавшие свою преданность России»[21]. Думается, политическая позиция нынешнего политического курса по отношению к деловой элите однозначна: крупный бизнес должен перестать быть классом компрадорской буржуазии, а стать классом национально-ориентированных предпринимателей. Государство предлагает им новый договор. В нём крупный бизнес четко разделен на *офшорных олигархов и национально-ориентированных предпринимателей*. Вторым будут созданы максимально комфортные условия для работы. А вот у первых возможно появление трудностей, вполне возможно связанных на определенном этапе и с процессами национализация активов.

#### Список использованных источников:

1. Петухов Р.В. Латов Ю.В. Что скрывается за запросом на перемены? // СОЦИС. Социальные исследования. 2022. № 2. С. 157.
2. Караганов С. Мы сбрасываем западное иго. Электронный ресурс: <https://www.business-gazeta.ru/article/595204> (дата обращения 09.03.2024).
3. Пантин В.И. Цивилизации в современной политике: субъектность, внутренние размежевания, динамика.// ПОЛИС. Политические исследования. 2023. № 2. С. 180-191.
4. Пленарное заседание конференции «Внешнеполитические и институциональные факторы суверенитета современных государств» 20.06.2024. Санкт-Петербург. Электронный ресурс: <https://disk.yandex.ru/i/JIsLsOdzeJ77YA> (дата обращения 12.07.2024).
5. Данные ВЦИОМ. Электронный ресурс: <https://wciom.ru/analytical-reviews/analiticheskii-obzor/zhizn-po-svoim-pravilam> (дата обращения 19.05.2024).
6. Солоневич И.Л. Народная монархия. М.: Феникс. 1991. С. 15. - 512 с.
7. Российское общество и вызовы времени. Книга первая./ М.К. Горшков и др.: под ред. Горшкова М.К., Петухова В.В.; Институт социологии РАН. – М.: Издательство «Весь мир», 2015. С. 140.
8. Российское общество и вызовы времени. Книга первая./ М.К. Горшков и др.: под ред. Горшкова М.К., Петухова В.В.; Институт социологии РАН. – М.: Издательство «Весь мир», 2015. С. 139.
9. Российское общество и вызовы времени. Книга первая./ М.К. Горшков и др.: под ред. Горшкова М.К., Петухова В.В.; Институт социологии РАН. – М.: Издательство «Весь мир», 2015. С. 144.

Процесс СВО чем далее, тем более будет генерировать появление новой прослойки людей, которые прошли школу боевых действий, людей патриотичных, национально-ориентированных, не склонных к компромиссам с практиками и силами, разрушающими государство. Само СВО они воспринимают в массе своей как самоочищение. Политический посыл, что в нынешней ситуации элита не должна быть элементарным менеджером, исполнителем только лишь интересов вертикально-интегрированной системы, обществом воспринимается позитивно.

В условиях роста напряженности в противостоянии с западными странами, интенсификации цифро-сетевых отношений между вертикально-интегрированной системой публичной власти и «горизонталями» общественного участия неизбежно будут возникать позитивно-функциональные коллизии, способствующие реализации запроса на перемены к лучшему. В обществе устойчиво существует запрос на более отзывчивые к нуждам большинства населения работающие институты – противодействия коррупции, снижения административных барьеров, создания эффективных условий продвижения и реализации общественных интересов, оптимизации каналов обратной связи с населением. И по мнению большинства, характер этих институтов должен быть конгруэнтен растущей «снизу» общественной активности гражданского (солидарного) общества и деловой инициативы...В этом обществе видит залог совместной результативной работы общества и власти на пути оздоровления основ своей социальной активности и приближения победы.

10. Указ Президента РФ от 9 ноября 2022 г. № 809 «Об утверждении основ государственной политики по сохранению и укреплению традиционных российских духовно-нравственных ценностей». Электронный ресурс: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/405579061/>.
11. Глухова А.В. Современный глобальный конфликт и его национальные проекции. // «Человек. Сообщество. Управление». Научно-информационный журнал. Том 16. 2015. № 4. – С. 60-76.
12. Капустин Б.Г. Что такое консерватизм? // Свободная мысль-XXI, 2004, № 2, С. 44-53.
13. Глазкова Л. Как россияне относятся к президенту и специальной военной операции. Беседа с директором Института ФНИСЦ РАН, академиком Михаилом Горшковым. Электронный ресурс: <https://www.pnp.ru/social/kak-rossiyane-otnosyatsya-k-prezidentu-i-specialnoy-voennoy-operacii.html>.
14. Российское общество и вызовы времени. *Книга первая.* / М.К. Горшков и др.: под ред. Горшкова М.К., Петухова В.В.; Институт социологии РАН. – М.: Издательство «Весь мир», 2015. С. 210-211.
15. Мировоззрение русской цивилизации: путь к себе. Доклад Изборскому клубу группы экспертов под руководством Виталия Аверьянова. Общественно-политический журнал «Изборский клуб» № 1 (119), 2024. С. 6-88.
16. Ильин М.В. Фундаментальный вызов. Упущены ли возможности политической науки. // ПОЛИС. Политические исследования. 2024. № 2. С. 8-24.
17. Неравенство и бедность. Электронный ресурс: <https://rosstat.gov.ru/folder/13723> (дата обращения 14.07.2024).
18. Тихонова Н.Е. Факторы жизненного успеха и социального статуса в сознании россиян. // Вестник института социологии РАН. – 2018. - № 27. С. 38.
19. Бобков В.Н., Долгушкин Н.К., Одинцова Е.В. Безусловный базовый доход: размышления о возможном влиянии на повышение уровня и качества жизни // Уровень жизни населения регионов России – 2019. - Т. 213 - № 3. С. 8-24.
20. Особенности модернизации социальной структуры российского общества. М.: ИС ФНИСЦ РАН. 2018. -200 с. С. 39.
21. Путин рассказал, кто является элитой России. Электронный ресурс: <https://russian.rt.com/russia/news/1279518-putin-elita-rossiya> (дата обращения 09.03.2024).

**Реализация механизма государственного регулирования рынка труда в регионе**  
Implementation of the mechanism of state regulation of the labor market in the region

**Н.Н.Мусинова,**  
доцент ФБГОУ ВО «Финансовый университет  
при Правительстве Российской Федерации»,  
канд. экон. наук, доцент

**Р.Ж.Сираждинов,**  
доцент НОЧУ ВО «Московский экономический институт»,  
канд. экон. наук, старший научный сотрудник, доцент

**Аннотация:** Трудовые ресурсы страны являются динамичным показателем, характеризующим производственные возможности предприятий по производству продукции и оказанию услуг в необходимых объемах и требуемом качестве. Управление развитием трудовыми ресурсами в рамках любой страны осуществляется на всех уровнях государственного и муниципального управления. Однако процессы управления развитием трудовых ресурсов зависят, прежде всего, от качества разработанной нормативно-правовой базы, в которой должны быть четко распределены компетенции и полномочия органов управления и механизмы их реализации.

В работе проведен анализ нормативной базы регулирования трудовых ресурсов предприятий и территорий. Анализ показал, что лишь комплексное использование всех имеющихся инструментов и механизмов реализации управления развитием трудовых ресурсов.

**Ключевые слова:** Государственное и муниципальное управление; трудовые ресурсы; территория; промышленное предприятие; социальная инфраструктура; нормативно-правовая база.

**Abstract** The country's labor force is a dynamic indicator characterizing the production capabilities of enterprises to produce goods and provide services in the required volumes and quality. The management of labor force development within any country is carried out at all levels of state and municipal government. However, the processes of managing the development of labor force depend, first of all, on the quality of the developed regulatory framework, which should clearly distribute the competencies and powers of the governing bodies and the mechanisms for their implementation.

The paper analyzes the regulatory framework for regulating the labor force of enterprises and territories. The analysis showed that only the comprehensive use of all available tools and mechanisms for implementing the management of labor force development.

**Key words** State and municipal administration; labor resources; territory; industrial enterprise; social infrastructure; regulatory framework.

Долговременная тенденция сокращения численности населения Российской Федерации согласно прогнозам ряда авторитетных международных организаций сохранится и в дальнейшем. Это означает, что зачастую подобные проблемы решаются посредством привлечения мигрантов.

Однако на фоне миграционных процессов, разворачивающихся во всем мире, далеко не всегда население большей части стран благожелательно относится к мигрантам. Причин для такого отношения немало. Как правило, в качестве «первопроходцев» в миграционных процессах выступают люди, не имеющие необходимой квалификации по требуемым специальностям. Квалифицированный персонал в любой стране, как правило, получает более высокое вознаграждение за свой труд и имеет комфортные условия проживания. Исходя из этого человек, обладающий высоким потенциалом, не склонен менять место жительства без имеющихся веских на то причин. Поэтому для привлечения специалистов высокой категории необходимо обеспечить условия труда и проживания намного лучшие чем, на их родине. Политику приглашения специалистов высочайшего уровня практикуют европейские страны и

США, но это касается фактически персонального приглашения. По отношению к другим категориям трудовых ресурсов проводится достаточно жесткая политика.

Европейская практика проведения миграционной политики (да Российская то же) продемонстрировала бесперспективность широкого использования внешней миграции. Опыт Российской Федерации это подтверждает: реализация всех декларируемых программ переселения соотечественников не принесла никаких результатов, поскольку переселенцев оказалось очень мало. Из этого следует, что прежде всего, необходимо использовать внутренние резервы страны.

За последние 10–15 лет в социально-экономической политике Российской Федерации произошли значительные изменения, вызванные системными кризисами в мировой экономике. До 2010 г. социально-экономическое развитие регионов осуществлялось за счет инвестиций из федерального бюджета, источником которых являлся фонд национального благосостояния, аккумулировавший средства от превышения цен на энергоносители от установленной средней величины. Этот фонд позволил России благополучно выйти из системного кри-

зиса, охватившего мировую экономику в 2008–2009 гг.<sup>1</sup>, вызванного значительным изменением структуры валового внутреннего продукта, где основную долю стали составлять различного рода услуги. Однако такая структура ВВП наиболее уязвима при финансовых кризисах, которые в н. в. носят мировой характер, начинаясь в одних странах-эмитентах мировых денег и стремительно охватывая остальных участников мировой торговли. При этом страдают страны, реализующие ресурсную версию экономики, к каковым и относится до н. в. Российская Федерация. Именно поэтому к середине 2010-х годов ресурсный вариант концепции ориентации структуры валового продукта был исчерпан. Вслед за этим и фонд национального благосостояния был опустошен, что и потребовало изменить системный подход к социально-экономической политике.

В этих условиях в основу обоснования источников территориального развития была положена концепция, направленная на поиск внутренних резервов региона с необходимой поддержкой федеральным центром важнейших направлений регионального развития. При этом одним из основных условий реализации этой модели социально-экономического развития стало выявление самостоятельных источников финансирования для обеспечения стабильного и устойчивого роста.

В этой связи потребовалось внесение соответствующих изменений в нормативно-правовую базу управления социально-экономическим развитием, регулирующих и стимулирующих механизмов обеспечения стабильного саморазвития, уточнения компетенций и полномочий по уровням системы государственного и муниципального управления<sup>2</sup>.

Одним из первых изменений согласно принятому федеральному закону о промышленной политике, были уточнены механизмы её реализации. Прежде всего, в дополнение к финансовой поддержке объектов промышленной политики в рамках государственных и муниципальных инструментов предлагались использовать: информационно-консультационную поддержку; поддержку научно-технической и инновационной деятельности, а также поддержку развития кадрового потенциала и внешнеэкономической деятельности.

Необходимо отметить, что упомянутым законом предусмотрено широкое использование государственных и муниципальных преференций, кроме того – создание государственного фонда промышленности, полномочия и компетенции которого были четко очерчены. В рамках стимулирования социально-экономического развития территорий и административно-территориальных образований в анализируемый период была создана разветвленная нормативно-правовая база.

Территориальное развитие России в последние годы претерпело в сторону усиления процессов формирования агломераций, причем

этот процесс значительно ускорился. С целью снижения последствий чрезмерной урбанизации и закрепления трудовых ресурсов на территориях была принята система нормативных актов регулирующих упрощенную процедуру предоставления и регистрации земельных участков, особенно на малозаселенных территориях<sup>3</sup>. Этот закон получил название «дальневосточный гектар», согласно которому для обеспечения первоочередного освоения свободных земель для этих территорий было предусмотрено преимущественное развитие инженерной инфраструктуры. В рамках закона выделенный и зарегистрированный земельный участок может использоваться по любому назначению. При этом используется уведомительный характер регистрации как вида деятельности, так и организационно-правовой формы.

В рамках реформы системы стимулирования промышленной деятельности и внедрения во все стадии производственного процесса был принят другой закон, касающийся государственной поддержки инновационной деятельности. Заметим, что в законе о промышленной политике соответствующие мероприятия были предусмотрены, но даже в этих условиях потребовалось принятие специализированного нормативного акта с утверждением необходимого механизма стимулирования внедрения инноваций в промышленное производство<sup>4</sup>. Если на первом этапе реализации положений этого закона названный механизм был предусмотрен лишь для территорий, находящихся в Дальневосточном федеральном округе, то впоследствии его положения могли быть распространены и на другие территории. Согласно этому закону в целях обеспечения ускоренного развития территорий в рамках Российской Федерации создана государственная корпорация, которая, используя механизмы государственной поддержки, помогает в реализации инвестиционных проектов, направленных на создание новых предприятий, ускоренное экономическое развитие, улучшение качества жизни дальневосточников и северян<sup>5</sup>. При этом нормативная база предусматривала стимулирование развития отраслей промышленности, создающих наиболее высокую добавленную стоимость, которые в дальнейшем могли стать (и становились) локомотивом социально-экономического развития территорий.

Необходимо отметить особенность проводимой социально-экономической политики в отдельных регионах – им и административно-территориальным образованиям предоставлялось право для отдельных категорий граждан устанавливать значительные социальные льготы. Так в отдельных субъектах РФ реализовывались программы льготного кредитования жилищного строительства. Субъекты федерации и муниципальные образования для обеспечения развития социальной сферы выполняли в дополнение к программам, заявленным федераль-

ными органами, программы «земский доктор» и «сельский учитель», в рамках которых претенденты получают подъемные и на первых порах муниципальное жилье, которое впоследствии может быть приватизировано.

Несмотря на несомненные преимущества предоставленных инструментов и механизмов государственной и муниципальной поддержки качественного развития трудовых ресурсов, далеко не все субъекты федерации воспользовались ими.

В ряде работ анализировались тенденции развития и управления трудовыми ресурсами в Санкт-Петербурге и Москве<sup>6,7</sup>. Как показал проведенный анализ, крупнейшие мегаполисы России пошли разными путями в развитии трудовых ресурсов. Органы государственного управления Санкт-Петербурга пошли по пути фактического восстановления производственных мощностей, а руководство Москвы выбрало инновационный путь управления трудовыми ресурсами. Результатом механизмов управления трудовыми ресурсами в Москве явилось создание новых производственных мощностей и значительное расширение новых и перспективных специальностей при создании новых рабочих мест.

Весь приведенный инструментарий был использован в Дальневосточном федеральном округе, что позволило создать новые и реконструировать действующие производственные мощности. При этом весьма плодотворно были использованы возможности образованного законом о промышленной политике государственного фонда развития промышленности. Результатом применения установленных инструментов и механизмов реализации государственной политики в области управления трудовыми ресурсами территорий является достижения субъектов федерации, входящих в Дальневосточный федеральный округ. Вот некоторые из них:<sup>8</sup>.

1. При общем сокращении численности населения в целом на 5 процентов по федеральному округу, количество предприятий, участвующих в производстве продукции и оказании услуг, при общем сокращении по отношению к 2005 г. по России почти на 32 процента, по округу это сокращение составило 20 процентов. То есть, производственные предприятия сохранили или восстановили свой потенциал.

2. Одним из важнейших показателей, характеризующих усилия органов государственного и муниципального управления, является показатель инвестиции в основной капитал. Если в целом по России его рост по отношению к 2005 году составил 5,6 раз, то по наиболее промышленно развитым субъектам – Приморскому и Хабаровскому краям он составил 6,5 и 6,1 раз соответственно.

3. В рамках реализации поставленных задач по развитию производственных мощностей и трудовых ресурсов субъекты федерации, входящие в Дальневосточный федеральный округ, восстановили систему подготовки среднего профессионального образования, которое ориентировано на конкретные потребности конкретных предприятий в трудовых ресурсах. Для преподавателей среднего профессионального звена через приведенные выше инструменты и механизмы государственного управления трудовыми ресурсами, были созданы необходимые условия для подготовки высококвалифицированного персонала для промышленных предприятий.

Как показал анализ результатов реализации государственных программ регулирования рынка труда, в полной мере они работает лишь в комплексе, что позволило получить преимущества повышения эффективности функционирования социально-экономической системы региона и территории.

<sup>1</sup> Есина О.И., Сираждинов Р.Ж. Анализ особенностей современных экономических кризисов. Вестник университета. 2023;(5):77-85. <https://doi.org/10.26425/1816-4277-2023-5-77-85>.

<sup>2</sup> Федеральный закон от 31 декабря 2014 г. N 488-ФЗ "О промышленной политике в Российской Федерации" (с изменениями и дополнениями) [Электронный ресурс]. Режим доступа <https://ivo.garant.ru/#/document/70833138/paragraph/1:0> (дата обращения 25.05.2024).

<sup>3</sup> Федеральный закон от 1 мая 2016 г. N 119-ФЗ "Об особенностях предоставления гражданам земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности и расположенных в Арктической зоне Российской Федерации и на других территориях Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации" (с изменениями и дополнениями) [Электронный ресурс]. Режим доступа <https://base.garant.ru/71388648/?ysclid=lwxltu2akt876595728> (дата обращения 25.05.2024).

<sup>4</sup> Федеральный закон от 29 декабря 2014 г. N 473-ФЗ "О территориях опережающего развития в Российской Федерации" (с изменениями и дополнениями) [Электронный ресурс]. Режим доступа <https://base.garant.ru/70831204/?ysclid=lwxlop52h873639105> (дата обращения 25.05.2024).

<sup>5</sup> Федеральный закон от 29 декабря 2014 г. N 473-ФЗ "О территориях опережающего развития в Российской Федерации" [Электронный ресурс]. Режим доступа <https://ivo.garant.ru/#/document/70831204/paragraph/135252:0> (дата обращения 24.5.2024).

<sup>6</sup> Ильченко С.В., Сираждинов Р.Ж. Государственное регулирование рынка труда. Муниципальная академия. 2023;(4):170-175.

<sup>7</sup> Мусинова Н.Н. Особенности функционирования рынка труда в Санкт-Петербурге. Вестник университета. 2023;(9):158-167. <https://doi.org/10.26425/1816-4277-2023-9-158-167>.

<sup>8</sup> Регионы России. Социально-экономические показатели. Электронный ресурс. Режим доступа. <https://rosstat.gov.ru/folder/210/document/13204> (дата обращения 03.04.2024).

## Цифровизация контрольной деятельности в органах местной власти Digitalization of control activities in local authorities

Л.А.Жигун,

*профессор кафедры «Психология и развитие человеческого капитала»  
Финансового университета при Правительстве РФ;  
профессор кафедры «Государственное и муниципальное управление»  
Российский экономический университет им. Г. В. Плеханова,  
д-р экон. наук*

**Аннотация:** В статье исследуются актуальные направления цифровизации контрольной деятельности в уполномоченных органах местного самоуправления. Выполнен анализ масштабов контрольной деятельности по новым видам контроля на уровне муниципальных органов. Определены положительные результаты реформы контроля и перспективы цифровизации контрольной деятельности в органах местной власти.

**Ключевые слова:** цифровизация, контрольная деятельность, органы местной власти, виды контрольных мероприятий, муниципальный контроль.

**Abstract:** The article deals with the current directions of control activities digitalization in authorized local government bodies. The analysis of the control activities scope for new types of control at the municipal authority's level was carried out. The positive results of the control reform and the prospects for control activities digitalization in local authorities have been defined.

**Keywords:** digitalization, control activities, local authorities, types of control measures, municipal control.

Масштабы цифровизации контрольной деятельности в органах местной власти во многом определяются масштабами фактически осуществляемой ими контрольной деятельности. Охарактеризуем эти масштабы.

В период 2019-2022 годов муниципальными органами контроля количество проверок сокращено в 8,1 раза с 49,5 до 6,1 тыс. ед. [6, с.15]. В 2022 году было проведено порядка 33 тыс. новых контрольных мероприятий, что составило 11% от всех проверок, проведенных по новому Закону о Контроле. Из них только 3% пришлось на муниципальные органы контроля [6, с.19]. Наиболее востребованными стали инспекционные визиты – 0,9 тыс. ед. В их числе 77,9% «Управление недвижимым имуществом» [6, с.20].

В общем количестве профилактических визитов 2022 года в отношении МСП на долю контрольных органов муниципального уровня пришлось 0,7% из 210,3 тыс. визитов по всем уровням власти [6, с.51].

Вместе с тем наибольшее количество (89,5%) оцифрованных карточек видов контроля в Едином реестре из 32299 шт. в 2022 году приходилось на муниципальные уровни контроля [6, с.56]. Их наличие в Едином реестре позволяет органам местной власти на систематической основе и оперативно получать аналитику по осуществляемым видам контроля.

Всего в 2022 году уполномоченные органы местного самоуправления в соответствии с положениями, утверждаемыми представи-

тельными органами муниципального образования провели 1465 контрольно-надзорных мероприятий. Из них выполнено 63,4% выездных проверок, 31,3% документарных проверок, 4,7% инспекционных визитов, 0,6% рейдовых осмотров. В 28,4% проверок были выявлены нарушения [6, с.137]. При проведении муниципального земельного контроля наряду с проверками было выполнено 2,5 тыс. профилактических визита и объявлены 47,2 тыс. предостережений [6, с.137].

Из 432 проверок по муниципальному жилищному контролю в среднем на 1 проверку выявлялись 0,863 нарушения, были объявлены 10,4 тыс. предостережений и выполнено 0,7 тыс. профилактических визитов [6, с.138]. При муниципальном контроле в сфере благоустройства в среднем выявлены 0,289 нарушений на 1 проверку, совершено 1,3 тыс. профилактических визитов и объявлено 43,9 тыс. предостережений [6, с.139].

Кроме контрольных мероприятий органы местной власти обрабатывают большое количество нормативных и правовых актов. По данным Министерства экономического развития Российской Федерации, в течение 2020 и 2021 годов было принято более 20000 – положений о видах контроля на муниципальном уровне [2, с.1].

В «Концепции совершенствования контрольной (надзорной) деятельности до 2026 года» особое внимание отведено совершенствованию видов муниципального контроля. К

их числу относится дополнительная проработка в части возможного уточнения предмета муниципального земельного контроля, а также предмета и объектов муниципального контроля в сфере благоустройства, модели разработки индикаторов риска в различных сферах контроля муниципальной деятельности.

Вопросы формирования цифровой среды для реализации адекватной цели и задач новой «Концепции контроля» находятся в фокусе внимания исследователей [1, 3, 5, 7].

Особое внимание уделяется цифровизации обращений от работников предприятий в контрольные органы со сведениями о массовых (более 10% среднесписочной численности или более 10 человек) нарушениях работодателями их трудовых прав; установленным фактам распространения (предоставления) в информационно-телекоммуникационной сети "Интернет" баз данных (или их части), содержащих персональные данные; контролю учета объема производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции; мониторинга за оборотом товаров, подлежащих обязательной маркировке средствами идентификации; соблюдению требований потребления табака или потребления никотиносодержащей продукции; реализации табачной или никотиносодержащей продукции, кальянов и устройств для потребления никотинсодержащей продукции; муниципальным учреждениям дошкольного и начального общего образования, основного общего и среднего общего образования, учреждениям, осуществляющим деятельность в области здравоохранения, социального обслуживания детей, общественного питания детей [4].

Согласно «Концепции совершенствования контрольной (надзорной) деятельности до 2026 года», цифровизация контрольной деятельности в органах власти обеспечивается развитием информационных систем, формирующих единую модель данных в сфере контроля [2, с.12]. При этом Цифровой контур информационных систем «обеспечивает процесс контроля с применением единых справочников и классификаторов».

Благодаря сформированной базе единого реестра видов контроля произведена оцифровка всех положений о видах контроля (надзора), дающая возможность взаимодействовать с такими информационными системами как Единый реестр контрольных (надзорных) мероприятий, Государственная информационная система и другие [2, с.13]. На базе Единого реестра видов контроля в 2024 году запланировано введение в эксплуатацию Единого реестра уведомлений, способствующего расширению функциональных возможностей личных кабинетов контролируемых лиц на

портале госуслуг и в режиме "одного окна" взаимодействовать с контрольными (надзорными) органами (КНО).

В личном кабинете (ЛК) на портале Госуслуг реализованы сервисы юридически значимого уведомления и информирования обо всех контрольных (надзорных) и профилактических мероприятиях с соответствующими документами, а также об объектах с присвоенной категорией риска в форме отображения сведений в отдельном разделе. При этом категорирование объектов контроля осуществляется в Едином реестре видов контроля.

Кроме того, в ЛК применены такие сервисы, как «направление уведомлений о начале ведения отдельных видов предпринимательской деятельности, ... отказа от профилактического визита и оценки его проведения, подачи заявлений на осуществление профилактического визита и консультирования, решения вопроса о досудебном обжаловании» [2, с.13]. В 2022 году только для 23,4% видов муниципального контроля использовалось досудебное обжалование [4, с.138].

Ожидается полное исключение внесения сведений об обязательных требованиях из реестра инспектором в ручном режиме для муниципального уровня. Принимаются меры цифровизации по обеспечению полноценной интеграции реестра обязательных требований с единым реестром видов контроля и единым реестром учета лицензий (разрешений). На основе реестра обязательных требований формируется единая цифровая площадка проверочных листов и проведения самообследования.

Для обеспечения дистанционного взаимодействия применяется мобильное приложение "Инспектор". Оно дает возможность пользователям с любых мобильных устройств и стационарных компьютеров дистанционно осуществлять оценку соблюдения обязательных требований, проводить профилактический визит и контрольное (надзорное) мероприятие.

Вместе с тем нерешенной остается задача цифровизации по отслеживанию стадии завершения процесса контроля в части производства по делам об административных правонарушениях, получению информации о фактическом исполнении налагаемой ответственности за нарушения обязательных требований и допускающей возможность ошибки при назначении наказаний за те или иные правонарушения. Отсутствует цифровая фиксация инцидентов, влекущих за собой риск причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям.

Сохраняется актуальность по решению вопроса цифровизации на уровне муниципального контроля в сфере благоустройства, а также особенностей проведения контрольных (надзорных) мероприятий без взаимодействия с

контролируемым лицом и перечня профилактических мероприятий с учетом территориальных, климатических и иных местных особенностей.

Для уровня муниципального контроля требуется разработка отдельных форм проведения контроля. К их числу относится форма специального режима, предоставляющая возможность перемещения инспекторов по муниципальной территории в целях предупреждения, выявления и пресечения нарушений обязательных требований.

Таким образом, сущность цифровизации контроля в системе органов местной власти заключается в повышении эффективности, прозрачности и ответственности контрольных механизмов через применение информационно-коммуникационных технологий.

Цифровизация контроля на муниципальном уровне также позволяет улучшить мониторинг выполнения законодательных норм и правил, обеспечивает оперативное реагирование на нарушения и повышает ответственность служб и должностных лиц, занимающихся контролем.

Кроме того, цифровизация контроля на муниципальном уровне способствует повышению открытости и доступности информации, что улучшает доверие граждан и бизнеса к органам местной власти и способствует развитию электронного участия граждан в процессе принятия решений по снижению риск причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям.

#### Список использованных источников:

1. Горбачев, В. А. Формирование контрольной среды в условиях цифровизации экономической деятельности / В. А. Горбачев // Проблемы и перспективы развития системы учета, аудита и государственного управления в условиях цифровой экономики : материалы III Международной научно-практической конференции, Симферополь, 26 мая 2023 года. – Симферополь: Общество с ограниченной ответственностью «Издательство Типография «Ариал», 2023. – С. 329-331. – EDN PDVDFS.
2. Концепция совершенствования контрольной (надзорной) деятельности до 2026 года. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 21 декабря 2023 г. № 3745-р.
3. Недзелько, Т. Г. Цифровизация контрольной (надзорной) деятельности органов государственной власти / Т. Г. Недзелько, О. Ю. Франц // Цифровые технологии и право : сборник научных трудов II Международной научно-практической конференции В 6 т., Казань, 22 сентября 2023 года. – Казань: Издательство "Познание", 2023. – С. 246-249. – EDN LAQLZB.
4. Об особенностях организации и осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля. Постановление Правительства Российской Федерации № 336 от 10 марта 2022 года.
5. Ольховикова, С. В. Цифровизация контрольно-надзорной деятельности в Российской Федерации / С. В. Ольховикова, Э. С. у. Куконов, М. Ю. Вахрушева // Стратегии развития социальных общностей, институтов и территорий : Материалы IX Международной научно-практической конференции. В 2-х томах, Екатеринбург, 17–18 апреля 2023 года. Том 1. – Екатеринбург: Уральский федеральный университет имени первого Президента России Б.Н. Ельцина, 2023. – С. 203-207. – EDN OYKACF.
6. Сводный доклад о государственном контроле (надзоре), муниципальном контроле в Российской Федерации за 2022 год. Минэкономразвития России. М.: Фонд «Центр стратегических разработок» и АНО «Аналитический центр при Правительстве Российской Федерации», 2023. - 150 с.
7. Стенькин, Д. С. Внедрение цифровых технологий в деятельность органов исполнительной власти (на примере контрольных и надзорных органов) / Д. С. Стенькин, Д. А. Чучаев // Российское право: образование, практика, наука. – 2023. – № 4. – С. 64-75. – DOI 10.34076/2410\_2709\_2023\_4\_64. – EDN AZUFKU.

## Направления развития партнерских взаимоотношений при внедрении новых методов внутреннего государственного финансового контроля

Directions for the development of partnerships when introducing new methods of internal state financial control

**Л.М.Царева,**

*доцент кафедры «Финансовый контроль и казначейское дело»  
Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации,  
канд. экон. наук*

**Аннотация:** В статье рассмотрены особенности новых методов государственного финансового контроля. Для их осуществления необходимо расширение межведомственных и партнерских взаимоотношений. Действующая практика основана на нормах законодательного регулирования взаимоотношений. Предложены новые модели развития партнерского взаимодействия.

**Ключевые слова:** Смарт-контроль, трансформационная модель, контрольный мониторинг, наблюдение, партнерские взаимоотношения, взаимодействие.

**Annotation:** The article discusses the features of new methods of state financial control. For their implementation, it is necessary to expand interdepartmental and partnership relations. The current practice is based on the norms of legislative regulation of relationships. New models of partnership development are proposed.

**Keywords:** Smart control, the transformational model, control monitoring, observation, partnership relations, interaction.

Современное технологическое развитие и ожидание общества видеть в лице государства и его органах управления информационно открытого, функционирующего в интересах общества и бизнеса партнера предполагает развитие взаимодействия и партнерства в контрольной и подконтрольной среде. В сфере аудиторского контроля такая практика уже давно сформировалась в аудиторской деятельности с учетом строгого соблюдения требований независимости при проведении аудита финансовой отчетности. Действующее законодательство и внешние и внутренние условия значительно сократили количество организаций, для которых подтверждение достоверности отчетности является обязательным. При этом, имея высокую степень доверия к аудиторам, многие их клиенты обращаются за консультационными услугами. Возможность использования опыта подобных партнерских отношений в иных сферах контрольной деятельности является целесообразной в новой трансформационной модели внутреннего государственного финансового контроля.

Возможность предотвращения нарушений на самой ранней стадии становится реальностью в деятельности внутреннего государственного финансового контроля. К 2021 году была проведена основательная подготовка к

переходу от последующего контроля к контролю предварительному. Ведомственный проект Министерства финансов СМАРТ контроль контроллинг и учет государственных финансов для управленческих решений [9] был утвержден 21.05.2021 года и с этого периода началась его поэтапная реализация.

Одним из векторов развития реализуемого к 2027 году ведомственного проекта является формирование и развитие взаимодействия и партнерства. Выделяется два основных направления в этой сфере: межведомственное, в том числе информационное взаимодействие, а также партнерское взаимодействие органов государственного (муниципального) финансового контроля с подконтрольной средой. И если первое направление уже достаточно развито и имеет сформированную систему правового регулирования и практической деятельности, в том числе в иных сферах государственного контроля и надзора, то направление партнерского взаимодействия еще находится на этапе формирования и частичной апробации у отдельных объектов контроля.

Одним из подготовительных этапов к внедрению ведомственного проекта СМАРТ контроль контроллинг и учет государственных финансов для управленческих решений [9] в 2021 году было внесение изменений в 26 главу

Бюджетного кодекса. Так ФЗ 224-ФЗ от 01.07.2021 была введена отдельная статья 269.3 [2]. Действие статьи регламентирует прямую обязанность определенного перечня органов, государственных структур, организаций и их должностных лиц предоставлять информацию, иные материалы и документы, связанные с деятельностью объекта контроля. Обязанностью для владельцев информационных систем также определено предоставление доступа к таким информационным системам по запросам органов внутреннего государственного финансового контроля (далее внутреннего ГФК). И если в п.1 данной статьи закреплена общеустановленная обязанность представления информации, широко реализуемая в практике контроля при проверках, ревизиях и обследованиях, то п. 2 ст. 269.3 носит также и перспективный характер, когда помимо планирования контрольных мероприятий доступ должен быть реализован при осуществлении новых методов - наблюдения или контрольного мониторинга при проведении внутреннего ГФК. Так, с 2021 года заложена правовая обязанность предоставления доступа к неограниченному объему ресурсов информационных систем для проведения как последующего, так и предварительного контроля с учетом требований законодательства по информационной безопасности и государственной и охраняемой законом тайне.

Рассмотрим тенденции и перспективы развития взаимодействия органов внутреннего ГФК с иными субъектами взаимодействия в рамках трансформационной модели.

При оценке эффекта взаимодействия можно выделить управленческую, социальную и экономическую его составляющие. Основным будет выбор того или иного вида взаимодействия в зависимости от приоритета ожидаемого эффекта. Следует учитывать и дополнительные затраты на реализацию взаимоотношений, техническую готовность к взаимоотношениям и ожидаемый уровень снижения и минимизации нарушений,

Как было отмечено ранее, с 2021 года утвержден и реализуется ведомственный проект Минфина РФ Смарт контроль - контроллинг и учет государственных финансов [9], который вводит в действие новые перспективные методы контроля. В настоящий момент проект закона о внесении изменений в Бюджетный кодекс в части расширения методов государственного (муниципального) финансового контроля прошел принятие в первом чтении в Государственной Думе 23 марта 2024 года [8]. Основная направленность изменений - на осу-

ществление предварительного контроля в цифровой среде. Проект закона предусматривает введение новых методов: анализ, наблюдение, контрольный мониторинг (КМ). При разработке изменений контрольный мониторинг планировалось именовать как финансово-бюджетный контроллинг, при этом в дальнейшем, при обсуждении законопроекта в Аппарате Правительства РФ законодатели пришли к решению о изменении наименования на «контрольный мониторинг» в первую очередь в силу единства терминологии Бюджетного кодекса (сейчас бюджетный мониторинг, ст.242.13-1,а в проекте закона в будущем – казначейский мониторинг), а также иных НПА, в частности 248 -ФЗ ст. 96 [3], так как термин мониторинг является устоявшимся в контрольно-надзорной среде, и в Бюджетном кодексе также закреплены и определены иные виды мониторинга.

В перспективной модели контрольной деятельности Федерального казначейства (далее ФК) сущность контрольного мониторинга будет состоять в оформленном соглашении и реализуемом в рамках данного соглашения тесном взаимодействии ФК и объекта контроля. Соглашение будет заключено с каждым объектом контрольного мониторинга согласно перечню, установленному Постановлением Правительства. Орган контроля будет обладать значительным объемом информации об объектах контроля, полученным в своих информационных системах. Объекты контроля будут предоставлять всю необходимую информацию, в том числе доступ к программным продуктам, иным системам, ресурсам и данным, возможность получения которых у Федерального казначейства отсутствует. Перспективность данного метода состоит в том, что орган контроля будет постоянно отслеживать весь комплекс деятельности, а также предоставлять консультации и рекомендации, в том числе ответы на запросы и вопросы, полученные от объекта контроля. Совершение нарушений при реализации такого метода будет практически невозможно. Важным перспективным направлением будет и консалтинговая деятельность контрольного органа, обладающего большим опытом и компетенциями, которая будет повышать уровень доверия и взаимодействия контрольной и подконтрольной среды. Особенность осуществления контрольного мониторинга также будет заключаться в том, что у объекта контроля в период проведения контрольного мониторинга не будут проводиться такие контрольные мероприятия, как проверки, ревизии и обследования, что существенно сэкономит

трудовые и финансовые ресурсы на осуществление последующего контроля».[10]

Так, обоснованием для подтверждения тяжести и трудозатратности бремени проверки или ревизии может служить показатель результативности, (индикативные показатели В.1, и его составляющие - В.1.3) приведенный Приложении [6], где один из составляющих показателей представляет затраты на формирование данных для предоставления их в отчетных формах, а также и иной информации в зависимости от ведомства, когда на рост результативности влияет снижение таких затрат в динамике.

Важной отличительной чертой контрольного мониторинга является персональное сопровождение на основе соглашения. При проведении контрольного мониторинга особо предполагается прямое участие объектов контроля, когда и контролеры, и объекты контроля направляют запросы и запрашивают пояснения.

Следующий новый метод - наблюдение будет предполагать самостоятельную работу контролеров, когда вся необходимая информация о деятельности объектов контроля на основании данных открытых источников и информационных систем, а также в рамках развития межведомственного, в первую очередь информационного взаимодействия будет доступна органу контроля. Вмешательство в деятельность объекта контроля при наблюдении отсутствует полностью, контролеры как бы наблюдают за деятельностью со стороны. Применение метода наблюдения является развитием риск-ориентированного подхода, закрепленного в стандарте [5] и поскольку наблюдение относится к методам предварительного контроля, то объекты контроля на основании выявленных комплексов рисков будут получать предостережение. Поэтому в части исследования, метод наблюдения предполагает и межведомственное взаимодействие в рамках контрольных, надзорных и иных органов исполнительной власти, так и взаимодействие с объектами контроля в части исполнения норм предостережения, отчетах и предоставлении информации об их исполнении. В дальнейшем реакция и полнота учета и реализации предостережений, в том числе помимо иных факторов риска, будет влиять на возможное включение таких объектов в план контрольных мероприятий.

Возвращаясь к контрольному мониторингу как методу предполагающему партнерское взаимодействие органов и объектов, следует отметить составляющие его характеристики.

Во-первых, в настоящий момент предполагается, что контрольный мониторинг на начальном этапе внедрения изменений модели внутреннего ГФК будет осуществляться Федеральным казначейством. Органы внутреннего ГФК субъектов РФ и органы муниципального уровня на первом этапе КМ осуществлять не будут. В первую очередь, это обусловлено системностью Федерального казначейства, деятельность которого помимо контрольной включает транзакционную, учетную и информационную подсистемы казначейской деятельности. Наличие и обмен информацией из каждой из подсистем позволит осуществлять процессы контрольного мониторинга эффективно. На региональном, а особенно на местном уровне введение контрольного мониторинга на данном этапе будет вызывать большие сложности, а зачатую будет пока невозможным. Однако, в дальнейшем, с развитием цифровой среды у объектов контроля на региональном, а затем на муниципальном уровне внедрение контрольного мониторинга представляется не только целесообразным, но и необходимым.

Вторым ключевым моментом в пояснительной записке к проекту закона определено, что случаи применения контрольного мониторинга будут установлены Правительством РФ в отдельном акте. Так, на первом этапе введения контрольного мониторинга, перечень объектов, по-видимому, будет ограничен и отвечать требованиям целесообразности, возможности осуществления и значимости (существенности).

Третий - качественный и технологический аспект предполагает наличие и закрепление критериев для возможности проведения (осуществления) мониторинга, как-то «например, наличие автоматизированных каналов взаимодействия, высокий уровень цифровой зрелости и организации внутреннего финансового аудита».

Четвертый ключевой аспект предполагает заинтересованность в мониторинге (КМ) и развитие партнерских отношений. Концепция введения данного метода основана на том, что инициатива по осуществлению КМ должна исходить от объекта контроля и его руководства. В первую очередь это те объекты контроля, которые реализуют полномочия по внутреннему финансовому аудиту (далее ВФА), одно из направлений партнерских взаимодействий будет заложено на взаимодействии контролеров с аудиторскими подразделениями, в первую очередь со структурами (должностными лицами) ВФА, а также со структурами внутреннего

аудита, если данным бюджетным полномочием объект контроля не наделен.

После принятия изменений в бюджетный кодекс и отдельного Правительственного акта последует внесение изменений в федеральные стандарты внутреннего ГФК. Такие изменения планируются в части анализа и наблюдения, а контрольный мониторинг, случаи и порядок его проведения планируется утвердить правительственным актом. Предполагается, что данный метод также должен быть представлен в действующих стандартах внутреннего ГФК, либо предусмотрена разработка отдельного стандарта и ведомственных актов, так как предусматривается в дальнейшем распространение данного метода на уровень регионов и на местный уровень. Обоснованием может служить особенность и широта охвата «аудитории потенциальных объектов» КМ, и возможность разработки ведомственных актов контрольных органов на региональном и местном уровнях. Обоснуем это тем, что на этих уровнях может быть своя отраслевая специфика и структура субъектов взаимодействия в ходе КМ, а также имеется разный уровень цифровой зрелости объектов контроля. Также, необходимо внесение дополнений в перечень прав и обязанностей органов контроля и объектов внутреннего ГФК, в первую очередь в части проведения КМ [4]. Обоснуем это тем, что методы внутреннего ГФК планируются введением в качестве изменений в Бюджетный кодекс, после первого этапа - начала осуществления КМ возникнет необходимость в его стандартизации для последующего распространения по вертикали. Второе обоснование – поскольку все остальные методы будут интегрированы в действующие стандарты, то и контрольный мониторинг, должен быть включен в единую систему, механизм его закреплен в системе стандартов, что будет еще раз подтверждать принцип стандартизации.

В действующей практике российское законодательство в виде бюджетного кодекса ст. 269.3 закрепило основы взаимодействия органов ГФК с внешней средой [2]. Система стандартов внутреннего ГФК регламентирует перечень прав и обязанностей органов и объектов контроля, порядок и временные сроки предоставления информации, также меры воздействия и ответственность за непредоставление информации или нарушения сроков ее представления. Законопроект [12] в части нового метода внутреннего ГФК – наблюдения в первую очередь предусматривает межведомственное информационное взаимодействие. В

части такого метода как контрольный мониторинг как раз и понимается тесное взаимодействие, направленное на соблюдение объектом контроля установленных правовых и договорных норм согласно делегируемым полномочиям органа внутреннего ГФК. Формат такого взаимодействия в проекте [8] определен как электронный. В рамках новой трансформационной модели развития ГФК в РФ ввод новых методов и переход на модель приоритета предотвращения нарушения над их выявлением, с учетом развития информационных технологий будет давать значительный социально-экономический эффект. Экономический эффект будет, с одной стороны, в снижении уже выявленных нарушений и росте предотвращенных нарушений, а также в снижении затрат на *дорогостоящие (высокозатратные)* контрольные мероприятия, в первую очередь выездные и встречные проверки и ревизии. Вопрос достаточного объема затрат для реализации ведомственного проекта при этом будет иметь высокую степень окупаемости за счет снижения обоих показателей – как выявленных нарушений, финансовые последствия которых могут быть невозполнимыми, так и за счет сокращения ежегодных затрат на последующие контрольные мероприятия.

При этом в принятом в первом чтении Законопроекте [8] статья 269.3 осталась без изменений. Так, на уровне БК РФ по-прежнему остается сфера взаимодействия с органами и организациями в действующей редакции с закреплением обязательности представления информации [1].

При этом в первую очередь, оценивая возможный социальный эффект от вводимых изменений и переходе на значительный электронный формат предоставления информационных ресурсов и осуществления мероприятий, осталась не охваченной на высшем законодательном уровне партнерская составляющая взаимодействия контрольных органов и в широком смысле подконтрольной среды. Понятие подконтрольной среды определяется более широко, чем объекты контроля. Подконтрольная среда также включает всю потенциальную *сферу бизнеса*, а также и физических лиц, получающих бюджетные средства и использующих государственную собственность. Поэтому перспективный социальный эффект от вводимых изменений предполагает развитие партнерских отношений, построение их новых моделей и форматов.

Взаимодействие может быть определено как формализованное и неформализованное.

В узком смысле формализованное взаимодействие выражается в обязанности исполнения норм законодательства в части реализации прав и обязанностей, определенных в нормативных правовых актах, кодексах, законах, методических документах контрольных органов (стандартах органов внутреннего ГФК) иных правовых и ведомственных актах. Примером формализованного взаимодействия для внутреннего ГФК являются контрольная функция анализа внутреннего финансового аудита. При этом, в более широком смысле во всей контрольной среде финансовой сферы внимание при планировании и проведении контроля и государственного аудита уделяется оценке внутреннего контроля. Порядок и Правила оценки внутреннего контроля закреплены в международных стандартах аудита, а также в стандартах внешнего государственного финансового контроля. На уровне федеральных стандартов внутреннего ГФК такая обязанность не регламентирована законодательно и только предусматривается возможность проведения такой оценки во внутренних документах в части планирования деятельности. При этом даже такая возможность как бы предусмотрена «по умолчанию» как возможность включать в ведомственные документы оценку рисков. Хотелось бы уточнить, что с введением новых методов внутреннего ГФК с 2025г., федеральные стандарты тоже будут отредактированы в части вводимых изменений. Однако, уже в настоящий момент могут быть предложены рекомендации по внесению изменений в стандарты в части регулирования и расширения прав и обязанностей [4]. Особое внимание предлагаем уделить правам и обязанностям по предоставлению информации и доступов к информационным ресурсам, а также к порядку проведения оценки и самооценки системы внутреннего контроля. По нашему мнению, в систему ведомственных документов в органах внутреннего ГФК целесообразно разрабатывать и утверждать методические документы по описанию процедур оценки внутреннего контроля, по описанию и расшифровке инструментария осуществления внутреннего ГФК. При этом следует изучать и применять на практике опыт ранее разработанных стандартов в том числе международных стандартов аудита.

В настоящий момент, действующая система стандартов как внешнего, так и внутреннего ГФК является регламентационно-наказательной. Более эффективному внедрению трансформационной модели ГФК будет способствовать более тесное, именно партнерское, доверительное взаимодействие. Исходя из пре-

зупции невинности (Конституция ст. 49, часть 1, которая применяется в уголовном праве)[1], если транслировать такой подход на сферу правоотношений ГФК, можно предположить, что объект контроля заведомо не стремится совершать нарушения. Большой объем нарушений связан с незнанием или неправильной трактовкой законодательства. Зачастую такие нарушения могут приобретать не административно-правовой, а уголовный характер. Поэтому в рамках новой трансформационной модели ГФК от органов контроля будет требоваться не только формальное требование исполнения норм законодательства в части взаимодействия, в том числе за счет применения риск-ориентированного подхода и снижения контрольной нагрузки на подконтрольную среду, но и оценка такого взаимодействия, построения рейтингов, проведение оценки зрелости взаимоотношений отдельных сфер и даже отдельных объектов контроля.

Значение, по нашему мнению, будет иметь в первую очередь поощрительная информация, она может быть выражена в разных форматах:

- *предоставление информации по запросам заинтересованных сторон* об объеме и динамике выявленных и предотвращенных нарушений и недостатков в ходе применения комплекса действующих и в первую очередь вновь вводимых методов ГФК. При этом динамика должна носить выраженный отрицательный характер (например, как ранее приведенные темпы снижения нагрузки на объекты контроля и иные расчетные значения)[6];

- *проведение оценки уровня зрелости взаимодействия* с отдельными объектами контроля, такими, например, как главными администраторами бюджетных средств (ГАБС). Данная модель будет тесно коррелировать, и даже может быть построена на основе уже действующей практики оценки внутреннего финансового аудита ГАБС Федеральным казначейством. Как было указано ранее, осуществление внутреннего финансового аудита является формализованным форматом осуществления взаимодействий со стороны внутреннего ГФК. Эта сфера имеет разработанную законодательную основу как в отечественном законодательстве и на международном уровне. Более того, напомним, что и в коммерческой сфере большое внимание уделяется взаимоотношениям с внутренним аудитом, а также оценке системы внутреннего контроля;

- *заимствование опыта из общей сферы контрольно-надзорной, а особенно, аудиторской деятельности* дает возможность предложить такой формат взаимодействия как консалтинг в сфере взаимоотношений. Развитие цифровых технологий и искусственного интеллекта при реализации таких форматов взаимодействий позволит также снизить потенциально совершаемый объем нарушений, снизить количество и качество недостатков. При этом, в задачи государства на данном этапе развития государственного контроля должна закладываться модель безвозмездного консалтинга. Цифровые ресурсы могут обеспечивать решение стандартизированных задач за счет запросов со стороны подконтрольной среды. Предложим в данном направлении классификацию «консалтинговых» вопросов на типовые (утилитарные) и нетиповые, (уникальные). Для решения первых должна иметься информационная база в том числе с использованием ресурсов искусственного интеллекта (ИИ) со своевременными настройками на законодательный алгоритм решения запроса. В случае возникновения второго типа – нетиповых вопросов и ситуаций, требующих глубокого рассмотрения в нескольких смежных или отдельных сферах, предлагается предусмотреть наличие консультационных отделов или должностных лиц в органах ГФК. Также предлагается реализовать возможность партнерства органов контроля и организаций в сфере аудита и консалтинга, когда для сохранения и развития отечественного аудита российские аудиторские организации, надежные, опытные, заслужившие доверие в истории развития отечественного аудита – в первую очередь из сферы среднего звена аудита за счет обеспечения такой деятельности из бюджетных источников, будут осуществлять консалтинг по определенным нетиповым и сложным вопросам, ориентируясь как профессиональный опыт, стандарты деятельности и качество оказываемых услуг, гл. 10 ст. 50 [3].

- *поощрительная практика в формате партнерских взаимоотношений*, по нашему мнению, будет иметь большое социальное значение. - повышение статуса и роли контрольных органов. Основная трансформационная модель особенно в части предстоящих изменений во внутреннем ГФК – «Контрольный орган как надежный партнер» от наказательной системы к партнерской [11]. По нашему мнению, можно дополнить такую модель *от наказательной к поощрительной*. Что будут давать предлагаемые нами поощрения.

- *использование и применение действующей практики контрольно-надзорной деятельности*. Значительный объем нормотворческой деятельности был осуществлен в сфере контрольно-надзорной деятельности (далее КНД), регулируемой гл. 10 [3]. При этом сфера регулирования и осуществления КНД за счет ее большей масштабности и широкого охвата значительного количества сфер контрольной деятельности в РФ несколько опережает сферу государственного финансового контроля. Так в более широкой сфере КНД, был заложен понятие и содержание межведомственного взаимодействия. Развитие контрольно-надзорной деятельности в целом и системы государственного финансового контроля идет в целом параллельно, поэтому считаем возможным использование лучших практик в сфере КНД, которые уже имеют правовое обеспечение и реализуются. В развитие КНД и норм 248 ФЗ принято Распоряжение Правительства РФ № 3745-р (Об утверждении Концепции совершенствования контрольной (надзорной) деятельности до 2026 г. и план-графика по ее реализации[7]. Документ был принят в декабре 2023 года и предполагает подробный план-график деятельности по реализации Концепции на ближайшие два года. Интерес вызывает, раздел IV «развитие сервисов профилактики нарушений обязательных требований», в данной сфере предусматривается «сервисная, клиентоориентированная модель» поведения. Может быть рассмотрен к рекомендации и предложен инструмент *самообследования*. Подобный инструмент применяется в рамках формализованной партнерской формы взаимодействия при анализе осуществления ВФА. Отличием от предложенного формата в случае государственного финансового контроля будет являться ресурс *Финансовый контроль* в системе Электронный бюджет. Так как владельцем информационного портала является Федеральное казначейство, то такая информация будет иметь возможность напрямую попадать в контрольно-информационную среду органа внутреннего финансового контроля и в дальнейшем позволит формировать и выводить для определенного доступа необходимые рейтинги. Такой подход также предложен в Распоряжении [7]. По нашему мнению, исходя из принципа законности и информационной открытости добросовестные объекты контроля будут стараться дожить репутацией и следить за своими показателями рейтинга добросовестного подконтрольного объекта. На первом этапе такая информация может быть представлена по запросу

для заинтересованных сторон – других участников системы информационного взаимодействия, государственных органов, Правительства, органов местного самоуправления. В дальнейшем, с развитием культуры транспарентности (открытости) такая информация может быть представлена в открытом доступе. Данное предложение считаем обоснованным и технически реализуемым для внедрения в качестве проективной формы партнерских взаимоотношений так как опыт информационного обобщения данных предложен в Распоряжении в виде информационного портала «Единая система идентификации и аутентификации в инфраструктуре обеспечивающих информационно-технологическое обеспечение информационных систем используемых для предоставления государственных и муниципальных услуг» [7]. Распоряжение определяет мотивационную заинтересованность, в том числе в виде снижения уровня риска, что является актуальным для объектов КНД, особенно действующих в сфере санитарно-эпидемиологического надзора, иных высокорисковых направлениях КНД. В нашем случае, при планировании мероприятий, уровень риска объектов складывается из значительного количества факторов риска [5], которые не всегда одинаковы в проверяемом периоде, могут меняться в зависимости от осуществляемой деятельности, объема предоставленных финансовых ресурсов, повышения качества управления и контроля. Поэтому снижение уровня (класса риска) в финансово-бюджетной считаем недостаточно мотивационным показателем, так как уровень риска в первую очередь важен контролерам для планирования контрольных и экспертно – аналитических мероприятий, а также для выбора и наблюдения за исполнением требований, сформированных как в рамках уже действующих, так и вновь вводимых методов контроля. Для объектов государственного финансового контроля исходя из вышеуказанных принципов, мотивирующим фактором в сфере государственных финансов будет являться получение консультационной, разъяснительной информации, доступ к он-

лайн-консультациям, семинарам в том числе подготовленным и с использованием искусственного интеллекта.

При этом, обращаясь к предыдущему предложению, в качестве партнерских форм взаимодействия – таких как консультирование показатели самообследования могут являться индикаторами и «ключами» к доступу как к необходимой информации, так и к дополнительным в высшей степени релевантным информационным ресурсам, носителями которых будут являться федеральные и региональные контрольные органы. Информационно – консалтинговые ресурсы могут быть предоставлены в качестве поощрения за достижения определенных значений при самооценке. Осуществление самооценки для построения систем рейтингования не должно быть затратным по времени для реальных и потенциальных объектов контроля. Применение новых методов внутреннего контроля, таких как контрольный мониторинг и наблюдение позволит оказывать влияние на показатели самооценки, проводить их фактические корректировки.

Наличие предостережений по результатам наблюдение или мотивированных мнений в результате контрольного мониторинга, а также их своевременное исполнение или неисполнение позволяют осуществлять корректировку значений самооценки, повышая или снижая ее. Также наличие в информационной среде дополнительной информации из других сфер КНД, а также в обязательном порядке результатов анализа внутреннего финансового аудита, либо данных о мероприятиях, полученных от иных органов, например Счетной палаты, контрольно-счетных органов субъектов РФ или муниципальных контрольных органов, также должно оказывать влияние на результат самооценки. Настроить профиль объекта контроля для осуществления самооценки возможно сразу, вводя заранее (когда информационная среда заранее формирует дополнительные (значения) баллы при отсутствии нарушений или высокой оценке ВФА при проведении его ежегодного анализа.

#### **Список использованных источников:**

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2022) (дата обращения 22.05.2024).
2. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ (ред. от 10.02.2024) (дата обращения 22.05.2024).

3. О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации: Федер. закон от 31.07.2020 №248-ФЗ (ред. от 05.12.2022) (дата обращения 22.05.2024).
4. Права и обязанности должностных лиц органов внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля и объектов внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля (их должностных лиц) при осуществлении внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля. Постановление Правительства РФ от 06.02.2020 № 100 (дата обращения 22.05.2024).
5. Планирование проверок, ревизий и обследований»: Постановление Правительства Российской Федерации от 27.02.2020 № 208 (дата обращения 22.05.2024).
6. Основные направления разработки и внедрения системы оценки результативности и эффективности контрольно-надзорной деятельности. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 17.05.2016 г. № 934-р (дата обращения 22.05.2024).
7. Об утверждении концепции совершенствования контрольной (надзорной) деятельности до 2026 г. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 21.12.2023 № 3745-р (дата обращения 22.05.2024).
8. О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части расширения методов осуществления государственного (муниципального) финансового контроля № 532893-8, законопроект, принят в первом чтении Государственной Думой Федерального собрания Российской Федерации 5912-8 ГД от 26.03.2024, режим доступа: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/532893-8> (дата обращения 22.05.2024).
9. Ведомственный проект Электронный смарт-контроль (контроллинг) и учет государственных финансов для управленческих решений. Утвержден 21.05.2021. Министерство финансов Российской Федерации [https://minfin.gov.ru/ru/performance/projects/electronic\\_SMART\\_control](https://minfin.gov.ru/ru/performance/projects/electronic_SMART_control) (дата обращения 22.05.2024).
10. Бычков С. С. // Работа по совершенствованию контроля продолжается // № 1. 2024. (дата обращения 22.05.2024).
11. Исаев Э. А. Актуальные вопросы к цифровизации контроля в финансово-бюджетной сфере // Вестник ГУУ. 2022. №8. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/aktualnye-voprosy-k-tsifrovizatsii-kontrolya-v-finansovo-byudzhethnoy-sfere> (дата обращения 22.05.2024).

**Зарубежный опыт управления инновационным развитием  
муниципального образования**  
Foreign experience in managing the innovative development of a municipality

**В.Э.Комов,**  
*доцент кафедры Государственного и муниципального управления,  
Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации,  
канд. экон. наук*

**Аннотация:** В статье рассмотрен зарубежный опыт управления инновационным развитием муниципального образования. Актуальность данной темы связана с тем, что в основе современного развития российского государства, в том числе на уровне муниципальных образований, находится инновационный подход, рассматриваемый в качестве стратегической цели российской экономики. Муниципальное образование рассматривается в рамках этой стратегии как активный участник реализации инновационного пути развития. Основываясь на мировом опыте, города, из которых уходит промышленность, как правило, развивают сферу услуг, креативные индустрии и высокие технологии

**Ключевые слова:** муниципалитет, диджитализация, цифровизация, стратегия развития городов, электронный мониторинг.

**Abstract:** The article considers the foreign experience of managing the innovative development of a municipality. The relevance of this topic is related to the fact that the modern development of the Russian state, including at the municipal level, is based on an innovative approach, considered as a strategic goal of the Russian economy. Within the framework of this strategy, the municipality is considered as an active participant in the implementation of an innovative development path. Based on world experience, cities from which industry is leaving tend to develop the service sector, creative industries and high technologies.

**Key words:** municipality, digitalization, digitalization, urban development strategy, electronic monitoring.

Прогрессивный мировой опыт свидетельствует, что стратегическое развитие городов следует связывать со следующими изменениями:

- расширение сфер электронной демократии- внедрение чат-бот технологий в работу городских служб, создание и расширение сфер подачи е-петиций (е-обращений) и предоставление е-консультаций;

- формирование цифровой инфраструктуры- создание комплексной городской системы видеонаблюдения, стандартизация обработки и хранения информации, обеспечение кибербезопасности коммунального имущества;

- развитие городских электронных сервисов- увеличение количества безналичных способов оплаты, введение процедур электронной идентификации лица при получении местных (государственных, коммерческих) услуг, расширение интероперабельности информационных реестров;

- развитие цифровой грамотности населения- создание единого информационно-аналитического образовательного пространства, цифровое оснащение учебных заведений, создание центров доступа к цифровой информации;

- внедрение цифровой медицины- создание единого информационно-аналитического пространства как для пациен-

тов, так и для врачей, развитие телемедицины, полное цифровое оснащение объектов здравоохранения;

- диджитализация городского транспорта- введение безналичных расчетов при оплате транспортных услуг, автоматизация оплаты услуг автопарковки, внедрение технологий автоматического считывания номерных знаков транспортных средств в системе контроля городского движения;

- создание городской системы открытых данных- обеспечение прозрачности и открытости работы органов местного самоуправления, реинжиниринг городской политики открытых данных;

- внедрение электронного управления- создание муниципального реестра жителей города, развитие городской инфраструктуры геопространственных данных).

В мире сформировался перечень городов, справедливо считающихся лидерами во внедрении и расширении сфер применения инноваций и технологий (см. табл. 1).

Так, в таких городах большинство услуг автоматизированы, регулярно совершенствуются и расширяются, постоянно и независимо проводится их мониторинг. Что важно, в них проживают несколько миллионов человек (к примеру, Гонконг – 7,5 млн человек, Сингапур 5,7 млн человек), функционируют объекты пе-

перерабатывающей промышленности и для получения высоких стандартов жизни отлажена

трудоёмкая коммунальная работа и осуществляются значительные капиталовложения.

Таблица 1

## Особенности стратегического развития отдельных городов мира

Город	Особенности стратегического развития
Сингапур	<ul style="list-style-type: none"> <li>- насыщение видеочамерами и датчиками, отслеживающими системы дорожного трафика, загрязнения воздуха и воды и прочее;</li> <li>- внедрение «умных» светофоров и парковочных мест;</li> <li>- использование технологий дистанционного медицинского обслуживания;</li> <li>- тестирование беспилотного общественного транспорта</li> </ul>
Нью-Йорк	<ul style="list-style-type: none"> <li>- автоматизация системы контроля дорожного движения;</li> <li>- внедрение искусственного интеллекта для преодоления и предвидения преступлений;</li> <li>- использование широкого количества робототехники в общественных местах;</li> <li>- дистанционное получение социальных и публичных услуг</li> </ul>
Барселона	<ul style="list-style-type: none"> <li>- использование Интернет вещей для мониторинга и управления дорожным движением;</li> <li>- насыщение общественных мест телекоммуникационными фонарями с собственными IP-адресами;</li> <li>- использование датчиков контроля наполненности мусорных баков;</li> <li>- оборудование площадок парковки и скопления людей мини-сенсорами</li> </ul>
Гонконг	<ul style="list-style-type: none"> <li>- использование технологий искусственного интеллекта при предоставлении коммунальных услуг и услуг в других сферах муниципалитета;</li> <li>- внедрение информационно-технологических платформ для анализа и реагирования на неблагоприятные климатические условия;</li> <li>- распространение предоставления опиипе медицинских услуг;</li> <li>- развитие автоматических систем парковки;</li> <li>- использование датчиков сокращения бытовых отходов и минимизации выбросов CO2</li> </ul>
Вена	<ul style="list-style-type: none"> <li>- внедрение портала открытых данных, позволяющего сообщать и быстро реагировать соответствующим службам о кризисных жизненных ситуациях населения;</li> <li>- развитие телемедицинской сети;</li> <li>- внедрение технологий дистанционного считывания счетчиков для воды, электроэнергии и других ресурсов;</li> <li>- цифровизация образовательных услуг и социальной интеграции</li> </ul>
Стокгольм	<ul style="list-style-type: none"> <li>- внедрение пространственно-временных информационных платформ;</li> <li>- создание образовательных платформ;</li> <li>- установка «умных мусорных баков», способных работать на солнечной энергии, упаковывать мусор и сигнализировать их наполненность;</li> <li>- использование альтернативных источников электроэнергии</li> </ul>

Представлены в таблице 1 города имеют значительное количество общих направлений развития, касающихся повышения качества предоставления коммунальных услуг и повышения общественного доверия к ним, автоматизации административных процедур, улучшения работы общественного транспорта, распространения предоставления дистанционной медицинской помощи, снижения потребления энергии и парниковых газов, повышения эффективности утилизации отходов, снижение уровня криминогенной ситуации.

Стратегическое развитие городов не может происходить на основе отдельных тех-

нико-технологических или других внедрений и требует надлежащего моделирования [3]. Так важно определиться с направлениями стратегического планирования и в контексте реализации осуществлять подбор необходимого инструментария. Прогрессивный мировой опыт свидетельствует о приоритетном значении информационно-цифрового, технологически-инфраструктурного, организационно-экономического, институционально-проектного, финансово-инвестиционного направлений обеспечения стратегического развития городов (см. табл. 2).

Таблица 2

## Направления и инструментарий стратегического развития города

Направления	Инструментарий
Информационно-цифровой	<ul style="list-style-type: none"> <li>- внедрение системы е-управления и информационного обслуживания административных услуг;</li> <li>- развитие локального информационного общества;</li> <li>- переход к электронному мониторингу и контролю за использованием коммунального имущества;</li> <li>- внедрение комплексной системы формирования и обнародования открытых данных;</li> <li>- обеспечение локальной информационной безопасности и кибербезопасности</li> </ul>
Технологически инфраструктурный	<ul style="list-style-type: none"> <li>- создание инженерно-инновационной системы развития инфраструктуры;</li> <li>- формирование технологических платформ инновационной деятельности;</li> <li>- увеличение масштабов информационно-коммуникационной деятельности объектов социальной инфраструктуры;</li> <li>- создание инжиниринговых центров реализации конкурентного потенциала развития городской инфраструктуры;</li> <li>- активизация деятельности инженерно-технических центров внедрения современных технологий</li> </ul>
Организационно-экономический	<ul style="list-style-type: none"> <li>- интеграция муниципальных реестров с национальными информационными системами;</li> <li>- повышение активности привлечения городских жителей к существующим инструментам электронной демократии;</li> <li>- сочетание органов местного самоуправления с бизнес-средой для демонстрации инновационных решений и поддержки их распространения;</li> <li>- реализация программ по обеспечению роста уровня занятости городского населения в высокотехнологичных секторах экономики</li> </ul>
Институционно-проектный	<ul style="list-style-type: none"> <li>- стимулирование спроса местного предпринимательского сектора на ИТ-услуги;</li> <li>- разработка и реализация стратегии развития муниципальной системы;</li> <li>- создание инкубаторов для запуска стартапов, информационно-коммуникационных платформ поддержки местного бизнеса;</li> <li>- усиление политики прозрачности и открытости работы органов местного самоуправления;</li> <li>- разработка и реализация программ по внедрению информационно-технологических решений в деятельности городских исполнительных органов</li> </ul>
Финансово-инвестиционный	<ul style="list-style-type: none"> <li>- бюджетно-ресурсная поддержка инновационно-инвестиционных проектов по развитию информатизации и диджитализации муниципальной системы;</li> <li>- создание городских венчурных фондов для финансирования инновационных проектов;</li> <li>- развитие сети городских центров инвестиционного развития;</li> <li>- введение стимулирующей системы налогообложения местных производителей продукции;</li> <li>- формирование бюджетных и внебюджетных городских центров инновационно-технологической поддержки</li> </ul>

Для достижения значительного успеха в обеспечении социально-экономической стабильности, развития коммунальной инфраструктуры, улучшения общественной и экологической безопасности необходимо развивать современную информационную систему и внедрять современные цифровые технологии. Так, от органов местного самоуправления требуется обеспечить внедрение системы е-управления и информационного обслуживания,

развитие локального информационного общества, переход к электронному мониторингу и контролю за использованием коммунального имущества, внедрение комплексной системы формирования и обнародования открытых данных, усиление локальной информационной безопасности и кибербезопасности [4].

Одновременно с необходимостью формирования информационно-цифрового потенциала важно развивать и инфраструктурные

объекты в контексте мировых технологических тенденций. Речь идет о создании инженерно-инновационных систем развития инфраструктуры, формировании технологических платформ инновационной деятельности, увеличении масштабов информационно - коммуникационной деятельности объектов социальной инфраструктуры, создании инжиниринговых центров реализации конкурентного потенциала развития города, активизации деятельности инженерно-технических центров внедрения современных технологий. Технологии диджитализации должны внедряться во все возможные сферы жизнедеятельности города и это будет свидетельствовать о его развитии, а следовательно и – о улучшении жизни граждан. Именно через информационную деятельность можно наладить систему качественного мониторинга и контроля работы объектов городской инфраструктуры, органов государственного регулирования, субъектов бизнеса, общественных институтов и требовать высокой ответственности за выполнение норм и стандартов муниципальной деятельности [5].

Приоритетное значение имеют организационно-экономические изменения в развитии города, объединяющие операции по расширению общественного контроля и улучшению бизнес-среды. В частности, это требует обеспечения интеграции муниципальных реестров с национальными информационными системами, повышения активности привлечения городских жителей к существующим инструментам электронной демократии, сочетания органов местного самоуправления с бизнес-средой для демонстрации инновационных решений и поддержки их распространения, реализации программ по росту уровня занятости городского населения в высокотехнологичных секторах экономики.

Важное значение имеют институциональные реформы в системе экономического развития города. Главные цели реформирования состоят в упорядочении и повышении прозрачности муниципальной системы. Для их достижения важно реализовать ряд мероприятий, направленных, в частности, на улучшение стимулирования спроса местного предпринимательского сектора на ИТ-услуги, разработку и реализацию стратегии развития муниципальной системы, создание инкубаторов для запуска стартапов и информационно-коммуникационных платформ поддержки местного бизнеса, усиление политики прозрачности и открытости работы органов местного самоуправления, разработку и реализацию программы внедрения информационно-технологических решений в деятельности городских исполнительных органов. Результатом таких мер следует считать развитие системы

органов и стратегических планов, предусматривающих реализацию успешно спроектированной политики развития и усиления конкурентного потенциала города.

Существует очевидная зависимость реализуемых мер от финансово-инвестиционного обеспечения и при увеличении масштабов проектирования и реализации эта зависимость только усиливается. В условиях реализации масштабных проектов потребность города в финансовом и инвестиционном капитале постоянно сохраняется, а при ухудшении экономического развития страны - существенно нарастает. Все это определяет важность рационального расходования средств для решения текущих и стратегических городских задач. При разработке стратегии развития города приоритетными являются следующие мероприятия:

- бюджетно-ресурсная поддержка инновационно-инвестиционных проектов по развитию информатизации и диджитализации муниципальной системы;
- создание городских венчурных фондов для финансирования инновационных проектов;
- развитие сети городских центров инвестиционного развития;
- введение стимулирующей системы налогообложения местных производителей продукции;
- формирование бюджетных и внебюджетных городских центров инновационно-технологической поддержки.

Очевидно, в городе должна существовать система эффективного мониторинга и контроля использования бюджетных средств. С этой целью уместно привлекать как местные общественные организации, так и внешние институты, в том числе международные, имеющие позитивный имидж в сфере мониторинга и контроля. Также приоритетное значение имеет внешняя финансово-инвестиционная поддержка, которая может оказываться как органами общегосударственного управления посредством реализации национальных стратегий и программ, так и международными организациями в виде грантов или льготных кредитов.

Стратегическое развитие городов требует применения прогрессивного инструментария, учитывающего особенности формирования инфраструктуры, информационного общества, институциональной системы, инвестиционно-технологических и финансово-инвестиционных отношений. Мировой опыт прогрессивных городов подтверждает, что достижение необходимых результатов требует значительных ресурсов и системных институциональных и структурных реформ. В то же время все это должно происходить в контексте развития экономики целой страны, т.к. развитие отдельных

городов невозможно без общегосударственной и межрегиональной поддержки.

Полученные результаты подтверждают высокую важность привлечения технологий, с которыми связываются основные направления реализации стратегических решений. Так, уровень технологического обеспечения является одним из главных критериев развития городка. Очевидно, что эффективное развитие городской инфраструктуры невозможно без применения технико-технологических продуктов.

Также учитываются и результаты институционального, организационного, инвестиционного и другого обеспечения стратегического развития города, которые в рамках привлечения современных технологий будут отвечать прогнозируемым ожиданиям.

В перспективе дальнейшее развитие городов будет ориентировано на поиск средств и инструментов, усиливающих их стратегическое развитие с учетом успешного внедрения прогрессивных изменений на рынке инноваций и технологий. Можно предположить, что в дальнейшем будет расти зависимость функционирования и развития городов от уровня технико-технологического обеспечения и для достижения необходимых результатов такие тенденции уместно моделировать и достоверно предусматривать возможные риски и угрозы.

Для эффективного развития городов необходимо не только снижение бюрократических барьеров для внедрения инноваций, но также органы городской власти нуждаются в использовании комплексного подхода к обеспечению действенной инновационной деятельности, которая позволит не только повысить результативность системы публичного управ-

ления в целом, но и достичь высокого социально-экономического развития национальной экономики.

Необходимо усовершенствовать отдельные аспекты инновационной деятельности органов муниципальной власти, что позволит повысить результативность системы публичного управления и администрирования в условиях реформ. Речь идет прежде всего о:

- обеспечении эффективной реализации механизмов публично-частного партнерства, развития научно-инновационного сотрудничества государственного и негосударственного секторов науки, высших учебных заведений с реальным сектором экономики на основе гармонизации нормативно правового обеспечения в стране;
- реализации инновационной кадровой политики органами власти, направленной на усиление профессиональной направленности (обязательность формирования гражданских компетентностей);
- создании офисов инновационной деятельности внутри органов власти для усиления институционального обеспечения инновационной деятельности в органах власти;
- введении инновационной культуры в органах власти для достижения открытости и готовности кадров к нововведениям;
- использовании механизма электронного управления в органах власти и современных информационно-коммуникационных технологий при осуществлении их инновационной деятельности;
- введении методологии управления проектами для повышения финансовой способности органов власти.

#### **Список использованных источников:**

1. Конституция Российской Федерации [Электронный ресурс]: URL: <http://www.garant.ru>.
2. Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [Электронный ресурс]: URL: <http://www.garant.ru>.
3. Аликов Ю.А., Калажокова К.З., Адамская Л.В. Реализация информационных технологий в муниципальных образованиях//В сборнике: Управленческие науки в современном мире. Сборник докладов научно-практической конференции. 2019. С. 439-444.
4. Панина О.В. Зарубежный опыт реализации проектов «умный город»//В сборнике: Роль местного самоуправления в развитии государства на современном этапе. Материалы V Международной научно-практической конференции. Редколлегия: С.П. Косарин, И.В. Милькина. 2020. С. 425-427.
5. Сергиенко Н.С. Проекты «бюджет для граждан»: опыт крупнейших городов//В сборнике: Управленческие науки в современном мире. Сборник докладов Восьмой Международной научно-практической конференции. Санкт-Петербург, 2021. С. 391-393.

**Раздел II. Обзоры и комментарии решений высших судов****Обзор наиболее актуальных решений Верховного Суда Российской Федерации за первое полугодие 2023 год по вопросам организации местного самоуправления в Российской Федерации<sup>1</sup>****1. Постановление Верховного Суда РФ от 01.04.2024 N 13-АД24-3-К2****Категория спора: Привлечение к административной ответственности.****Требования уполномоченного органа: О привлечении к ответственности по ч. 1 ст. 12.34 КоАП РФ за несоблюдение требований по обеспечению безопасности дорожного движения при строительстве, реконструкции, ремонте и содержании дорог, железнодорожных переездов, дорожных сооружений.****Решение: Требование удовлетворено, так как орган местного самоуправления, имея возможность для соблюдения правил и норм, за нарушение которых КоАП РФ предусмотрена административная ответственность, не принял все зависящие от него меры по их соблюдению.**

Постановлением мирового судьи судебного участка N 2 г. Рассказово и Рассказовского района Тамбовской области от 29 мая 2023 года, оставленным без изменения решением судьи Рассказовского районного суда Тамбовской области от 26 июня 2023 года и постановлением судьи Второго кассационного суда общей юрисдикции от 25 августа 2023 года, администрация г. Рассказово Тамбовской области признана виновной в совершении административного правонарушения, предусмотренного частью 1 статьи 12.34 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, и подвергнута административному наказанию в виде административного штрафа в размере 200 000 рублей.

В жалобе, поданной в Верховный Суд Российской Федерации, защитник Поляков С.А. ставит вопрос об отмене судебных актов, вынесенных в отношении администрации г. Рассказово Тамбовской области по настоящему делу об административном правонарушении, заявляя об их незаконности.

Изучение материалов дела об административном правонарушении и доводов жалобы позволяет прийти к следующим выводам.

В соответствии с частью 1 статьи 12.34 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (нормы, цитируемые в настоящем постановлении, приведены в редакции, действующей на момент возникновения обстоятельств, послуживших основанием для привлечения администрации г. Рассказово Тамбовской области к административной ответственности) несоблюдение требований по обеспечению безопасности дорожного движения при строительстве, реконструкции, ремонте и содержании дорог, железнодорожных переездов или других дорожных сооружений либо непринятие мер по своевременному устранению помех в дорожном движении, по осуществлению временного ограничения или прекращения движения транспортных средств на отдельных участках дорог в случаях, если пользование такими участками угрожает безопасности дорожного движения, влечет наложение административного штрафа на должностных лиц, ответственных за состояние дорог, железнодорожных переездов или других дорожных сооружений, в размере от двадцати тысяч до тридцати тысяч рублей; на юридических лиц - от двухсот тысяч до трехсот тысяч рублей.

Согласно пункту 1 статьи 12 Федерального закона от 10 декабря 1995 года N 196-ФЗ "О безопасности дорожного движения" (далее - Закон N 196-ФЗ) ремонт и содержание дорог на территории Российской Федерации должны обеспечивать безопасность дорожного движения.

Обязанность по обеспечению соответствия состояния дорог при их содержании установленным техническим регламентам и другим нормативным документам возлагается на

---

<sup>1</sup> Материал подготовил главный советник аппарата Комитета Государственной Думы по региональной политике и местному самоуправлению В.В.Волков.

лица, осуществляющие содержание автомобильных дорог (пункт 2 статьи 12 Закона N 196-ФЗ).

Пунктом 13 Основных положений по допуску транспортных средств к эксплуатации и обязанностей должностных лиц по обеспечению безопасности дорожного движения, утвержденных постановлением Совета Министров - Правительства Российской Федерации от 23 октября 1993 года N 1090 "О Правилах дорожного движения" (далее - Основные положения), установлено, что должностные и иные лица, ответственные за состояние дорог, железнодорожных переездов и других дорожных сооружений, обязаны, в числе прочего содержать дороги, железнодорожные переезды и другие дорожные сооружения в безопасном для движения состоянии в соответствии с требованиями стандартов, норм и правил.

Отношения, возникающие в связи с использованием автомобильных дорог и осуществлением дорожной деятельности в Российской Федерации, регулируются Федеральным законом от 08 ноября 2007 года N 257-ФЗ "Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации" (далее - Закон N 257-ФЗ).

В силу пункта 6 статьи 3 данного закона содержание автомобильных дорог является разновидностью дорожной деятельности, осуществление которой в отношении автомобильных дорог местного значения согласно пункту 6 части 1 статьи 13 этого закона относится к полномочиям органов местного самоуправления городских поселений, муниципальных районов, городских округов и в силу части 3 статьи 15 Закона N 257-ФЗ обеспечивается уполномоченными органами местного самоуправления.

Исходя из положений статьи 37 Федерального закона от 06 октября 2003 года N 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" (далее - Закон N 131-ФЗ), местная администрация является постоянно действующим исполнительно-распорядительным органом муниципального образования, наделенным уставом муниципального образования полномочиями по решению вопросов местного значения и полномочиями для осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъекта Российской Федерации.

В соответствии с пунктом 5 части 1 статьи 16 Закона N 131-ФЗ к вопросам местного значения городского округа относится дорожная деятельность в отношении автомобильных дорог местного значения в границах муниципального, городского округа и обеспечение безопасности дорожного движения на них.

Аналогичные положения содержит пункт 5 части 2 статьи 11 Устава городского округа города Рассказово Тамбовской области, принятого решением Рассказовского городского Совета народных депутатов Тамбовской области от 30 сентября 2009 года N 991.

Пунктом 5.2.4 "ГОСТ Р 50597-2017. Национальный стандарт Российской Федерации. Дороги автомобильные и улицы. Требования к эксплуатационному состоянию, допустимому по условиям обеспечения безопасности дорожного движения. Методы контроля", утвержденного приказом Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии (Росстандарта) от 26 сентября 2017 г. N 1245-ст (далее - ГОСТ Р 50597-2017), установлено, что покрытие проезжей части не должно иметь дефектов в виде выбоин, просадок, проломов, колеи и иных повреждений (таблица А1 приложения А), устранение которых осуществляют в сроки, приведенные в таблице 5.3.

Согласно таблице А1 приложения А выбоиной является местное разрушение дорожного покрытия, имеющее вид углубления с резко очерченными краями.

Из материалов дела следует, что 9 марта 2023 года в 13 часов 46 минут по адресу: Тамбовская область, г. Рассказово, ул. Пролетарская, около д. 239 администрация г. Рассказово Тамбовской области в нарушение пункта 13 Основных положений, пункта 5.2.4 ГОСТ Р 50597-2017, являясь юридическим лицом, ответственным за содержание автомобильной дороги в безопасном для дорожного движения состоянии, допустила наличие выбоины размерами: ширина - 80 см, длина - 150 см, глубина - 6 см, общей площадью - 1,2 м<sup>2</sup>.

Данная дорога включена в Реестр муниципальной собственности г. Рассказово Тамбовской области, утвержденный решением Рассказовского городского Совета народных депутатов 22 февраля 2022 года N 217 (л.д. 11).

Указанные обстоятельства подтверждены собранными по делу доказательствами, перечисленными в обжалуемых актах, которым дана оценка на предмет допустимости, достоверности и достаточности по правилам статьи 26.11 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

В соответствии с частью 2 статьи 2.1 названного Кодекса юридическое лицо признается виновным в совершении административного правонарушения, если будет установлено, что у него имелась возможность для соблюдения правил и норм, за нарушение которых названным кодексом или законами субъекта Российской Федерации предусмотрена административная ответственность, но данным лицом не были приняты все зависящие от него меры по их соблюдению.

Администрация г. Рассказово Тамбовской области, имея возможность для соблюдения правил и норм, за нарушение которых названным Кодексом предусмотрена административная ответственность, не приняла все зависящие от нее меры по их соблюдению.

Вывод судебных инстанций о наличии в деянии администрации г. Рассказово Тамбовской области состава административного правонарушения, предусмотренного частью 1 статьи 12.34 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, соответствует фактическим обстоятельствам дела и имеющимся доказательствам.

Деяние администрации г. Рассказово Тамбовской области квалифицировано в соответствии с установленными обстоятельствами, требованиями названного Кодекса, законодательства в области использования автомобильных дорог и осуществления дорожной деятельности, а также безопасности дорожного движения.

Требования статьи 24.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях при рассмотрении дела об административном правонарушении соблюдены, на основании полного и всестороннего анализа собранных по делу доказательств установлены все юридически значимые обстоятельства совершения административного правонарушения, предусмотренные статьей 26.1 названного Кодекса.

Утверждение защитника со ссылкой на положения части 3.1 статьи 28.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях о том, что возбуждение в отношении органов местного самоуправления дела об административном правонарушении за несоблюдение обязательных требований, оценка соблюдения которых является предметом государственного контроля (надзора) в области безопасности дорожного движения, допускается только по результатам проведения проверок (плановых и внеплановых, документарных и выездных), не ставит под сомнение законность и обоснованность принятых по делу актов.

Согласно части 1 статьи 28.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях поводами к возбуждению дела об административном правонарушении в числе прочего являются: непосредственное обнаружение должностными лицами, уполномоченными составлять протоколы об административных правонарушениях, достаточных данных, указывающих на наличие события административного правонарушения (пункт 1); сообщения и заявления физических и юридических лиц, а также сообщения в средствах массовой информации, содержащие данные, указывающие на наличие события административного правонарушения (за исключением административных правонарушений, предусмотренных частью 2 статьи 5.27 и статьей 14.52 названного Кодекса).

Частью 3.1 статьи 28.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях определено, что дело об административном правонарушении, выражающемся в несоблюдении обязательных требований, оценка соблюдения которых является предметом государственного контроля (надзора), муниципального контроля, при наличии одного из предусмотренных пунктами 1 - 3 части 1 данной статьи поводов к возбуждению дела может быть возбуждено только после проведения контрольного (надзорного) мероприятия во взаимодействии с контролируемым лицом, проверки, совершения контрольного (надзорного) действия в рамках постоянного государственного контроля (надзора), постоянного рейда и оформления их результатов, за исключением случаев, предусмотренных частями 3.2 - 3.5 данной статьи и статьей 28.6 названного Кодекса.

В соответствии с примечанием к данной статье положения частей 3.1 и 3.2 данной статьи распространяются на случаи возбуждения дел об административных правонарушениях, выражающихся в несоблюдении обязательных требований, оценка соблюдения которых является предметом государственного контроля (надзора), муниципального контроля, порядок организации и осуществления которых регулируется Федеральным законом от 31 июля 2020 года N 248-ФЗ "О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации" (далее - Закон N 248-ФЗ) или Федеральным законом от 26 декабря 2008 года N 294-ФЗ "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля".

Из материалов дела следует, что 9 марта 2023 года в дежурную часть МО МВД России "Рассказовский" Тамбовской области поступило сообщение водителя С. о наличии на указанном выше участке дороги выбоины, попадание в которую повлекло повреждение колеса транспортного средства. Данное сообщение зарегистрировано в КУСП и передано для проведения проверки в порядке, предусмотренном Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях.

При проверке указанного сообщения должностными лицами ГИБДД обнаружены достаточные данные, указывающие на наличие события административного правонарушения.

При наличии повода, предусмотренного частью 1 статьи 28.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, 10 марта 2023 года должностным лицом указанного административного органа возбуждено настоящее дело об административном правонарушении.

5 мая 2023 года в отношении администрации г. Рассказово Тамбовской области составлен протокол об административном правонарушении, предусмотренном частью 1 статьи 12.34 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

В силу пункта 1 части 3 статьи 1 Закона N 248-ФЗ для целей данного закона к государственному контролю (надзору), муниципальному контролю не относятся мероприятия по проверке заявлений и сообщений о преступлениях и происшествиях, разрешение которых отнесено к компетенции органов внутренних дел и иных органов дознания.

Оснований для вывода о нарушении уполномоченным должностным лицом порядка возбуждения дела об административном правонарушении не имеется.

Ссылка заявителя на постановление Правительства Российской Федерации от 10 марта 2022 года N 336 "Об особенностях организации и осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля" необоснованна. В рассматриваемом случае требования данного акта неприменимы, указанные в нем контрольные (надзорные) мероприятия не подлежали проведению, настоящее дело возбуждено в отношении администрации г. Рассказово Тамбовской области в ином установленном законом порядке.

Нарушений норм процессуального закона в ходе производства по делу не допущено, нормы материального права применены правильно.

Доводы жалобы не содержат правовых аргументов, ставящих под сомнение законность и обоснованность обжалуемых актов. Из содержания жалобы не следует, что при рассмотрении дела допущены нарушения норм Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях и (или) предусмотренные им процессуальные требования, не позволившие всесторонне, полно и объективно рассмотреть дело. Несогласие заявителя с оценкой установленных по делу обстоятельств не является правовым основанием к отмене обжалуемых актов.

Порядок и срок давности и привлечения к административной ответственности не нарушены.

Административное наказание назначено с соблюдением требований статей 3.1, 3.5, 4.1 - 4.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в пределах санкции части 1 статьи 12.34 названного Кодекса.

Жалобы на постановление по делу об административном правонарушении рассмотрены нижестоящими судами в порядке, установленном статьями 30.6, 30.16 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях соответственно.

Обстоятельств, которые в силу пунктов 2 - 4 части 2 статьи 30.17 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях могли бы повлечь изменение или отмену обжалуемых актов, при рассмотрении настоящей жалобы не установлено.

На основании изложенного, руководствуясь статьями 30.13 и 30.17 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, судья Верховного Суда Российской Федерации

**постановил:**

**постановление мирового судьи судебного участка N 2 г. Рассказово и Рассказовского района Тамбовской области от 29 мая 2023 года, решение судьи Рассказовского районного суда Тамбовской области от 26 июня 2023 года и постановление судьи Второго кассационного суда общей юрисдикции от 25 августа 2023 года, вынесенные в отношении администрации г. Рассказово Тамбовской области по делу об административном правонарушении, предусмотренном частью 1 статьи 12.34 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, оставить без изменения, жалобу защитника Полякова С.А. - без удовлетворения.**

**2. Кассационное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации от 12.03.2024 N 16-КАД23-24-К4**

**Категория: Споры с органами власти в сфере строительства и жилищных отношений.**

**Требования: О признании незаконным бездействия органа местного самоуправления, выразившегося в непринятии мер по ликвидации свалок.**

**Обстоятельства: Представления прокурора органом местного самоуправления были рассмотрены, однако нарушения природоохранного законодательства не устранены, свалки отходов не ликвидированы.**

**Решение: Дело направлено на новое рассмотрение в части, поскольку судом не дана правовая оценка доводу о том, что деятельность по сбору, транспортированию, обработке, утилизации, захоронению твердых коммунальных отходов обеспечивается региональным оператором, с которым заключено соответствующее соглашение.**

Волгоградской межрайонной природоохранной прокуратурой 30 июня и 15 июля 2022 года по обращению граждан совместно с Комитетом природных ресурсов, лесного хозяйства и экологии Волгоградской области и администрацией Дзержинского района города Волгограда проведены проверочные мероприятия, в ходе которых установлено, что на земельных участках в границах города Волгограда:

на территории Дзержинского района по улице Ногинской, дом 2, в районе пересечения с улицей Унжинской, на площади 180 кв. м очагом размещены отходы сучьев, ветвей, вершинок от лесоразработок, зелени древесной, полиэтиленовой тары незагрязненной, тары стеклянной незагрязненной, шин пневматических автомобильных отработанных;

на территории Дзержинского района по улице Южно-Украинской, дом 2, на земельном участке, государственная собственность на который не разграничена, площадью 2000 кв. м в точках с координатами 48.744908, 44.474512, 48.744518, 44.474619, 44.474523, 48.742641, на склоне оврага Проломный, с восточной стороны ГК "Моторостроитель" размещены отходы из жилищ несортированные, мусор от строительных и ремонтных работ объемом 150 куб. м.

По результатам проверки Волгоградской межрайонной природоохранной прокуратурой в адрес администрации города Волгограда 5 и 21 июля 2022 года внесены представления об устранении нарушений федерального законодательства с требованием ликвидировать свалки отходов на указанных территориях.

Представления прокурора администрацией города Волгограда рассмотрены 4 и 24 августа 2022 года, однако указанные в них нарушения природоохранного законодательства не устранены, свалки отходов не ликвидированы.

Данное обстоятельство послужило поводом для обращения заместителя Волгоградского межрайонного природоохранного прокурора в суд с административным иском о признании незаконным бездействия администрации города Волгограда, выразившегося в непринятии мер по ликвидации свалок, расположенных на приведенных выше территориях, о

возложении на административного ответчика обязанности принять меры по их ликвидации в течение трех месяцев со дня вступления решения суда в законную силу.

Решением Дзержинского районного суда города Волгограда от 25 октября 2022 года, оставленным без изменения апелляционным определением судебной коллегии по административным делам Волгоградского областного суда от 8 февраля 2023 года, административный иск удовлетворен частично. Признано незаконным бездействие администрации города Волгограда, выразившееся в непроведении работ по ликвидации места несанкционированного размещения отходов на территории земельного участка, государственная собственность на который не разграничена, на склоне оврага Проломный, с восточной стороны ГК "Моторостроитель", на административного ответчика возложена обязанность организовать мероприятия по ликвидации места несанкционированного размещения отходов на указанной территории в течение четырех месяцев со дня вступления решения суда в законную силу. В удовлетворении остальной части заявленных требований отказано.

Кассационным определением судебной коллегии по административным делам Четвертого кассационного суда общей юрисдикции от 18 мая 2023 года судебные акты нижестоящих судов оставлены без изменения.

В кассационной жалобе, поданной в Верховный Суд Российской Федерации, администрация города Волгограда просит принятые по административному делу судебные акты отменить, в удовлетворении административного иска отказать.

По запросу судьи Верховного Суда Российской Федерации административное дело истребовано в Верховный Суд Российской Федерации и определением от 12 января 2024 года передано для рассмотрения в судебном заседании Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации.

В соответствии с частью 1 статьи 328 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации основаниями для отмены или изменения судебных актов в кассационном порядке судебной коллегией Верховного Суда Российской Федерации являются существенные нарушения норм материального права или норм процессуального права, которые повлияли или могут повлиять на исход административного дела и без устранения которых невозможны восстановление и защита нарушенных прав, свобод и законных интересов, а также защита охраняемых законом публичных интересов.

Проверив материалы административного дела, обсудив доводы кассационной жалобы и возражений на нее, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации приходит к выводу о необходимости ее частичного удовлетворения по следующим основаниям.

Согласно пункту 2 статьи 7, статье 10, пункту 1 статьи 11 Федерального закона от 10 января 2002 года N 7-ФЗ "Об охране окружающей среды", пункту 24 части 1 статьи 16 Федерального закона от 6 октября 2003 года N 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" каждый гражданин имеет право на благоприятную окружающую среду, на ее защиту от негативного воздействия, вызванного хозяйственной и иной деятельностью.

Организация мероприятий по охране окружающей среды в границах городского округа, участие в организации деятельности по накоплению (в том числе раздельному накоплению), сбору, транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию и захоронению твердых коммунальных отходов относятся к вопросам местного значения городского округа.

Земельным кодексом Российской Федерации предусмотрено, что собственники земельных участков и лица, не являющиеся собственниками земельных участков, обязаны осуществлять мероприятия по охране земель, не допускать загрязнение, истощение, деградацию, порчу, уничтожение земель и почв и иное негативное воздействие на земли и почвы (абзацы четвертый и восьмой статьи 42).

В целях охраны земель на собственников земельных участков, землепользователей, землевладельцев и арендаторов земельных участков возложена обязанность по проведению мероприятий по защите земель, в том числе от загрязнения отходами производства и потребления (подпункт 2 пункта 2 статьи 13 Земельного кодекса Российской Федерации).

Несанкционированными свалками отходов признаются территории, используемые, но не предназначенные для размещения на них отходов (пункт 4.13 ГОСТ 30772-2001 "Межгосударственный стандарт. Ресурсосбережение. Обращение с отходами. Термины и

определения", введенного постановлением Госстандарта России от 28 декабря 2001 года N 607-ст (далее - ГОСТ 30772-2001).

Согласно примечанию к пункту 7.8 ГОСТ 30772-2001 собственниками отходов являются органы местного самоуправления, юридические лица или индивидуальные предприниматели, ответственные за территории, на которых эти отходы находятся, если юридическое лицо, индивидуальный предприниматель, производящие отходы, не установлены.

В соответствии с абзацем третьим пункта 2 статьи 3.3 Федерального закона от 25 октября 2001 года N 137-ФЗ "О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации" предоставление земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена, осуществляется органом местного самоуправления городского округа в отношении земельных участков, расположенных на территории такого городского округа.

Статьей 2 Устава города-героя Волгограда, принятого постановлением Волгоградского городского Совета народных депутатов от 29 июня 2005 года N 20/362, установлено, что город Волгоград является муниципальным образованием - городским округом.

Разрешая заявленные требования, суды, проанализировав приведенные нормы, пришли к выводу, что обязанность по организации устранения несанкционированных свалок на земельных участках в границах города Волгограда лежит на администрации города Волгограда.

Установив факт исполнения администрацией города Волгограда требований представления Волгоградского межрайонного природоохранного прокурора от 4 июля 2022 года в части ликвидации очага размещения несанкционированных отходов на пересечении улиц Ногинской и Унжинской в городе Волгограде, суды отказали в удовлетворении административного иска в данной части.

В то же время суды удовлетворили требования прокурора о возложении на администрацию города Волгограда обязанности ликвидировать несанкционированную свалку, расположенную на территории земельного участка, государственная собственность на который не разграничена, на склоне оврага Проломный, с восточной стороны ГК "Моторостроитель", отметив, что указанное место свалки создано без разрешения федеральных органов исполнительной власти в области обращения с отходами (не получено санитарно-эпидемиологическое заключение о соответствии ее санитарным правилам), а также не внесено в государственный реестр объектов размещения отходов, следовательно, подлежит ликвидации.

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации с выводом судов в части возложения на администрацию города Волгограда обязанности ликвидировать несанкционированную свалку, расположенную на территории земельного участка, государственная собственность на который не разграничена, согласиться не может ввиду следующего.

Согласно статье 13 Федерального закона от 24 июня 1998 года N 89-ФЗ "Об отходах производства и потребления" территории муниципальных образований подлежат регулярной очистке от отходов в соответствии с экологическими, санитарными и иными требованиями (пункт 1); организация деятельности по накоплению (в том числе раздельному), сбору, транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию и захоронению твердых коммунальных отходов на территориях муниципальных образований осуществляется в соответствии с данным федеральным законом (пункт 2).

Пунктом 4 статьи 8 Федерального закона "Об отходах производства и потребления" к полномочиям органов местного самоуправления городских округов в области обращения с твердыми коммунальными отходами отнесены: создание и содержание мест (площадок) накопления твердых коммунальных отходов, за исключением установленных законодательством Российской Федерации случаев, когда такая обязанность лежит на других лицах; определение схемы размещения мест (площадок) накопления твердых коммунальных отходов и ведение реестра мест (площадок) накопления твердых коммунальных отходов.

Кроме того, названный федеральный закон допускает возможность перераспределения полномочий органов местного самоуправления и органов государственной власти субъекта Российской Федерации в области обращения с отходами, установленных этим же федеральным законом, в порядке, предусмотренном частью 1.2 статьи 17 Федерального

закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", то есть путем принятия закона субъекта Российской Федерации (статья 8.1).

Конституционный Суд Российской Федерации в пункте 3.2 постановления от 30 мая 2023 года N 27-П разъяснил, что система обращения с отходами в Российской Федерации построена на взаимодействии и участии в ней всех трех уровней публичной власти. В то же время приведенное выше 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, обнаруженных на расположенных в границах этих муниципальных образований землях или земельных участках, государственная собственность на которые не разграничена, а также на земельных участках, находящихся в государственной собственности.

Как указал Конституционный Суд Российской Федерации в постановлении от 13 октября 2015 года N 26-П, в системе действующего регулирования отнесение к вопросам местного значения городского округа организации сбора, вывоза, утилизации и переработки бытовых и промышленных отходов не может рассматриваться как безусловное основание для возложения на органы местного самоуправления городского округа обязанностей, касающихся проведения очистки территории городского округа от загрязнения отходами, без учета характера предоставленных им полномочий в сфере обращения с отходами, в том числе применительно к расположенным на территории городского округа земельным участкам различной формы собственности, и без правовой оценки качества выполнения таких полномочий, а также вне связи с обязанностями по обращению с отходами, которые возлагаются на юридических и физических лиц как на субъектов природопользования.

Органы местного самоуправления городского округа не вправе в случаях, не предусмотренных федеральными законами, участвовать в осуществлении государственных полномочий (не переданных им в соответствии со статьей 19 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации"), а также решать вопросы, отнесенные к компетенции органов государственной власти, за счет доходов местных бюджетов; не допускается и возложение на них обязанности по финансированию расходов, возникших в связи с осуществлением органами государственной власти или органами местного самоуправления иных муниципальных образований своих полномочий.

В постановлении от 26 апреля 2016 года N 13-П Конституционный Суд Российской Федерации отметил, что по общему правилу принятие мер, направленных на ликвидацию несанкционированного складирования бытовых и промышленных отходов, размещенных неустановленными лицами на относящихся к землям лесного фонда лесных участках, расположенных на территории муниципального района, должно обеспечиваться уполномоченными исполнительными органами государственной власти, а участие в данных отношениях органов местного самоуправления предполагает четкое законодательное регулирование возложенных на них полномочий, не расходящихся по своему характеру с природой местного самоуправления и соразмерно обеспечиваемых из соответствующих финансовых источников в целях покрытия расходов на связанные с этим мероприятия.

Приведенные правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации сохраняют свою силу и являются общеобязательными, подлежат учету всеми правоприменителями, включая суды. Причем эти правовые позиции не могут быть расценены как ограниченные только вопросами несанкционированного складирования бытовых и промышленных отходов на лесных участках в составе земель лесного фонда: в силу своего универсального характера они имеют безусловное юридическое значение и в иных случаях неправомерного размещения отходов неустановленными лицами на объектах, расположенных на территории муниципального образования (определения Конституционного Суда Российской Федерации от 28 марта 2017 года N 720-О и от 27 февраля 2018 года N 559-О).

Кроме того, в постановлении от 30 мая 2023 года N 27-П Конституционный Суд Российской Федерации разъяснил, что впредь до внесения соответствующих изменений в правовое регулирование допускается принятие судебных решений, возлагающих на органы

местного самоуправления муниципальных образований обязанность по ликвидации за счет средств местного бюджета мест несанкционированного размещения твердых коммунальных отходов в случае, когда орган местного самоуправления не обеспечил такую ликвидацию самостоятельно или не заключил соответствующий договор с региональным оператором, если такие места расположены в границах муниципального образования на землях и земельных участках, государственная собственность на которые не разграничена. В таком судебном решении должно быть указано на условия финансового обеспечения в соответствии с пунктом 1 резолютивной части данного постановления, в том числе на минимально допустимый, исходя из обстоятельств конкретного дела, объем софинансирования из федерального бюджета или бюджета субъекта Российской Федерации, если необходимым является справедливое гарантированное софинансирование.

С учетом изложенного судебные акты нижестоящих судов в части возложения на администрацию города Волгограда обязанности ликвидировать несанкционированную свалку, расположенную на территории земельного участка, государственная собственность на который не разграничена, не соответствуют законодательству и вышеприведенным позициям Конституционного Суда Российской Федерации.

Кроме того, судом первой инстанции не дана правовая оценка доводу административного ответчика о том, что с 1 января 2019 года деятельность по сбору, транспортированию, обработке, утилизации, захоронению твердых коммунальных отходов обеспечивается на территории Волгоградской области региональным оператором - ООО "Управление отходами - Волгоград" (в настоящее время его наименование - ООО "Ситиматик-Волгоград"), с которым заключено соответствующее соглашение, устанавливающее его обязанность в том числе организовывать ликвидацию несанкционированных мест размещения указанных отходов.

Суд апелляционной инстанции, оставляя решение суда без изменения, утверждение об отсутствии бездействия администрации города Волгограда, выразившегося в непринятии мер по ликвидации несанкционированной свалки в связи с тем, что деятельность по обращению с твердыми коммунальными отходами возложена на регионального оператора, посчитал несостоятельным, основанным на неверном толковании норм материального права. Однако мотивы и обоснование такого вывода в апелляционном определении не привел.

С учетом характера допущенных судами существенных нарушений норм процессуального и материального права принятые ими судебные акты в части возложения на администрацию города Волгограда обязанности ликвидировать несанкционированную свалку, расположенную на территории земельного участка, государственная собственность на который не разграничена, подлежат отмене, а дело - направлению в данной части на новое рассмотрение в данной части в суд первой инстанции.

При новом рассмотрении дела суду необходимо учесть изложенное выше и разрешить административное дело в соответствии с требованиями закона и установленными по делу обстоятельствами.

На основании изложенного Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации, руководствуясь статьями 327, 329, 330 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации,

**определила:**

**решение Дзержинского районного суда города Волгограда от 25 октября 2022 года, апелляционное определение судебной коллегии по административным делам Волгоградского областного суда от 8 февраля 2023 года и кассационное определение судебной коллегии по административным делам Четвертого кассационного суда общей юрисдикции от 18 мая 2023 года в части удовлетворения требований заместителя Волгоградского межрайонного природоохранного прокурора отменить и направить административное дело в этой части на новое рассмотрение в Дзержинский районный суд города Волгограда.**

**В остальной части эти же судебные акты оставить без изменения, кассационную жалобу администрации города Волгограда - без удовлетворения.**

**3. Кассационное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации от 31.01.2024 N 85-КАД23-3-К1**

**Категория:** Споры с органами власти в сфере управления и контроля за государственным имуществом.

**Требования:** Об обязанности принять меры по включению грунтового проезда в реестр муниципальной собственности.

**Обстоятельства:** Органом прокуратуры установлено, что на земельном участке, находящемся в собственности городского округа, расположен проезд, который не включен в перечень автомобильных дорог местного значения общего пользования.

**Решение:** В удовлетворении требования отказано, так как спорный проезд не имеет признаков недвижимого имущества и не подлежит включению в реестр муниципального имущества.

Прокуратурой города Калуги по результатам проведенной с участием ОГИБДД УМВД России по городу Калуге проверки соблюдения законодательства о дорожной деятельности и безопасности дорожного движения установлено, что на земельном участке, находящемся в собственности городского округа "Город Калуга", расположен проезд протяженностью 150 м от деревни Лихун до садоводческого некоммерческого товарищества "Рубин" города Калуги Калужской области (далее - СНТ "Рубин"), который имеет не отвечающее требованиям безопасности дорожного движения грунтовое покрытие, не включен в перечень автомобильных дорог местного значения общего пользования и не состоит в реестре муниципального имущества городского округа "Город Калуга".

Считая спорный проезд автомобильной дорогой местного значения общего пользования и объектом учета муниципального недвижимого имущества, прокурор города Калуги в порядке гражданского судопроизводства обратился в суд в интересах неопределенного круга лиц с иском о возложении на управление экономики и имущественных отношений города Калуги обязанности принять меры по включению грунтового проезда в реестр муниципальной собственности.

В обоснование заявленного требования прокурор ссылался на то, что органы местного самоуправления не выполняют предусмотренные законом полномочия по решению вопросов местного значения в сфере осуществления дорожной деятельности в отношении автомобильных дорог местного значения.

Определением от 18 августа 2022 года суд перешел к рассмотрению заявленных требований в порядке административного судопроизводства, привлек к участию в деле в качестве административного ответчика Городскую Управу города Калуги.

Решением Калужского районного суда Калужской области от 1 сентября 2022 года в удовлетворении административного иска отказано.

Разрешая заявленное требование, суд первой инстанции установил, что спорный проезд не включен в перечень автомобильных дорог местного значения общего пользования, представляет собой грунтовое основание, в связи с чем в отношении его не могут быть осуществлены ни государственный кадастровый учет, ни включение в реестр муниципального имущества. Установив отсутствие доказательств, подтверждающих довод прокурора о том, что спорный проезд является объектом недвижимости, суд пришел к выводу об отсутствии правовых оснований для возложения на административных ответчиков обязанности принять меры по включению проезда в реестр муниципального имущества.

Апелляционным определением судебной коллегии по административным делам Калужского областного суда от 26 января 2023 года, оставленным без изменения кассационным определением судебной коллегии по административным делам Первого кассационного суда общей юрисдикции от 22 мая 2023 года, решение суда первой инстанции отменено и принято новое решение, которым административный иск удовлетворен: на Городскую Управу города Калуги и управление экономики и имущественных отношений города Калуги возложена обязанность принять меры по включению проезда от деревни Лихун к СНТ "Рубин" в реестр муниципального имущества.

При этом суд апелляционной инстанции исходил из документов территориального планирования городского округа "Город Калуга", согласно которым названный проезд является улицей в жилой застройке для осуществления транспортных и пешеходных связей,

относится к территории общего пользования, представляет собой примыкание дороги к планируемой улично-дорожной сети в деревне Лихун городского округа "Город Калуга".

В обоснование своей позиции суд указал, что спорный проезд является единственно возможным подъездным путем, обеспечивающим транспортную доступность СНТ "Рубин", может использоваться в качестве имущества для решения вопросов местного значения, следовательно, неисполнение обязанности по включению его в реестр муниципального имущества влечет невозможность исполнения полномочий по осуществлению дорожной деятельности и нарушение прав неопределенного круга лиц на безопасность дорожного движения и транспортную доступность.

В кассационной жалобе, поданной в Верховный Суд Российской Федерации, Городская Управа города Калуги просит отменить апелляционное и кассационное определения, оставив в силе решение суда первой инстанции.

По запросу судьи Верховного Суда Российской Федерации административное дело истребовано в Верховный Суд Российской Федерации и определением от 28 декабря 2023 года передано для рассмотрения в судебном заседании Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации.

В соответствии с частью 1 статьи 328 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации основаниями для отмены или изменения судебных актов в кассационном порядке судебной коллегией Верховного Суда Российской Федерации являются существенные нарушения норм материального права или норм процессуального права, которые повлияли или могут повлиять на исход административного дела и без устранения которых невозможны восстановление и защита нарушенных прав, свобод и законных интересов, а также защита охраняемых законом публичных интересов.

Проверив административное дело, обсудив доводы кассационной жалобы, заслушав мнения представителей лиц, участвующих в деле, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации приходит к выводу о необходимости удовлетворения жалобы по следующим основаниям.

Согласно части 1 статьи 1 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации в порядке, предусмотренном данным кодексом, рассматриваются административные дела о защите нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов граждан, прав и законных интересов организаций, а также других административных дел, возникающих из административных и иных публичных правоотношений и связанных с осуществлением судебного контроля за законностью и обоснованностью осуществления государственных или иных публичных полномочий.

В силу части 1 статьи 51 Федерального закона от 6 октября 2003 года N 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" (далее - Федеральный закон об общих принципах организации местного самоуправления) органы местного самоуправления от имени муниципального образования самостоятельно владеют, пользуются и распоряжаются муниципальным имуществом в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними нормативными правовыми актами органов местного самоуправления.

Реализуя указанные полномочия, органы местного самоуправления ведут реестры муниципального имущества в порядке, установленном уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти (часть 5 статьи 51 названного закона).

Приказом Минэкономразвития России от 30 августа 2011 года N 424 утвержден Порядок ведения органами местного самоуправления реестров муниципального имущества (далее - Порядок ведения реестров).

Названный нормативный акт устанавливает правила ведения органами местного самоуправления реестров муниципального имущества (далее - реестр), в том числе правила внесения сведений об имуществе в реестры, общие требования к порядку предоставления информации из реестров, состав информации о муниципальном имуществе, принадлежащем на вещном праве или в силу закона органам местного самоуправления, муниципальным учреждениям, муниципальным унитарным предприятиям, иным лицам и подлежащем учету в реестрах.

Согласно пункту 2 Порядка ведения реестров объектами учета в реестрах является в том числе находящееся в муниципальной собственности недвижимое имущество (здание,

строение, сооружение или объект незавершенного строительства, земельный участок, жилое, нежилое помещение или иной прочно связанный с землей объект, перемещение которого без соразмерного ущерба его назначению невозможно, либо иное имущество, отнесенное законом к недвижимости).

В силу пункта 1 статьи 130 Гражданского кодекса Российской Федерации к недвижимым вещам относятся земельные участки, участки недр и все, что прочно связано с землей, то есть объекты, перемещение которых без несоразмерного ущерба их назначению невозможно, в том числе здания, сооружения, объекты незавершенного строительства, жилые и нежилые помещения, а также предназначенные для размещения транспортных средств части зданий или сооружений (машино-места), если границы таких помещений, частей зданий или сооружений описаны в установленном законодательством о государственном кадастровом учете порядке.

Исходя из положений статьи 1 Градостроительного кодекса Российской Федерации здание, строение, сооружение, объекты, строительство которых не завершено, за исключением некапитальных строений, сооружений и неотделимых улучшений земельного участка (замощение, покрытие и другие), являются объектами капитального строительства; автомобильные дороги относятся к линейным объектам (пункты 10 и 10.1 названной статьи).

В соответствии с пунктом 1 статьи 3 Федерального закона от 8 ноября 2007 года N 257-ФЗ "Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации" (далее - Федеральный закон о дорожной деятельности) автомобильная дорога - это объект транспортной инфраструктуры, предназначенный для движения транспортных средств и включающий в себя земельные участки в границах полосы отвода автомобильной дороги и расположенные на них или под ними конструктивные элементы (дорожное полотно, дорожное покрытие и подобные элементы) и дорожные сооружения, являющиеся ее технологической частью, - защитные дорожные сооружения, искусственные дорожные сооружения, производственные объекты, элементы обустройства автомобильных дорог.

Из материалов административного дела следует, что спорный проезд, не имеющий конструктивных элементов, осуществляется по земельному участку с кадастровым номером 40:25:000007:75 (категория земель "земли сельскохозяйственного назначения", вид разрешенного использования "для сельскохозяйственного производства"), право собственности муниципального образования "Город Калуга" на который зарегистрировано в 2014 году.

Согласно положениям абзацев третьего - десятого пункта 4 Порядка ведения реестров внесению в реестр подлежат следующие сведения о муниципальном недвижимом имуществе: наименование, местоположение, кадастровый номер, параметры, характеризующие его физические свойства, сведения о балансовой и о кадастровой стоимости, а также о датах возникновения и прекращения права муниципальной собственности, реквизиты документов - оснований возникновения (прекращения) права муниципальной собственности на недвижимое имущество, сведения о правообладателе и установленных ограничениях (обременениях).

Исходя из приведенных положений нормативных правовых актов спорный проезд не имеет признаков недвижимого имущества и не подлежит включению в реестр муниципального имущества.

В пункте 6 статьи 3 Федерального закона о дорожной деятельности определено, что дорожная деятельность - это деятельность по проектированию, строительству, реконструкции, капитальному ремонту, ремонту и содержанию автомобильных дорог.

Законодательством Российской Федерации осуществление дорожной деятельности отнесено к вопросам местного значения городского округа (пункт 5 части 1 статьи 16 Федерального закона об общих принципах организации местного самоуправления; пункт 6 части 1 статьи 13 Федерального закона о дорожной деятельности).

Следовательно, отсутствие у спорного проезда, являющегося территорией общего пользования, признаков сооружения (автомобильной дороги), невключение его в реестр муниципальной собственности не освобождает органы местного самоуправления от обязанности обеспечить его надлежащее содержание в целях использования для осуществления дорожного движения или построить в соответствии с действующим законодательством автомобильную дорогу.

Однако, как следует из уточненных требований, представленных в форме административного искового заявления, прокурором не ставился вопрос о признании незаконным бездействия административных ответчиков, выразившегося в необеспечении безопасности дорожного движения и транспортной доступности, а также о возложении обязанности привести спорный проезд в надлежащее состояние.

Частью 1 статьи 178 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации установлено, что суд принимает решение по заявленным административным истцом требованиям.

При рассмотрении административного дела об оспаривании решения, действия (бездействия) органа, организации, лица, наделенных государственными или иными публичными полномочиями, суд выясняет наряду с другими вопросами, указанными в части 9 статьи 226 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, соответствует ли содержание оспариваемого решения, совершенного оспариваемого действия (бездействия) нормативным правовым актам, регулирующим спорные отношения. Установив их соответствующими нормативным правовым актам и не нарушающими права, свободы и законные интересы административного истца, неопределенного круга лиц, суд отказывает в удовлетворении требования о признании оспариваемых решения, действия (бездействия) незаконными (статья 227 названного кодекса).

Поскольку отсутствовали правовые основания для включения спорного проезда в реестр муниципального имущества, решение суда первой инстанции, отказавшего в удовлетворении административного иска, следует признать правильным. При таких обстоятельствах у судов апелляционной и кассационной инстанций не имелось законных оснований для отмены решения суда первой инстанции.

С учетом характера допущенного судами апелляционной и кассационной инстанций существенного нарушения норм материального права принятые ими судебные акты подлежат отмене с оставлением в силе решения суда первой инстанции.

На основании изложенного Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации, руководствуясь статьями 327, 329, 330 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации,

**определила:**

**апелляционное определение судебной коллегии по административным делам Калужского областного суда от 26 января 2023 года и кассационное определение судебной коллегии по административным делам Первого кассационного суда общей юрисдикции от 22 мая 2023 года отменить, оставить в силе решение Калужского районного суда Калужской области от 1 сентября 2022 года.**

#### **4. Определение Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации от 30.01.2024 N 48-КГ23-24-К7**

**Категория: Споры с органами государственной власти.**

**Требования: О возложении обязанности по выполнению действий.**

**Обстоятельства: Истец указал, что ответчиком объекты водоснабжения и водоотведения на территории сельского поселения по концессионному соглашению не переданы, само соглашение не заключено, конкурс на право заключения данного соглашения не объявлен.**

**Решение: Дело направлено на новое рассмотрение, так как возложение обязанности провести конкурс и заключить по его результатам концессионное соглашение приведет к нарушению прав ООО как участника гражданского оборота, который вправе рассчитывать на его стабильность.**

Прокурор Троицкого района Челябинской области обратился в суд с названным иском к администрации муниципального образования "Ключевское сельское поселение" Троицкого района Челябинской области, указав, что объекты водоснабжения и водоотведения, расположенные на территории Ключевского сельского поселения и являющиеся муниципальным имуществом, переданы по договору аренды ООО "Новые коммунальные

системы - Троицк". Поскольку передача прав владения и пользования объектами систем водоснабжения и водоотведения должна осуществляться на основании концессионного соглашения, заключенного по результатам открытого конкурса, на администрацию муниципального образования "Ключевское сельское поселение" должна быть возложена обязанность проведения открытого конкурса на право заключения концессионного соглашения в отношении данных объектов водоснабжения и водоотведения, являющихся муниципальным имуществом, заключения по результатам проведения конкурса концессионного соглашения. Прокурор также полагал, что бездействие администрации муниципального образования "Ключевское сельское поселение" по непроведению конкурса и заключению концессионного соглашения создает угрозу жизни и здоровью неопределенного круга лиц.

Решением Троицкого районного суда Челябинской области от 7 декабря 2022 г., оставленным без изменения апелляционным определением судебной коллегии по гражданским делам Челябинского областного суда от 20 февраля 2023 г., требования прокурора удовлетворены частично: на ответчика возложена обязанность в течение года после вступления решения суда в законную силу провести открытый конкурс на право заключения концессионного соглашения в отношении объектов водоснабжения и водоотведения, являющихся муниципальным имуществом администрации Ключевского сельского поселения и заключить по результатам проведения конкурса концессионное соглашение в отношении данных объектов.

Определением судебной коллегии по гражданским делам Седьмого кассационного суда общей юрисдикции от 10 мая 2023 г. решение суда первой инстанции и апелляционное определение оставлены без изменения.

В кассационной жалобе ставится вопрос об отмене состоявшихся судебных постановлений.

Определением судьи Верховного Суда Российской Федерации Кротова М.В. от 11 декабря 2023 г. кассационная жалоба с делом передана для рассмотрения в судебном заседании Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации.

Проверив материалы дела, обсудив доводы, изложенные в кассационной жалобе, возражения на кассационную жалобу, Судебная коллегия находит, что имеются основания для отмены состоявшихся по делу судебных актов.

В соответствии со ст. 390.14 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации основаниями для отмены или изменения судебной коллегией Верховного Суда Российской Федерации судебных постановлений в кассационном порядке являются существенные нарушения норм материального права и (или) норм процессуального права, которые повлияли на исход дела и без устранения которых невозможны восстановление и защита нарушенных прав, свобод и законных интересов, а также защита охраняемых законом публичных интересов.

Такие нарушения допущены при рассмотрении настоящего дела.

Судом установлено, что в результате проведения проверки исполнения органами местного самоуправления законодательства о концессионных соглашениях в отношении объектов водоснабжения и водоотведения прокуратурой Троицкого района выявлено, что администрацией муниципального образования "Ключевское сельское поселение" Троицкого района Челябинской области объекты водоснабжения и водоотведения, являющиеся муниципальным имуществом, переданы по договору аренды ООО "Новые коммунальные системы - Троицк".

Конкурс на заключение концессионного соглашения в отношении этих объектов не проведен, концессионное соглашение не заключено.

По результатам рассмотрения представления прокурора об устранении нарушений требований законодательства администрацией муниципального образования "Ключевское сельское поселение" Троицкого района Челябинской области дан ответ от 22 января 2020 г. о заключении концессионного соглашения после проведения оценки объектов водоснабжения, а также после проведения открытого конкурса на право заключения указанного соглашения.

Разрешая заявленные требования, суд первой инстанции исходил из того, что с 8 мая 2013 г. передача органом местного самоуправления прав владения и пользования объектами водоснабжения и водоотведения, находящимися в муниципальной собственности, возможна

только по концессионным соглашениям, заключенным по результатам проведенного открытого конкурса. Поскольку указанная обязанность администрацией муниципального образования "Ключевское сельское поселение" не исполнена, объекты водоснабжения переданы юридическому лицу по договору аренды, заключенному без проведения конкурса, суд пришел к выводу об удовлетворении требований прокурора о возложении на администрацию, как на собственника данных объектов, обязанности по проведению открытого конкурса на право заключения концессионного соглашения в отношении объектов водоснабжения и водоотведения, являющихся муниципальным имуществом, а также обязанности по заключению по результатам проведения конкурса концессионного соглашения в отношении объектов водоснабжения и водоотведения.

С данными выводами суда первой инстанции согласились суды апелляционной и кассационной инстанций.

Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации находит, что решение суда, апелляционное определение и определение суда кассационной инстанции приняты с нарушением норм действующего законодательства, и согласиться с ними нельзя по следующим основаниям.

В соответствии с ч. 1 ст. 195 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации решение суда должно быть законным и обоснованным.

Решение является законным в том случае, когда оно принято при точном соблюдении норм процессуального права и в полном соответствии с нормами материального права, которые подлежат применению к данному правоотношению, или основано на применении в необходимых случаях аналогии закона или аналогии права (п. 2 Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 19 декабря 2003 г. N 23 "О судебном решении").

Как разъяснено в п. 11 названного постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации, резолютивная часть решения должна содержать исчерпывающие выводы, вытекающие из установленных в мотивировочной части фактических обстоятельств.

В связи с этим в ней должно быть четко сформулировано, что именно постановил суд по заявленному иску, кто, какие конкретно действия и в чью пользу должен произвести, за какой из сторон признано оспариваемое право. Судом должны быть разрешены и другие вопросы, указанные в законе, с тем чтобы решение не вызывало затруднений при исполнении. При отказе в заявленных требованиях полностью или частично следует точно указывать, кому, в отношении кого и в чем отказано.

Выполнение процессуальных предписаний к содержанию резолютивного вывода суда и его оформлению призвано обеспечить реальность исполнения судебного решения, то есть осуществление стадии реализации прав и обязанностей в процессе правового регулирования.

Исполнение судебного решения по смыслу ч. 1 ст. 46 Конституции Российской Федерации, гарантирующей каждому судебную защиту его прав и свобод, следует рассматривать как элемент судебной защиты; соответственно, защита нарушенных прав не может быть признана действенной, если судебный акт или акт иного уполномоченного органа своевременно не исполняется, что обязывает федерального законодателя при выборе в пределах своей конституционной дискреции того или иного механизма исполнительного производства осуществлять непротиворечивое регулирование отношений в этой сфере, создавать для них стабильную правовую основу и не ставить под сомнение конституционный принцип исполнимости судебного решения (определение Конституционного Суда Российской Федерации от 29 января 2019 г. N 61-О).

С учетом изложенного резолютивная часть решения суда должна содержать конкретные предписания ответчику по совершению действий, которые приведут к восстановлению нарушенных прав истца.

В этой связи, постановляя решение, суд должен удостовериться, что данные действия могут быть и должны быть совершены ответчиком и действительно приведут к восстановлению нарушенных прав.

Обжалуемым решением суда на ответчика возложена обязанность провести открытый конкурс на право заключения концессионного соглашения в отношении принадлежащих ему объектов водоснабжения и водоотведения, по результатам его проведения заключить соответствующее концессионное соглашение.

Согласно ч. 1 ст. 130 Конституции Российской Федерации местное самоуправление в Российской Федерации обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью.

Полномочия органов местного самоуправления определены в ст. 14 - 16.2 Федерального закона от 6 октября 2003 г. N 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" (далее - Закон о местном самоуправлении).

В п. 4 ч. 1 ст. 16 Закона о местном самоуправлении установлено, что организация в границах муниципального округа водоснабжения населения, водоотведения относится к вопросам местного значения муниципального, городского округа в пределах полномочий, установленных законодательством Российской Федерации.

Согласно п. 4.3 ч. 1 ст. 17 названного Федерального закона в целях решения вопросов местного значения органы местного самоуправления поселений, муниципальных районов, городских округов, городских округов с внутригородским делением и внутригородских районов обладают полномочиями в сфере водоснабжения и водоотведения, предусмотренными Федеральным законом от 7 декабря 2011 г. N 416-ФЗ "О водоснабжении и водоотведении" (далее - Закон о водоснабжении).

В соответствии с п. п. 1, 9 ч. 1 ст. 6 Закона о водоснабжении к полномочиям органов местного самоуправления городских поселений, муниципальных округов, городских округов по организации водоснабжения и водоотведения на соответствующих территориях относится организация водоснабжения населения, в том числе принятие мер по организации водоснабжения населения и (или) водоотведения в случае невозможности исполнения организациями, осуществляющими горячее водоснабжение, холодное водоснабжение и (или) водоотведение, своих обязательств либо в случае отказа указанных организаций от исполнения своих обязательств; заключение соглашений об условиях осуществления регулируемой деятельности в сфере водоснабжения и водоотведения в случаях, предусмотренных данным законом.

В ч. 1 ст. 37 Закона о местном самоуправлении предусмотрено, что местная администрация (исполнительно-распорядительный орган муниципального образования) наделяется уставом муниципального образования полномочиями по решению вопросов местного значения и полномочиями для осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

В ч. 3 ст. 14 Закона о местном самоуправлении закреплен минимальный гарантированный перечень вопросов местного значения сельского поселения.

В силу ч. 4 ст. 14 этого же закона только в случае отсутствия указания об отнесении иных вопросов местного значения, предусмотренных ч. 1 данной статьи для городских поселений, к вопросам местного значения сельских поселений в соответствии с ч. 3 поименованной статьи они решаются на территориях сельских поселений органами местного самоуправления соответствующих муниципальных районов. В этих случаях данные вопросы являются вопросами местного значения муниципальных районов.

Исходя из приведенных норм закона владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью осуществляется органами местного самоуправления в соответствии с их компетенцией и в пределах их полномочий, при этом организация водоснабжения населения и водоотведения не относится к вопросам местного значения сельских поселений.

При рассмотрении дела суд не привел ссылок на закон Челябинской области о закреплении этих вопросов местного значения за сельскими поселениями, не указал пункты Устава Ключевского сельского поселения, которыми данные полномочия были бы предусмотрены или отнесены к вопросам местного значения муниципальных районов.

Таким образом, при рассмотрении настоящего дела судом не была установлена именно обязанность Ключевского сельского поселения, являющегося муниципальным образованием, но не муниципальным районом, по организации водоснабжения населения и водоотведения, в том числе, путем заключения концессионного соглашения.

То обстоятельство, что муниципальное образование является собственником имущества, в настоящем случае существенного значения не имеет, поскольку полномочия собственника по пользованию, владению и распоряжению имуществом, гарантированные ст. 209 Гражданского кодекса Российской Федерации, не корреспондируют обязанности

совершать с данным имуществом какие-либо действия, если это не предписано законом, чего при рассмотрении дела судом установлено не было.

Доводы ответчика о том, что проведение конкурса на право заключения концессионного соглашения и его заключение относятся к полномочиям администрации Троицкого муниципального района, соглашение о передаче полномочий по организации водоснабжения и водоотведения между администрацией муниципального образования "Ключевское сельское поселение" и администрацией Троицкого муниципального района не заключалось, оценки со стороны суда в нарушение требований ст. 198 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации также не получили.

В силу ч. 1 ст. 41.1 Закона о водоснабжении передача прав владения и пользования отдельными объектами систем водоснабжения и водоотведения, находящимися в муниципальной собственности, осуществляется по договорам аренды таких объектов, которые заключаются в соответствии с требованиями гражданского законодательства, антимонопольного законодательства Российской Федерации и принятых в соответствии с ними иных нормативных правовых актов Российской Федерации с учетом особенностей, установленных данным законом по концессионным соглашениям, заключенным в соответствии с требованиями законодательства Российской Федерации.

Согласно ч. 2 данной статьи осуществление полномочий по организации в границах поселения, муниципального округа, городского округа водоснабжения населения и водоотведения посредством передачи прав владения и (или) пользования централизованными системами горячего водоснабжения, холодного водоснабжения и (или) водоотведения, отдельными объектами таких систем, находящимися в муниципальной собственности, реализуется по договорам их аренды или по концессионным соглашениям, за исключением случаев передачи прав владения, пользования, распоряжения такими системами и (или) объектами в соответствии с законодательством Российской Федерации о приватизации.

По концессионному соглашению одна сторона (концессионер) обязуется за свой счет создать и (или) реконструировать определенное этим соглашением имущество (недвижимое имущество или недвижимое имущество и движимое имущество, технологически связанные между собой и предназначенные для осуществления деятельности, предусмотренной концессионным соглашением), право собственности на которое принадлежит или будет принадлежать другой стороне (концеденту), осуществлять деятельность с использованием (эксплуатацией) объекта концессионного соглашения, а концедент обязуется предоставить концессионеру на срок, установленный этим соглашением, права владения и пользования объектом концессионного соглашения для осуществления указанной деятельности (ч. 1 ст. 3 Федерального закона от 21 июля 2005 г. N 115-ФЗ "О концессионных соглашениях", далее - Закон о концессионных соглашениях).

Как предусмотрено ч. 1.1 ст. 3 и п. 11 ч. 1 ст. 4 Закона о концессионных соглашениях, в случае, если объектом концессионного соглашения являются объекты теплоснабжения, централизованные системы горячего водоснабжения, холодного водоснабжения и (или) водоотведения, отдельные объекты таких систем, подготовка, заключение, исполнение, изменение и прекращение концессионных соглашений осуществляются с учетом особенностей, установленных гл. 4 данного закона.

В соответствии с ч. 1 ст. 39 вышеуказанного закона по концессионному соглашению, объектом которого являются объекты теплоснабжения, централизованные системы горячего водоснабжения, холодного водоснабжения и (или) водоотведения, отдельные объекты таких систем и концедентом по которому выступает муниципальное образование, третьей стороной в обязательном порядке является также субъект Российской Федерации, в границах территории которого находится имущество, передаваемое концессионеру по концессионному соглашению, в случае, если полномочия по государственному регулированию тарифов в сфере теплоснабжения, в сфере водоснабжения и водоотведения не переданы указанному муниципальному образованию в соответствии с законодательством субъекта Российской Федерации и если при осуществлении концессионером деятельности, предусмотренной таким концессионным соглашением, реализация концессионером производимых товаров, выполнение работ, оказание услуг осуществляются по регулируемым ценам (тарифам) и (или) с учетом установленных надбавок к ценам (тарифам).

Возлагая на муниципальное образование "Ключевское сельское поселение" в резолютивной части решения обязанность заключить концессионное соглашение, суд вышеприведенные нормы закона не учел и не проверил, необходимо ли участие соответствующего субъекта Российской Федерации, в границах территории которого находится имущество, передаваемое концессионеру по концессионному соглашению, при заключении такого соглашения.

Судом при этом также не учтено, что согласно п. 1 ст. 420 Гражданского кодекса Российской Федерации договором признается соглашение двух или нескольких лиц об установлении, изменении или прекращении гражданских прав и обязанностей.

На заключение концессионного соглашения, которое является гражданско-правовым договором, исходя из положений Гражданского кодекса Российской Федерации о договоре, необходимо волеизъявление всех участвующих сторон, согласование между ними условий договора.

Возлагая на концедента обязанность заключить концессионное соглашение, суд не определил его иные стороны (концессионера и иных лиц) и условия, на которых такое соглашение должно быть заключено. Кроме того, абстрактная обязанность заключить концессионное соглашение по результатам проведения конкурса также не сможет быть исполнена в случае отказа участника конкурса от подписания концессионного соглашения или объявления конкурса несостоявшимся (ч. 2 ст. 36 Закона о концессионных соглашениях).

Следует также учесть, что по общему правилу концессионное соглашение заключается в отношении имущества, свободного от прав третьих лиц, однако объекты водоснабжения и водоотведения, в отношении которых заявлены иски, не являются свободными от прав третьих лиц, так как переданы администрацией сельского поселения по действующему договору аренды ООО "Новые коммунальные системы - Троицк".

Данный договор аренды не прекратил свое действие, не расторгнут и не признан недействительным, однако суд данному обстоятельству не дал никакой оценки.

Суд также не учел, что способы защиты гражданских прав предусмотрены ст. 12 Гражданского кодекса Российской Федерации. Избранный способ защиты нарушенного права должен в случае удовлетворения иска привести к его восстановлению, при этом он не должен допускать нарушение прав других лиц, добросовестность действий которых предполагается.

Возложение обязанности провести конкурс и заключить по его результатам концессионное соглашение приведет к нарушению прав ООО "Новые коммунальные системы - Троицк" как участника гражданского оборота, который вправе рассчитывать на его стабильность.

В настоящем случае судом первой инстанции при постановлении решения не были соблюдены требования о законности и обоснованности судебного акта, а потому допущенные нарушения, не исправленные судом апелляционной инстанции и кассационным судом общей юрисдикции, являются существенными и непреодолимыми, в связи с чем могут быть исправлены только посредством отмены судебных постановлений.

При таких обстоятельствах Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации считает, что принятые по делу решение суда первой инстанции, апелляционное определение и определение кассационного суда общей юрисдикции нельзя признать законными, они подлежат отмене, а дело - направлению на новое рассмотрение в суд первой инстанции.

На основании изложенного и руководствуясь ст. 390.14 - 390.16 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации

**определила:**

**решение Троицкого районного суда Челябинской области от 7 декабря 2022 г., апелляционное определение судебной коллегии по гражданским делам Челябинского областного суда от 20 февраля 2023 г. и определение судебной коллегии по гражданским делам Седьмого кассационного суда общей юрисдикции от 10 мая 2023 г. отменить, направить дело на новое рассмотрение в суд первой инстанции.**

**5. Определение Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации от 07.02.2024 N 308-ЭС23-21596 по делу N А53-39792/2022**

**Категория:** Споры в сфере управления и контроля за муниципальным, региональным, федеральным имуществом.

**Требования заявителя:** Об обязанности принять в федеральную собственность недвижимое имущество.

**Обстоятельства:** Истец не согласен с отказом в принятии спорного муниципального имущества в федеральную собственность.

**Решение:** Дело направлено на новое рассмотрение, поскольку суды не установили целевое назначение передаваемого имущества, правомерность его нахождения в собственности публично-правового образования, его предназначение для решения вопросов местного значения; не выяснили вопрос о целесообразности его содержания для муниципального образования.

Администрация Родионово-Несветайского сельского поселения (далее - администрация) обратилась в арбитражный суд с иском об обязанности управления принять в федеральную собственность объекты недвижимого имущества:

- земляную дамбу протяженностью 160 м с кадастровым номером 61:33:0600014:892, расположенную по адресу: Россия, Ростовская область, Родионово-Несветайский район, 3 500 м на юг от сл. Родионово-Несветайская, ул. Калинина, 19;

- земляную дамбу протяженностью 143 м с кадастровым номером 61:33:0600010:2641, расположенную по адресу: Россия, Ростовская область, Родионово-Несветайский район, 200 м на юго-запад от сл. Родионово-Несветайская, ул. Бабичева, 97.

К участию в деле в качестве третьих лиц, не заявляющих самостоятельных требований относительно предмета спора, привлечены: Донское бассейновое водное управление Федерального агентства водных ресурсов, Министерство природных ресурсов и экологии Ростовской области, Министерство сельского хозяйства и продовольствия Ростовской области, межрегиональный отдел по надзору за гидротехническими сооружениями Северо-Кавказского управления Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору.

Решением Арбитражного суда Ростовской области от 12.04.2023, оставленным без изменения постановлением Пятнадцатого арбитражного апелляционного суда от 07.06.2023 и постановлением Арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 16.08.2023, иск удовлетворен.

Не согласившись с принятыми по делу судебными актами, управление обратилось с кассационной жалобой в Верховный Суд Российской Федерации, ссылаясь на нарушения судами норм материального права, повлиявшие на исход дела.

Определением судьи Верховного Суда Российской Федерации от 27.12.2023 кассационная жалоба вместе с делом переданы для рассмотрения в судебном заседании Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации.

В судебном заседании представители управления поддержали доводы кассационной жалобы, просили обжалуемые судебные акты отменить, в иске отказать по мотивам, изложенным в кассационной жалобе.

Иные лица, участвующие в деле, извещенные надлежащим образом о дате, времени и месте судебного заседания, в суд не явились, что в силу части 2 статьи 291.10 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации (далее - АПК РФ) не препятствует рассмотрению кассационной жалобы.

В соответствии с частью 1 статьи 291.11 АПК РФ основаниями для отмены или изменения судебных актов в порядке кассационного производства в Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации являются существенные нарушения норм материального права и (или) норм процессуального права, которые повлияли на исход дела и без устранения которых невозможны восстановление и защита нарушенных прав, свобод, законных интересов в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности, а также защита охраняемых законом публичных интересов.

Изучив материалы дела, доводы кассационной жалобы, выслушав объяснения представителей управления, явившихся в судебное заседание, Судебная коллегия пришла к

выводу о том, обжалуемые судебные акты подлежат отмене, а дело - направлению на новое рассмотрение в суд первой инстанции.

Как следует из материалов дела и установлено в судебном заседании, муниципальное образование является собственником объектов недвижимости - земляных дамб с кадастровыми номерами 61:33:0600014:892 и 61:33:0600010:2641, что подтверждается выписками из Единого государственного реестра недвижимости и не оспаривается сторонами.

Во исполнение решения Собрания депутатов Родионово-Несветайского сельского поселения от 12.08.2022 N 51 "О передаче имущества из собственности муниципального образования "Родионово-Несветайское сельское поселение" в собственность Российской Федерации" администрация письмом от 17.12.2019 N 684 обратилась в управление с заявлением о безвозмездной передаче указанного муниципального имущества в федеральную собственность.

Управление письмом от 11.10.2022 N 61-ДМ-10/9606 сообщило администрации, что имущество, предлагаемое к безвозмездной передаче, не является имуществом, необходимым для обеспечения деятельности федеральных органов государственной власти, в связи с чем основания для принятия его в федеральную собственность отсутствуют.

Данные обстоятельства послужили основанием для обращения администрации в суд с настоящим иском.

Удовлетворяя заявленные исковые требования, суд первой инстанции руководствовался положениями Водного кодекса Российской Федерации, Федерального закона от 21.12.1994 N 68-ФЗ "О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера", Федерального закона от 21.07.1997 N 117-ФЗ "О безопасности гидротехнических сооружений" (далее - Закон N 117-ФЗ) и исходил из наличия правовых оснований для передачи спорных объектов недвижимости в федеральную собственность ввиду их неразрывной связи с руслом реки Большой Несветай, находящейся в федеральной собственности, а также отсутствия у сельского поселения полномочий по принятию мер по предотвращению негативного воздействия вод и ликвидации его последствий.

Данные выводы суда первой инстанции поддержали апелляционный суд и суд округа.

Между тем судами не учтено следующее.

Согласно статье 3 Закона N 117-ФЗ гидротехнические сооружения - плотины, здания гидроэлектростанций, водосбросные, водоспускные и водовыпускные сооружения, туннели, каналы, насосные станции, судоходные шлюзы, судоподъемники; сооружения, предназначенные для защиты от наводнений, разрушений берегов и дна водохранилищ, рек; сооружения (дамбы), ограждающие хранилища жидких отходов промышленных и сельскохозяйственных организаций; устройства от размывов на каналах, а также другие сооружения, здания, устройства и иные объекты, предназначенные для использования водных ресурсов и предотвращения негативного воздействия вод и жидких отходов, за исключением объектов централизованных систем горячего водоснабжения, холодного водоснабжения и (или) водоотведения, предусмотренных Федеральным законом от 07.12.2011 N 416-ФЗ "О водоснабжении и водоотведении".

Согласно абзацу 4 статьи 3 Закона N 117-ФЗ собственником гидротехнического сооружения может быть Российская Федерация, субъект Российской Федерации, муниципальное образование, физическое лицо или юридическое лицо независимо от его организационно-правовой формы, имеющие права владения, пользования и распоряжения гидротехническим сооружением.

Из вышеуказанной нормы следует, что гидротехническое сооружение может находиться как в публичной собственности, в том числе собственности муниципальных образований, так и в частной собственности.

Вопрос о порядке безвозмездной передачи имущества от одного публичного собственника другому неоднократно являлся предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации, который указывал, что такая передача - независимо от состава публично-территориальных субъектов, выступающих ее участниками, и направления движения находящегося в публичной собственности имущества - предполагает при ее реализации соблюдение общих принципов и гарантий, к числу которых относятся наличие волеизъявления всех заинтересованных субъектов и согласованность действий соответствующих уполномоченных органов.

Исходя из конституционной природы муниципальной власти, призванной обеспечивать самостоятельное решение населением вопросов местного значения, прежде всего за счет собственных материально-финансовых ресурсов муниципального образования и имущества, являющегося объективно необходимым для решения вопросов местного значения, суд при решении вопроса о возможности нахождения определенного вида имущества в муниципальной собственности должен не только установить факт недопустимости нахождения конкретного вида имущества в муниципальной собственности с учетом ее целевого назначения и необходимости обеспечения принципа соразмерности ресурсов местного самоуправления предоставленным полномочиям, но и учитывать возможность передачи этого имущества на основании правового акта (определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации от 03.06.2019 N 50-КА19-1).

Как указал Конституционный Суд Российской Федерации в определении от 11.04.2019 N 864-О "Об отказе в принятии к рассмотрению запроса Мостовского районного суда Краснодарского края о проверке конституционности пунктов 1 и 2 подраздела 5 раздела 1 приложения 6 к Закону Краснодарского края "О разграничении имущества, находящегося в собственности муниципального образования Мостовский район, между вновь образованными городскими, сельскими поселениями и муниципальным образованием Мостовский район, в состав которого они входят", решение вопроса о допустимости нахождения в муниципальной собственности конкретного имущества, а именно отдельных берегоукрепительных дамб, расположенных на водном объекте, находящемся в федеральной собственности, в которой в силу положений статьи 8 (часть 1) Водного кодекса Российской Федерации по общему правилу водные объекты и находятся, должно приниматься с учетом целевого назначения муниципальной собственности и, соответственно, не должно включать имущество, не предназначенное для решения вопросов местного значения, содержание которого для муниципального образования является нецелесообразным и обременительным.

При этом вопрос о разграничении публичной собственности в отношении имущества должен соотноситься как с Федеральным законом от 06.10.2003 N 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", так и с иным федеральным законодательством, возлагающим на исполнительные органы государственной власти, органы местного самоуправления определенные законом обязанности в пределах их полномочий.

Следовательно, при решении спора, связанного с передачей имущества, принадлежащего на праве собственности муниципальному образованию, в федеральную собственность, судам следует установить целевое назначение передаваемого имущества, правомерность его нахождения в собственности публично-правового образования, предназначение имущества для решения вопросов местного значения, с учетом полномочий публично-правового образования, а также выяснить вопрос о целесообразности (обременительности) его содержания для муниципального образования.

Между тем данные обстоятельства, являющиеся основанием для передачи имущества от одного публичного собственника другому, имеющие существенное значение для разрешения спора, судами исследованы не были.

Принимая во внимание изложенное, Судебная коллегия считает, что обжалуемые судебные акты подлежат отмене на основании части 1 статьи 291.11 АПК РФ, как принятые с существенными нарушениями норм материального и процессуального права, повлиявшими на исход дела, а дело - направлению на новое рассмотрение в суд первой инстанции.

При новом рассмотрении дела суду первой инстанции надлежит учесть изложенное, исследовать все обстоятельства, имеющие существенное значение для рассмотрения дела, дать оценку всем доводам и возражениям участвующих в деле лиц и, правильно применив нормы материального и процессуального права, принять законный и обоснованный судебный акт.

Руководствуясь статьями 167, 176, 291.11 - 291.15 АПК РФ, Судебная коллегия по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации

определила:

решение Арбитражного суда Ростовской области от 12.04.2023, постановление Пятнадцатого арбитражного апелляционного суда от 07.06.2023 и постановление Арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 16.08.2023 по делу N А53-39792/2022 отменить.

Дело направить на новое рассмотрение в Арбитражный суд Ростовской области.

Определение вступает в законную силу со дня его принятия и может быть обжаловано в порядке надзора в Верховный Суд Российской Федерации в трехмесячный срок.

**6. Кассационное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации от 26.12.2022 N 32-КАД22-10-К1**

**Требование: О признании незаконными, об отмене заключения и распоряжения по признанию многоквартирного жилого дома аварийным и подлежащим сносу, о возложении обязанности.**

**Обстоятельства: Административный истец указал, что является собственником квартиры, расположенной в спорном многоквартирном жилом доме, который пригоден для проживания и не представляет угрозу для окружающих.**

**Решение: Требование удовлетворено частично, поскольку согласно проведенной строительно-технической экспертизе спорный многоквартирный жилой дом аварийным не является, угрозу жизни и здоровью граждан не представляет.**

**В соответствии с пунктом 8 части 1 статьи 14 Жилищного кодекса Российской Федерации к полномочиям органов местного самоуправления в области жилищных отношений относится признание в установленном порядке многоквартирных домов аварийными и подлежащими сносу или реконструкции.**

Борисов Д.А. обратился в суд с административным иском о признании незаконными и об отмене заключения межведомственной комиссии от 28 марта 2013 года N 3/К "О признании многоквартирного жилого дома <...>, расположенного по адресу: город <...>, улица <...>, аварийным и подлежащим сносу" (далее - заключение межведомственной комиссии) и распоряжения администрации муниципального образования "Город Саратов" от 29 апреля 2013 года N 151-р "О мероприятиях по отселению из многоквартирного жилого дома, расположенного по адресу: город <...>, улица <...>, дом <...>" (далее также - распоряжение администрации муниципального образования "Город Саратов"); о возложении обязанности на административного ответчика вынести заключение в соответствии с положениями Постановления Правительства Российской Федерации от 28 января 2006 года N 47 "Об утверждении положения о признании помещения жилым помещением, жилого помещения непригодным для проживания, многоквартирного дома аварийным и подлежащим сносу или реконструкции, садового дома жилым домом и жилого дома садовым домом".

Требования административный истец обосновал тем, что является собственником квартир, находящихся в многоквартирном жилом доме, расположенном по адресу: город <...> (далее также - спорный многоквартирный жилой дом), который пригоден для проживания и не представляет какую-либо угрозу для окружающих, поскольку после покупки квартир им проведен капитальный ремонт жилых помещений и самого дома.

Решением Кировского районного суда города Саратова от 3 декабря 2020 года заключение межведомственной комиссии и распоряжение администрации муниципального образования "Город Саратов" отменены. В удовлетворении остальной части заявленных требований отказано.

Апелляционным определением судебной коллегии по административным делам Саратовского областного суда от 9 декабря 2021 года решение суда в части удовлетворения заявленных требований отменено, в их удовлетворении отказано. В остальной части решение суда оставлено без изменения.

Кассационным определением судебной коллегии по административным делам Первого кассационного суда общей юрисдикции от 19 апреля 2022 года апелляционное определение оставлено без изменения.

В кассационной жалобе, поданной в Верховный Суд Российской Федерации, Борисов Д.А. просит апелляционное и кассационное определения, а также решение суда в части отказа в удовлетворении административного иска отменить, принять по делу новое решение об удовлетворении заявленных требований в полном объеме.

По запросу судьи Верховного Суда Российской Федерации административное дело истребовано в Верховный Суд Российской Федерации и определением от 5 декабря 2022 года передано для рассмотрения в судебном заседании Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации.

В соответствии с частью 1 статьи 328 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации основаниями для отмены или изменения судебных актов в кассационном порядке судебной коллегией Верховного Суда Российской Федерации являются существенные нарушения норм материального права или норм процессуального права, которые повлияли или могут повлиять на исход административного дела и без устранения которых невозможны восстановление и защита нарушенных прав, свобод и законных интересов, а также защита охраняемых законом публичных интересов.

Проверив административное дело, обсудив доводы кассационной жалобы и возражений на нее, Судебная коллегия приходит к выводу о необходимости ее удовлетворения по следующим основаниям.

Разрешая дело, суд первой инстанции заявленные требования удовлетворил частично, отменив заключение межведомственной комиссии и распоряжение администрации муниципального образования "Город Саратов".

Отменяя решение суда об удовлетворении заявленных требований и отказывая в их удовлетворении, суд апелляционной инстанции, с которым согласился кассационный суд, исходил из того, что оспариваемые акты приняты компетентными органами в соответствии с требованиями действующего законодательства. Предусмотренный пунктами 34, 44, 47 Положения о признании помещения жилым помещением, жилого помещения непригодным для проживания, многоквартирного дома аварийным и подлежащим сносу или реконструкции, садового дома жилым домом и жилого дома садовым домом, утвержденного Постановлением Правительства Российской Федерации от 28 января 2006 года N 47, порядок принятия заключения межведомственной комиссией соблюден. Заключение ООО "Каркас" в установленном порядке не оспорено. Права административного истца не нарушены, поскольку им не представлены доказательства незаконности оспариваемых актов, а также основания к их отмене.

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации с выводами судов апелляционной и кассационной инстанций согласиться не может ввиду следующего.

В соответствии с пунктом 8 части 1 статьи 14 Жилищного кодекса Российской Федерации к полномочиям органов местного самоуправления в области жилищных отношений относится признание в установленном порядке многоквартирных домов аварийными и подлежащими сносу или реконструкции.

Согласно части 4 статьи 15 названного Кодекса жилое помещение может быть признано непригодным для проживания, многоквартирный дом может быть признан аварийным и подлежащим сносу по основаниям и в порядке, которые установлены Правительством Российской Федерации.

28 января 2006 года Правительством Российской Федерации принято Постановление N 47, которым утверждено Положение о признании помещения жилым помещением, жилого помещения непригодным для проживания, многоквартирного дома аварийным и подлежащим сносу или реконструкции, садового дома жилым домом и жилого дома садовым домом (далее - Положение).

Пунктом 7 Положения определено, что признание помещения жилым помещением, пригодным (непригодным) для проживания граждан, а также многоквартирного дома аварийным и подлежащим сносу или реконструкции осуществляется межведомственной комиссией, создаваемой в этих целях, на основании оценки соответствия указанных помещения и дома установленным в Положении требованиям.

В силу пункта 42 Положения комиссия на основании заявления собственника помещения проводит оценку соответствия помещения установленным в Положении

требованиям и признает жилое помещение пригодным (непригодным) для проживания, а также многоквартирный дом аварийным и подлежащим сносу или реконструкции.

Процедура проведения оценки соответствия помещения установленным в Положении требованиям включает в том числе составление комиссией заключения о признании жилого помещения соответствующим (не соответствующим) установленным в Положении требованиям и пригодным (непригодным) для проживания и признании многоквартирного дома аварийным и подлежащим сносу. При этом признание комиссией многоквартирного дома аварийным и подлежащим сносу может основываться только на результатах, изложенных в заключении специализированной организации, проводящей обследование (пункт 44 Положения).

По результатам работы комиссия принимает одно из следующих решений: о соответствии помещения требованиям, предъявляемым к жилому помещению, и его пригодности для проживания; о признании многоквартирного дома аварийным и подлежащим сносу (пункт 47 Положения).

На основании полученного заключения соответствующий орган местного самоуправления принимает решение и издает распоряжение с указанием о дальнейшем использовании помещения, сроках отселения физических лиц в случае признания дома аварийным и подлежащим сносу (пункт 49 Положения).

В случае проведения капитального ремонта, реконструкции или перепланировки жилого помещения в соответствии с решением, принятым на основании указанного в пункте 47 Положения заключения, комиссия в месячный срок после уведомления собственником жилого помещения или уполномоченным им лицом об их завершении проводит осмотр жилого помещения, составляет акт обследования и принимает соответствующее решение, которое доводит до заинтересованных лиц (пункт 53).

Таким образом, Правительством Российской Федерации установлена процедура принятия решения о признании помещения пригодным (непригодным) для проживания, многоквартирного дома аварийным и подлежащим сносу, включающая принятие соответствующего решения межведомственной комиссией и распоряжение органа власти о дальнейшем использовании помещения, сроках отселения жильцов.

Судами установлено и подтверждается материалами дела, что по заявлению Т., З., и О. собственников спорного многоквартирного дома, в феврале 2013 года специалисты ООО "Каркас" выполнили инженерно-техническое обследование состояния основных конструкций указанного жилого дома, по результатам которого составлено техническое заключение. В данном заключении рекомендовано запланировать здание под снос, а также указано, что проведение капитального ремонта является экономически нецелесообразным.

28 марта 2013 года заключением межведомственной комиссии спорный многоквартирный жилой дом признан подлежащим сносу.

29 апреля 2013 года главой муниципального образования "Город Саратов" издано распоряжение N 151-р "О мероприятиях по отселению из многоквартирного дома, расположенного по адресу: город <...>, улица <...>, дом <...>".

Спорный жилой дом включен в ведомственную программу "Переселение граждан города Саратова из аварийного жилого фонда в 2019 - 2025 годах", утвержденную постановлением администрации муниципального образования "Город Саратов" от 1 июля 2019 года N 1184. Планируемый срок отселения - до 31 декабря 2023 года.

Борисов Д.А. на основании договоров купли-продажи от 31 мая 2016 года, от 6 марта и от 5 апреля 2018 года приобрел три квартиры из четырех, расположенных в многоквартирном жилом доме. При этом о том, что дом является аварийным и подлежит сносу, истец уведомлен не был.

С целью восстановления основных строительных конструкций спорного многоквартирного жилого дома истец сделал капитальный ремонт, заказал экспертизу.

16 июля 2020 года ООО "Технострой" составило техническое заключение о соответствии спорного многоквартирного жилого дома требованиям законодательства, в связи с чем Борисов Д.А. неоднократно обращался в администрацию Кировского района муниципального образования "Город Саратов" с заявлениями о снятии с дома аварийности, об отмене заключения межведомственной комиссии и распоряжения администрации муниципального образования "Город Саратов". Данные обращения оставлены без

удовлетворения, заявителю рекомендовано обратиться в суд за защитой своих прав, что и послужило поводом для подачи им в суд административного иска.

При изложенных обстоятельствах вывод суда апелляционной инстанции о том, что административный истец не лишен возможности защиты своих прав иным способом, в частности путем обращения в установленном порядке в уполномоченный орган с заявлением о повторном обследовании спорного жилого дома, является несостоятельным, поскольку административный ответчик отказывает Борисову Д.А. в защите его прав.

Разрешая административный иск, суд первой инстанции с целью определения технического состояния спорного многоквартирного жилого дома и его соответствия требованиям, предъявляемым к жилым помещениям, пригодным для проживания, назначил проведение по делу судебной строительно-технической экспертизы.

Согласно заключению судебной строительно-технической экспертизы от 20 ноября 2020 года, составленному ООО "НОСТЭ", спорный многоквартирный жилой дом аварийным не является, его состояние не представляет угрозу жизни, здоровью собственников помещений и третьих лиц. При производстве экспертизы установлено, что на дату ее проведения выполнены мероприятия по снижению физического и морального износа основных несущих и ограждающих конструкций, утраченных в процессе эксплуатации, путем замены фундамента, поврежденных 80% перекрытий, полов, стен помещений первого этажа, перегородок, наружной облицовки стен, лестниц, заполнения проемов. Начаты работы по нанесению отделочных покрытий, выполнены подготовительные работы (произведен демонтаж старой засыпки утеплителя с очисткой помещения) по утеплению чердачного перекрытия, ведутся подготовительные работы по устройству отмостки и ремонту кровли с заменой поврежденных участков обрешетки.

При таких данных суд первой инстанции, указав, что спорный многоквартирный жилой дом аварийным не является, угрозу жизни и здоровью граждан не представляет, правомерно заявленные требования частично удовлетворил, отменив заключение межведомственной комиссии и распоряжение администрации муниципального образования "Город Саратов". При этом отказывая в удовлетворении требований в части признания указанных оспариваемых актов незаконными, суд исходил из того, что на момент их принятия спорный многоквартирный жилой дом находился в аварийном состоянии, установленном в феврале 2013 года специалистами ООО "Каркас", что отражено в экспертном заключении, которое в предусмотренном законом порядке оспорено не было.

С учетом изложенного принятые по настоящему делу апелляционное и кассационное определения являются незаконными и подлежат отмене с оставлением в силе решения суда первой инстанции.

Руководствуясь статьями 327, 329, 330 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

**определила:**

**апелляционное определение судебной коллегии по административным делам Саратовского областного суда от 9 декабря 2021 года и кассационное определение судебной коллегии по административным делам Первого кассационного суда общей юрисдикции от 19 апреля 2022 года отменить, оставить в силе решение Кировского районного суда города Саратова от 3 декабря 2020 года.**

**7. Кассационное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации от 14.12.2022 N 71-КАД22-3-КЗ**

**Требование: Об оспаривании бездействия департамента жилищного контроля и администрации.**

**Обстоятельства: Истец полагает, что со стороны ответчиков имеет место бездействие, нарушающее его право на проживание в жилом помещении в безопасных условиях, не допускающих размещение газифицированной кухни над и под жилыми комнатами.**

**Решение: Дело направлено на новое рассмотрение, поскольку выводы судов о том, что в спорной квартире произведена исключительно реконструкция,**

следовательно, при наличии вступивших в законную силу судебных постановлений об отказе в удовлетворении иска ответчиками не было допущено незаконного бездействия, являются преждевременными.

...в многоквартирном доме, решают иные вопросы, отнесенные к полномочиям органов местного самоуправления в области жилищных отношений Конституцией Российской Федерации, названным кодексом, другими федеральными законами, а также законами соответствующих субъектов Российской Федерации (пункты 5 и 6 статьи 2, пункты 7 и 10 части 1 статьи 14).

Манченко С.В. является собственником квартиры <...> в трехквартирном доме <...> по <...> в городе <...>. Над указанным жилым помещением расположена квартира <...>, собственником которой является П. Решением Ленинградского районного суда города Калининграда от 20 ноября 2017 года с учетом апелляционного определения судебной коллегии по гражданским делам Калининградского областного суда от 5 апреля 2018 года оставлены без удовлетворения:

- требования Манченко С.В. к П. о возложении обязанности привести принадлежащее ему жилое помещение в состояние, существовавшее до реконструкции крыши, мансарды и чердака, демонтировать два мансардных окна и балконную дверь, восстановить перекрытие балок крыши и стены надстройки помещения <...> квартиры <...>, кладку стены и желоба водостоков этого помещения, установить окно с отливом, отремонтировать трещину на стене жилого дома и требования о взыскании в возмещение ущерба, причиненного принадлежащему ему жилому помещению, - 229 700 руб.;

- встречный иск П. к Манченко С.В., администрации городского округа "Город Калининград" (далее также - администрация города, городская администрация), агентству по архитектуре, градостроению и перспективному развитию Калининградской области о сохранении жилого помещения в реконструированном состоянии и признании права собственности на него.

Считая, что принадлежащее П. жилое помещение в части перепланировки кухни должно быть приведено в соответствие с нормативными требованиями, Манченко С.В. после вступления названных судебных актов в законную силу неоднократно обращался в городскую администрацию и Министерство регионального контроля (надзора) Калининградской области с просьбой принять предусмотренные жилищным законодательством меры к собственнику квартиры <...>, поскольку кухня в этой квартире после перепланировки стала располагаться частично над жилыми комнатами квартиры Манченко С.В.

21 августа 2020 года администрация города сообщила Министерству регионального контроля (надзора) Калининградской области в ответ на его письмо, что собственник квартиры <...> выполнил работы по перепланировке и переустройству помещения без подачи в уполномоченный комитет соответствующего заявления, решение о согласовании переустройства и (или) перепланировки квартиры не принималось (т. 1, л.д. 46).

4 сентября 2020 года названным министерством в адрес главы городского округа "Город Калининград" направлено предложение принять меры по установлению сроков и порядка приведения жилых помещений квартиры 3 в прежнее состояние в соответствии с паспортом БТИ (т. 1, л.д. 43).

6 октября 2020 года городская администрация, ссылаясь на указанные выше судебные акты, сообщила Министерству регионального контроля (надзора) Калининградской области об отсутствии оснований для принятия мер, предусмотренных статьей 29 Жилищного кодекса Российской Федерации (т. 1, л.д. 47).

7 декабря 2020 года департамент жилищного контроля (надзора) Калининградской области Министерства регионального контроля (надзора) Калининградской области (далее также - департамент жилищного контроля (надзора)) поставил в известность Манченко С.В., что в результате проведенной 30 октября 2020 года по его обращению проверки подтвердился факт перепланировки и переоборудования квартиры в отношении собственника данной квартиры составлен протокол об административном

правонарушении, предусмотренном частью 2 статьи 7.21 Кодекса об административных правонарушениях Российской Федерации (т. 1, л.д. 9).

Постановлением министра регионального контроля (надзора) Калининградской области от 29 декабря 2020 года П. привлечен к административной ответственности и ему назначено наказание в виде административного штрафа в размере 2 000 руб. за самовольные переустройство и перепланировку помещения в многоквартирном доме, выразившиеся в том числе в демонтажировании перегородок с дверным блоком между прихожей и кухней и в помещении 5 (т. 1, л.д. 44, 45).

Манченко С.В., полагая, что со стороны городской администрации, Министерства регионального контроля (надзора) и департамента жилищного контроля (надзора) имеет место бездействие, нарушающее его право на проживание в жилом помещении в безопасных условиях, не допускающих размещение газифицированной кухни над и под жилыми комнатами, обратился в суд с административным иском, в котором просил такое бездействие признать незаконным и возложить на административных ответчиков обязанность совершить конкретные действия, предусмотренные статьями 20 и 29 Жилищного кодекса Российской Федерации.

Решением Ленинградского районного суда города Калининграда от 28 июля 2021 года заявленный административный иск удовлетворен, признаны незаконными: бездействие Министерства регионального контроля (надзора) Калининградской области и департамента жилищного контроля (надзора) в связи с отказом от реализации возложенных полномочий в части пресечения допущенных городской администрацией нарушений, на эти органы возложена обязанность принять предусмотренные законодательством Российской Федерации меры по устранению выявленных нарушений; бездействие городской администрации в связи с отказом от реализации возложенных на нее полномочий в отношении П. возложена обязанность устранить допущенные нарушения.

Апелляционным определением судебной коллегии по административным делам Калининградского областного суда от 18 января 2022 года, оставленным без изменения кассационным определением судебной коллегии по административным делам Третьего кассационного суда общей юрисдикции от 11 мая 2022 года, решение суда первой инстанции отменено, по делу принято новое решение об отказе в удовлетворении требований Манченко С.В.

В кассационной жалобе, поданной в Верховный Суд Российской Федерации, Манченко С.В. просит об отмене судебных актов апелляционной и кассационной инстанций.

По запросу судьи Верховного Суда Российской Федерации дело истребовано в Верховный Суд Российской Федерации, определением от 11 ноября 2022 года кассационная жалоба с делом передана для рассмотрения в судебном заседании Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации.

Основаниями для отмены или изменения судебных актов в кассационном порядке судебной коллегией Верховного Суда Российской Федерации являются существенные нарушения норм материального права или норм процессуального права, которые повлияли или могут повлиять на исход административного дела и без устранения которых невозможны восстановление и защита нарушенных прав, свобод и законных интересов, а также защита охраняемых законом публичных интересов (часть 1 статьи 328 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации).

Проверив материалы административного дела, обсудив доводы кассационной жалобы, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации приходит к следующим выводам.

Суд первой инстанции, разрешая заявленные требования и удовлетворяя административный иск, исходил из того, что контрольные мероприятия Министерством регионального контроля (надзора) в отношении городской администрации в нарушение требований жилищного законодательства и Положения о государственном жилищном надзоре, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 11 июня 2013 года N 493 (далее - Положение о государственном жилищном надзоре), не проводились; городская администрация возложенную на нее статьей 29 Жилищного кодекса Российской Федерации обязанность по принятию мер, направленных на приведение перепланированной

(переустроенной) квартиры в положение, существовавшее до ее перепланировки (переустройства), не исполнила.

Суд апелляционной инстанции, с которым согласился суд кассационной инстанции, проанализировав положения части 1 статьи 20 Жилищного кодекса Российской Федерации, пункта 3 Положения о государственном жилищном надзоре в редакции, действовавшей на период возникновения спорных отношений, пункта 4 Порядка осуществления регионального государственного жилищного надзора на территории Калининградской области, утвержденного постановлением Правительства Калининградской области от 21 апреля 2014 года N 224 и действовавшего до 1 января 2022 года, пункта 20 Положения о Министерстве регионального контроля (надзора) Калининградской области, утвержденного постановлением Правительства Калининградской области от 19 октября 2016 года N 484, верно истолковал приведенные нормативные положения и пришел к правильному выводу, что законодательством не предусмотрена обязанность Министерства регионального контроля (надзора) осуществлять контроль за реализацией органами местного самоуправления собственных полномочий, в том числе предусмотренных статьей 29 Жилищного кодекса Российской Федерации, в связи с чем, отменив судебное решение, правильно отказал в удовлетворении административных исковых требований к Министерству регионального контроля (надзора) Калининградской области, департаменту жилищного контроля (надзора) Министерства регионального контроля (надзора) Калининградской области.

Кассационная жалоба не содержит сведений, ставящих под сомнение законность апелляционного и кассационного определений в указанной части.

Вместе с тем доводы административного истца о незаконности обжалуемых судебных актов в части отмены решения суда и принятия нового решения об отказе в удовлетворении требований, предъявленных им к городской администрации, являются обоснованными в связи со следующим.

Жилищный кодекс Российской Федерации определяет, что органы местного самоуправления в пределах своих полномочий обеспечивают условия для осуществления гражданами права на жилище, в том числе защиту прав и законных интересов граждан, приобретающих жилые помещения и пользующихся ими на законных основаниях, осуществляют контроль за использованием и сохранностью жилищного фонда и согласование переустройства и перепланировки помещений в многоквартирном доме, решают иные вопросы, отнесенные к полномочиям органов местного самоуправления в области жилищных отношений Конституцией Российской Федерации, названным кодексом, другими федеральными законами, а также законами соответствующих субъектов Российской Федерации (пункты 5 и 6 статьи 2, пункты 7 и 10 части 1 статьи 14).

Согласно пункту 4 части 12 статьи 20 названного кодекса орган государственного жилищного надзора, орган муниципального жилищного контроля вправе обратиться в суд с заявлениями в защиту прав и законных интересов собственников помещений в многоквартирном доме, нанимателей и других пользователей жилых помещений по их обращению или в защиту прав, свобод и законных интересов неопределенного круга лиц в случае выявления нарушения обязательных требований.

В соответствии с частью 3 статьи 29 Жилищного кодекса Российской Федерации собственник помещения в многоквартирном доме, которое было самовольно переустроено и (или) перепланировано, или наниматель жилого помещения по договору социального найма, договору найма жилого помещения жилищного фонда социального использования, которое было самовольно переустроено и (или) перепланировано, обязан привести такое помещение в прежнее состояние в разумный срок и в порядке, которые установлены органом, осуществляющим согласование.

Суды апелляционной и кассационной инстанций, считая необоснованным административный иск о признании незаконным бездействия городской администрации, сославшись на судебное решение, вступившее в законную силу 5 апреля 2018 года после апелляционного рассмотрения гражданского дела по спору между собственниками расположенных друг над другом квартир.

Поскольку данным решением, по мнению судов, установлен факт реконструкции квартиры 3, повлекшей увеличение ее площади за счет освоения мансардных пазух и увеличения слухового окна, но в иске о понуждении привести жилое помещение в

существующее до реконструкции состояние отказано, суды пришли к выводу об отсутствии у городской администрации обязанности выполнять требования статьи 29 Жилищного кодекса Российской Федерации.

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации такие выводы судов апелляционной и кассационной инстанций считает не соответствующими материалам дела и основанными на неправильном применении норм материального права, регулирующих спорные отношения.

Действительно, изменение параметров объекта капитального строительства, его частей (высоты, количества этажей, площади, объема), в том числе надстройка, перестройка, расширение объекта капитального строительства, а также замена и (или) восстановление несущих строительных конструкций объекта капитального строительства признаются реконструкцией (пункт 14 статьи 1 Градостроительного кодекса Российской Федерации).

Однако заявленные в порядке административного судопроизводства требования Манченко С.В. не касаются вопросов, связанных с реконструкцией квартиры <...>.

Перепланировка помещения в многоквартирном доме представляет собой изменение его конфигурации, требующее внесения изменения в технический паспорт помещения в многоквартирном доме (часть 2 статьи 25 Жилищного кодекса Российской Федерации), может включать, в том числе перенос и разборку перегородок, перенос и устройство дверных проемов.

Переустройство помещения в многоквартирном доме представляет собой установку, замену или перенос инженерных сетей, санитарно-технического, электрического или другого оборудования, требующие внесения изменения в технический паспорт помещения в многоквартирном доме (часть 1 статьи 25 поименованного кодекса).

Как усматривается из административного иска, поводом для обращения Манченко С.В. в суд в порядке административного судопроизводства после рассмотрения судом его гражданского спора с П. послужило непринятие мер органом местного самоуправления к П. осуществившему наряду с реконструкцией жилого помещения, выразившейся в присоединении к квартире мест общего пользования, незаконную перепланировку кухни, в результате чего нарушен запрет на размещение газифицированных кухонь непосредственно над и под жилыми комнатами, что не было предметом иска Манченко С.В., рассмотренного в порядке гражданского судопроизводства.

Из решения Ленинградского районного суда города Калининграда от 20 ноября 2017 года следует, что конфигурация кухни изменилась за счет демонтажа существующей ранее перегородки между помещением кухни и коридором и за счет демонтажа/монтажа со сдвигом перегородки между кухней и жилой комнатой, что повлекло, как установлено заключением судебной экспертизы, частичное расположение газифицированной кухни квартиры 3 над жилой комнатой расположенной внизу квартиры и является нарушением требований пункта 2.8 "ВСН 61-89(р). Реконструкция и капитальный ремонт жилых домов. Нормы проектирования", утвержденных приказом Госкомархитектуры от 26 декабря 1989 года N 250. Это нарушение подлежит устранению путем монтажа перегородки на ранее установленное место.

Судебная коллегия по гражданским делам Калининградского областного суда, проверяя законность судебного решения, установив, что собственник квартиры 3 обозначенное выше нарушение не устранил, признала незаконным и отменила решение суда первой инстанции в части удовлетворения встречного иска П. о признании права собственности на квартиру 3 в измененном виде. При этом суд апелляционной инстанции констатировал, что расположение кухни в квартире <...> над жилой комнатой квартиры <...> является препятствием для удовлетворения требований П.

В материалах настоящего дела имеются иные письменные доказательства (письма Министерства регионального контроля (надзора) Калининградской области, постановление о привлечении П. к административной ответственности за самовольную перепланировку и самовольное переустройство), подтверждающие наличие на день обращения в суд с административным иском в квартире 3 перепланировки, произведенной без получения соответствующих разрешений, и отсутствие каких-либо действий со стороны органа местного самоуправления по устранению нарушений жилищного законодательства.

С учетом изложенного вывод судебной коллегии по административным делам Калининградского областного суда, с которым согласился суд кассационной инстанции, о

том, что в квартире 3 произведена исключительно реконструкция, следовательно, при наличии вступивших в законную силу судебных постановлений об отказе в удовлетворении иска Манченко С.В. к П. городской администрацией не было допущено незаконного бездействия, является преждевременным.

Суд апелляционной инстанции, принимая новое решение об отказе в удовлетворении требований, предъявленных к городской администрации, неправильно установил обстоятельства, имеющие значение для разрешения возникшего между административным истцом и органом местного самоуправления спора, что повлекло неприменение норм материального права, регулирующих спорные отношения.

Кодексом административного судопроизводства Российской Федерации установлено, что суд, сохраняя независимость, объективность и беспристрастность, оказывает сторонам содействие в реализации их прав, создает условия и принимает предусмотренные названным кодексом меры для всестороннего и полного установления всех фактических обстоятельств по административному делу, в том числе для выявления и истребования по собственной инициативе доказательств, а также для правильного применения законов и иных нормативных правовых актов при рассмотрении и разрешении административного дела (часть 2 статьи 14).

Однако суд апелляционной инстанции, вопреки указанной процессуальной норме, данные требования не выполнил, допущенные им нарушения суд кассационной инстанции не устранил.

С учетом того, что судами апелляционной и кассационной инстанций допущены ошибки в применении норм материального и процессуального права, которые повлияли на исход рассмотрения административного дела, обжалуемые судебные акты подлежат отмене в части с направлением административного дела в данной части на новое рассмотрение в Калининградский областной суд.

Руководствуясь статьями 327, 328 - 330 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

**определила:**

**апелляционное определение судебной коллегии по административным делам Калининградского областного суда от 18 января 2022 года и кассационное определение судебной коллегии по административным делам Третьего кассационного суда общей юрисдикции от 11 мая 2022 года в части отмены решения Ленинградского районного суда города Калининграда от 28 июля 2021 года о признании незаконным бездействия администрации городского округа "Город Калининград", выразившегося в непринятии мер, направленных на приведение спорной квартиры в положение, существовавшее до ее перепланировки, и принятия нового решения об отказе в удовлетворении данного требования отменить.**

**В данной части направить административное дело на новое апелляционное рассмотрение в Калининградский областной суд.**

**В остальной части обжалуемые судебные акты оставить без изменения.**

## Раздел III. Федеральные мероприятия

**Парламентские слушания на тему: «Вопросы правового регулирования организации населенных пунктов в Российской Федерации»**

(г. Москва, Малый зал Государственной Думы, 30 мая 2024 года)

**30 мая 2024 года** Комитет Государственной Думы по региональной политике и местному самоуправлению провёл в Малом зале Государственной Думы парламентские слушания на тему: **«Вопросы правового регулирования организации населенных пунктов в Российской Федерации»**.

Председательствовал на парламентских слушаниях и выступил с приветственно-содержательным докладом перед их участниками заместитель Председателя Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации **НЕВЕРОВ Сергей Иванович**.

Всего в работе парламентских слушаний приняли участие: очно – 234 человека, в режиме ВКС и просмотра онлайн-трансляции мероприятия на сайте Государственной Думы – 1 060 человек.

В частности, в парламентских слушаниях участвовали депутаты Государственной Думы (8 человек), сенаторы Российской Федерации (2 человека), представители профильных федеральных органов исполнительной власти (Министерство экономического развития Российской Федерации, Министерство строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации, Министерство сельского хозяйства Российской Федерации), законодательных и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления (было представлено 78 регионов, в том числе участники Донецкой Народной Республики (12 человек), Луганской Народной Республики (5 человек), Запорожской области (1 человек), общероссийских объединений муниципальных образований, советов (ассоциаций) муниципальных образований субъектов Российской Федерации, Общественной палаты Российской Федерации, представители научного и экспертного сообществ, средств массовой информации.

В рамках парламентских слушаний были обсуждены актуальные вопросы соотношения административно-территориального деления и территориальных основ местного самоуправления, правовой типизации населенных пунктов (город, поселок, сельский населенный пункт), правового конструирования муниципальных образований в соответствии с типом «базового» населенного пункта, а так же конструирования городских и сельских агломераций, правового статуса и легального определения населенного пункта – «ядра» городской агломерации и опорного населенного пункта сельской агломерации, а также другие, связанные с этим, вопросы.

Большое внимание было уделено особым типам муниципальных образований – моногородам, ЗАТО, городам с высоким уровнем научно-технологического потенциала (наукоградам), геостратегическим территориям, городским агломерациям, сельским территориям и сельским агломерациям и их опорным населенным пунктам; малым и средним городам, не входящим в городские и сельские агломерации.

Вопросы рассматривались в контексте реализации Стратегии пространственного развития Российской Федерации и предложениям по содержанию новой редакции Стратегии пространственного развития Российской Федерации.

Представители региональных органов государственной власти и органов местного самоуправления акцентировали внимание на сложностях в правоприменительной практике, с которыми они сталкиваются в регионах и муниципалитетах, и представили свое видение решения ряда актуальных проблем.

Представители научного и экспертного сообщества представили свои предложения по вопросу развития населенческой структуры в стране и предложения в новую редакцию Стратегии пространственного развития.

На заседании был представлен доклад Комитета Государственной Думы по региональной политике и местному самоуправлению «Вопросы правового регулирования организации населенных пунктов в Российской Федерации», который огласил **КИСЛЯКОВ Михаил Леонидович** – депутат Государственной Думы – член Комитета по региональной политике и местному самоуправлению (см. презентацию ниже).

В ходе заседания выступили:

**ДЕГТЯРЕВ Дмитрий Сергеевич** – директор Департамента планирования территориального развития Министерства экономического развития Российской Федерации на тему: «Классификация населенных пунктов в контексте стратегии пространственного развития до 2030 года»;

**АВКСЕНТЬЕВА Сардана Владимировна** – заместитель председателя Комитета Государственной Думы по государственному строительству и законодательству на тему: «Перспективы двухуровневой системы территориальной организации местного самоуправления в Российской Федерации»;

**КАБЫШЕВ Сергей Владимирович** – председатель Комитета Государственной Думы по науке и высшему образованию на тему: «Проблемы законодательного обеспечения развития территорий с высоким научно-техническим потенциалом»;

**СИНИЧИЧ Мария Владимировна** – директор Департамента комплексного развития территорий Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации на тему: «Приоритетное развитие населенных пунктов через инструмент мастер-планов» (см. презентацию ниже);

**ЛАРИЧЕВ Александр Алексеевич** – заместитель декана по научной работе факультета права НИУ ВШЭ, профессор департамента публичного права факультета права НИУ ВШЭ, доктор юридических наук на тему: «Вопросы муниципального и административно-территориального деления субъектов Российской Федерации в контексте приоритетов социально-экономического и пространственного развития России»;

**ШЕВЁЛКИНА Ксения Леонидовна** – директор Департамента развития сельских территорий Министерства сельского хозяйства Российской Федерации на тему: «О стратегии развития сельских территорий»;

**ГОВЫРИН Алексей Борисович** – депутат Государственной Думы – член Комитета по малому и среднему предпринимательству на тему: «Развитие малых и средних городов»;

**КОМКОВА Мария Сергеевна** – заместитель директора дивизиона «Городская экономика» Агентства стратегических инициатив (АСИ) на тему: «Необходимость закрепления в законодательстве терминов и определений разных типов городов, а также внесения их в Стратегию пространственного развития Российской Федерации с целью реализации в них в приоритетном порядке мероприятий, предусмотренных в национальных проектах»;

**ЮХНО Александр Сергеевич** – заведующий кафедрой государственного и муниципального управления РАНХиГС, кандидат юридических наук на тему: «Повышение стратегической роли местного самоуправления в единой системе публичной власти»;

**ТАБОЛИН Владимир Викторович** – профессор департамента публичного права факультета права НИУ ВШЭ, доктор юридических наук, профессор на тему: «Концепция Кодекса «Населенные пункты Российской Федерации» (см. презентацию ниже);

**ДЕМЕНТЬЕВ Александр Николаевич** – эксперт Российского центра научной информации, доктор юридических наук на тему: «Проблемы определения юридического статуса населенных пунктов и межселенных территорий в системе правового регулирования в Российской Федерации»;

**ПЕТИУКОВА Оксана Николаевна** – профессор кафедры международного и публичного права юридического факультета Финансового университета при Правительстве Российской Федерации на тему: *«Совершенствование правового регулирования развития сельских территорий как фактор укрепления Российской Федерации»* (см. презентацию ниже);

**ЗЮЗИН Сергей Юрьевич** – министр по делам территориальных образований Саратовской области на тему: *«Опыт Саратовской области в сфере административно-территориального устройства региона»*;

**ГАВРИЛЮК Мария Никитична** – заместитель заведующего кафедрой градостроительства и пространственного развития ФГБОУ ВО «Государственный университет по землеустройству», кандидат юридических наук, доцент на тему: *«Сельские агломерации: проблемы формирования правового статуса»* (см. презентацию ниже);

**ШЕСТАКОВА Дарья Андреевна** – руководитель общественно-политических проектов Комитета Государственной Думы по молодежной политике, заместитель председателя Молодежного парламента при Государственной Думе на тему: *«О предложениях по совершенствованию действующего законодательства в целях развития уличного искусства в Российской Федерации и повышения качества городской среды»* (см. презентацию ниже);

**КЛИМАНОВ Владимир Викторович** – директор Центра региональной политики РАНХиГС на тему: *«Концептуальный подход к формированию терминов в сфере административно-территориального деления субъектов Российской Федерации»*;

**БОКАРЕВ Александр Геннадьевич** – помощник депутата Государственной Думы Н.П.Бурляева по работе в Ярославской области (Правительство Ярославской области), депутат Муниципального Совета Судоверфского сельского поселения Рыбинского района Ярославской области на тему: *«Вопросы объединения и разделения муниципальных образований на примере Рыбинского муниципального района Ярославской области, проблемы развития сельских населенных пунктов»*;

**ПРОКОПЬЕВ Владимир Михайлович** – председатель постоянного комитета Государственного Собрания (Ил Тумэн) Республики Саха (Якутия) по местному самоуправлению на тему: *«Предложения по совершенствованию правового регулирования организации населенных пунктов в Российской Федерации»*.

В завершении парламентских слушаний были приняты за основу Рекомендации, которые с учетом высказанных предложений были доработаны, дополнены и утверждены 11 июня 2024 года на заседании Комитета, а также направлены всем заинтересованным лицам.

**Заседание Общественного Экспертного совета по утверждению традиционных духовно-нравственных ценностей по вопросу законодательного строительства на федеральном, региональном и местном уровне**

**(г. Москва, Круглый зал Дома Союзов, 18 июля 2024 года)**

**18 июля с.г.** в Круглом зале Дома Союзов при поддержке Комитета Государственной Думы по региональной политике и местному самоуправлению состоялось очередное заседание Общественного Экспертного совета по утверждению традиционных духовно-нравственных ценностей (далее – Общественный Экспертный совет) на тему: **«Традиционные ценности как основа законодательного, образовательного, культурного и общественного строительства и формирования гармоничной личности, здоровой семьи и солидарного общества».**

Модератором заседания выступил сенатор Российской Федерации, координатор Общественного Экспертного совета по утверждению традиционных духовно-нравственных ценностей **Вячеслав Степанович Тимченко.**

Обсуждая законодательное, образовательное, культурное, информационное, социально-экономическое и общественное строительство и вопросы формирования гармоничной личности, здоровой семьи и солидарного общества в России на федеральном, региональном и местном уровнях, основания и механизмы этой работы с учетом утвержденного 1 июля 2024 года Правительством Российской Федерации Плана мероприятий по реализации в 2024 – 2026 годах Основ государственной политики по сохранению и укреплению традиционных российских духовно-нравственных ценностей, с докладами выступили сенатор Российской Федерации, координатор Общественного Экспертного совета по утверждению традиционных духовно-нравственных ценностей **Вячеслав Степанович Тимченко** и председатель Комитета Государственной Думы по региональной политике и местному самоуправлению **Алексей Николаевич Диденко.**

О ценностях российской государственности рассказал проректор Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, научный руководитель проекта «ДНК России», доктор политических наук **Андрей Владимирович Полосин.**

Координатор Экспертного совета Общероссийского общественного движения «Русская мечта», эксперт Экспертного института социальных исследований **Сергей Дмитриевич Баранов** доложил о традициях российской цивилизации как мировоззренческой основе государственного регулирования современной системы ценностей.

В докладе секретаря рабочей группы Комитета по культуре Государственной Думы «Общество и культура», директора Научно-исследовательского института духовного и культурного наследия имени прп. Амвросия Оптинского **Вячеслава Геннадьевича Леонтьева** отражена проблематика необходимости изменения основ законодательства о культуре.

Новая методика экспертизы нормативного материала на основе традиционных цивилизационных ценностей представлена в сообщении заместителя декана по научной работе факультета права НИУ ВШЭ, профессора департамента публичного права факультета права НИУ ВШЭ, доктора юридических наук, члена-корреспондента РАЕН **Александра Алексеевича Ларичева,** а в выступлении сопредседателя-координатора Организационного комитета Федерального Народного Совета, председателя Отделения РАЕН по федеративному устройству, местному самоуправлению и местным сообществам, доктора юридических наук, академика РАЕН **Игоря Викторовича Бабичева** предложена организация работы советов по защите традиционных российских духовно-нравственных ценностей, культуры и исторической памяти при главах регионов и муниципалитетов с тем,

чтобы они могли выполнять роль координатора всей этой работы на своих территориях, а также связанную с этим организацию работы региональных и муниципальных общественных палат и общественных народных советов.

В докладе сопредседателя Организационного комитета Федерального Народного Совета, председателя Общенационального союза НКО, президента Российской муниципальной академии, академика РАЕН **Александра Анатольевича Айгистова** отражена возможная высокая роль некоммерческого сектора в утверждении российских традиционных ценностей, в организации местных сообществ на местах, в развитии территорий и повышении их человеческого потенциала.

Об итогах Форума «Россия 809», который прошел в Санкт-Петербурге 28-30 июня 2024 года, доложил президент Фонда возрождения и развития образования «Мосты в будущее» **Сергей Юрьевич Мороз**.

На заседании Общественного Экспертного совета в части проектной деятельности:

президентом Русского Космического Общества **Алексеем Алексеевичем Гапоновым** представлена информация о подготовке Форума сплочения. Данный форум поддержала в выступлении **Валерия Владимировна Филиппова** – учредитель МОО «Сфера», член Правления, руководитель Комитета по институализации идеологии, ответственный секретарь Ассоциации «Аналитика»;

руководитель просветительского проекта «Аксиома Жизни – Россия», директор Центра социально-правовой адаптации и духовного возрождения «Вектор», председатель координационного совета Альянса благотворительных народных фондов, секретарь Организационного комитета Федерального Народного Совета **Татьяна Юрьевна Малицкая** рассказала о просветительской работе и благотворительной деятельности по сохранению и развитию традиционных ценностей на практике;

генеральный директор Фонда «Моя родословная», член Общественного совета при Уполномоченном при Президенте Российской Федерации по правам ребенка **Иван Анатольевич Кульнев** обозначил необходимость межрегиональных совещаний патриотической общественности как формы общественной поддержки сохранения и защиты традиционных российских ценностей;

управляющий директор ТРАНСПРОЕКТ Групп (АО) **Виталий Вячеславович Максимов** рассказал о ежегодном конкурсе "МАРТ", целью которого является отбор лучших практик создания объектов социальной инфраструктуры на основе государственно-частного и муниципально-частного партнёрства, деятельность которых направлена на сохранение и укрепление российских духовно-нравственных ценностей, в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 9 ноября 2022 г. № 809 «Об утверждении Основ государственной политики по сохранению и укреплению традиционных российских духовно-нравственных ценностей»;

заместитель директора АНО «Научная школа стратегического планирования Н.И.Ведуты», исполнительный директор Всероссийского форума профессионалов, наставников и детей «Град мастеров», председатель Общественной организации «Образование – наше будущее» **Ангелина Юрьевна Потеряйко** выступила с информацией о общественно-государственно-частном сотрудничестве по формированию социокультурной среды для достижения национальных целей России.

#### **По итогам заседания:**

- принято за основу решение Общественного Экспертного совета о неизменной поддержке государственного курса Президента Российской Федерации Владимира Владимировича Путина, направленного на утверждение, развитие и защиту традиционных российских духовно-нравственных и культурно-исторических ценностей, а также содержащее предложения по дальнейшему развитию данного курса;

- «Союз женских сил» в лице его Председателя Правления **Легасовой Инги Валерьевны** подписал Учредительную Декларацию Федерального Народного Совета, став 45-ым его учредителем;
- подписано соглашение о сотрудничестве в организации и проведении Конкурса «МАРТ» между ТРАНСПРОЕКТ Групп (АО), Федеральным Народным Советом и Общественным Экспертным советом;
- подписан Меморандум о сотрудничестве и поддержке Всероссийского Форума профессионалов, наставников и детей «Град мастеров» между его организаторами и Федеральным Народным Советом.

## Российский муниципальный Форум



### ОРГАНИЗАЦИОННЫЙ КОМИТЕТ РОССИЙСКОГО МУНИЦИПАЛЬНОГО ФОРУМА

129344, Москва, ул. Енисейская, дом 3, корп. 3, тел. +7 916 600 85 37

17.06.2024 № 17-06-2024

Органы государственной власти  
Органы местного самоуправления  
Ассоциации (Советы) муниципальных образований  
Российская муниципальная академия  
Образовательные учреждения в сфере ГМУ  
Научные, консалтинговые, общественные и др.  
организации

#### УВАЖАЕМЫЕ КОЛЛЕГИ!

Организационный комитет XXIV Российского муниципального форума (далее – Форум) объявляет о проведении Форума для представителей органов государственной власти и органов местного самоуправления, образовательных, научных, консалтинговых, общественных и других заинтересованных организаций. Традиционно Форум поддерживают профильные Комитеты Совета Федерации и Государственной Думы, Общественная палата Российской Федерации, Союз российских городов, Российская муниципальная академия, Федеральный экспертный совет местных сообществ, Государственный университет управления, Совет и Администрация города-курорта Анапы. Ведущим организатором Форума выступает Корпоративный университет развития образования.

#### ДЕВИЗ ФОРУМА: СОГЛАСИЕ, СОТРУДНИЧЕСТВО, БЛАГОПОЛУЧИЕ - КЛЮЧ К РАЗВИТИЮ МЕСТНОГО СООБЩЕСТВА!

#### Форум будет проходить в городе-курорте Анапе (Витязево) Краснодарского края с 23 по 27 сентября 2024 года.

Приглашаем принять участие в работе Форума и просим довести данную информацию до сведения всех заинтересованных организаций и лиц.

В случае положительного решения об участии в Форуме просим оперативно зарегистрироваться <https://forms.gle/nk9os3TmsHrtQRPF9> - ссылка на регистрацию на Форум

и направить заполненную Анкету участника Форума (для размещения участника и оформления финансовых документов) по электронной почте [alena@pravda-tour.ru](mailto:alena@pravda-tour.ru)

Завершение приема Анкет на участие в Форуме планируется в период с 12 по 15 сентября 2024 г.  
Телефоны, факсы и электронная почта:

**Юркова Светлана Николаевна** (по всем вопросам организации и проведения Форума):

**моб. +7 916-600-85-37; e-mail: [s\\_yurkova@mail.ru](mailto:s_yurkova@mail.ru)**

**Гумаршина Алена** (по вопросам проживания, приобретения билетов, организации трансфера (встречи /проводы), оформлению финансовых документов и др.):

**моб. 8-903-138-75-92; 8-916-003-32-68; тел. раб. 8 (495) 792-25-00**

**+ 7-903-138-75-92 (WhatsApp, Telegram); e-mail: [alena@pravda-tour.ru](mailto:alena@pravda-tour.ru)**

Просим по возможности разместить информацию о Форуме на ваших информационных ресурсах.

Приложение:

Краткая программа XXIV Российского муниципального форума на 3-л.

С уважением,  
от имени Организационного комитета Форума  
председатель

С.Н. Юркова

**КРАТКАЯ ПРОГРАММА  
XXIV РОССИЙСКОГО МУНИЦИПАЛЬНОГО ФОРУМА**

**ОРГАНИЗАТОРЫ ФОРУМА**



**ГОСУДАРСТВЕННЫЙ  
УНИВЕРСИТЕТ  
УПРАВЛЕНИЯ**



**АДМИНИСТРАЦИЯ  
и СОВЕТ  
ГОРОДА – КУОРТА  
АНАПЫ**



**Правда  
тур**

**ПАРТНЕРЫ ФОРУМА**



**Общественная палата  
Российской Федерации**



**Союз  
Российских  
Городов**

**ИНФОРМАЦИОННЫЕ ПАРТНЕРЫ ФОРУМА**



**г-к Анапа (Витязево), Краснодарский край  
23-27 сентября 2024 года**

«... ресурсы надо использовать в том числе для расширения возможностей муниципалитетов. ... У местного уровня власти особая роль и ответственность. Именно сюда идут люди и граждане со своими повседневными нуждами»

*Из Послания Президента Российской Федерации Путина В.В.  
Федеральному Собранию Российской Федерации,  
29 февраля 2024 года*

### КРАТКОЕ СОДЕРЖАНИЕ XXIV РОССИЙСКОГО МУНИЦИПАЛЬНОГО ФОРУМА

<b>23.09.2024</b> <i>в течение дня</i>	<b>Заезд и размещение участников Форума</b>
23.09.2024 09.00-10.00	Регистрация участников Форума
<b>24.09.2024</b> <b>10.00-18.00</b>	<b>ПЕРВЫЙ ДЕНЬ РАБОТЫ ФОРУМА</b>
10.00-10.30	<b>ОТКРЫТИЕ ФОРУМА</b> Приветствия членов Организационного комитета Форума и представителей органов государственной власти и органов местного самоуправления
10.30-13.00	<b>ПЛЕНАРНОЕ ЗАСЕДАНИЕ</b> <b>«МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ: ФОРМИРОВАНИЕ КОМФОРТНОЙ СРЕДЫ ДЛЯ ЖИЗНЕДЕЯТЕЛЬНОСТИ НАСЕЛЕНИЯ»</b> Выступления представителей федеральных органов государственной власти и ведущих экспертов
14.30-16.00	Сессия 1. Модернизация коммунальной инфраструктуры
16.30-18.00	Сессия 2. Развитие социальной инфраструктуры
19.30-23.00	<i>Торжественное мероприятие по случаю открытия Форума</i>
<b>25.09.2024</b> <b>10.00-17.00</b>	<b>ВТОРОЙ ДЕНЬ РАБОТЫ ФОРУМА</b> <b>ДЕНЬ НАУКИ И ПРАКТИКИ В ОБЛАСТИ ПУБЛИЧНОГО УПРАВЛЕНИЯ: ОПЫТ И ПЕРСПЕКТИВЫ</b>
10.00-10.30	Установочное заседание
10.30-12.00	Секция 1. Архитектура облика населенных пунктов муниципальных образований: от идеи до реализации
12.00-13.30	Секция 2. Современные информационно-коммуникационные технологии: раздвигаем границы муниципального пространства для эффективного взаимодействия
15.00-16.30	Секция 3. Сотрудничество местных органов власти, бизнеса и НКО в решении социально-экономических проблем муниципальных образований
<i>с 18.00</i>	<i>Неформальное общение в зонах отдыха. Свободное время</i>
<b>26.09.2024</b> <b>09.00-13.30</b>	<b>ТРЕТИЙ ДЕНЬ РАБОТЫ ФОРУМА</b> <b>ДЕНЬ ПРОФЕССИОНАЛЬНОЙ ПОДГОТОВКИ КАДРОВ ДЛЯ ОРГАНОВ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ И УПРАВЛЕНИЯ</b>
09.00-11.30	Круглый стол <b>«Современные кадры для органов публичной власти: приоритеты, взаимодействие школы и вуза, работодатели»</b>
<b>11.30-13.00</b>	<b>ЦЕРЕМОНИЯ НАГРАЖДЕНИЯ</b> Подведение итогов XXIV Российского конкурса образовательных программ и методического обеспечения подготовки, переподготовки и повышения квалификации кадров для муниципального управления. Вручение дипломов
	Подведение итогов XII Российского конкурса выпускных квалификационных работ

	в области государственного и муниципального управления. Вручение дипломов
<b>13.00-13.30</b>	<b>ПОДВЕДЕНИЕ ИТОГОВ ФОРУМА И ЕГО ЗАВЕРШЕНИЕ</b>
<i>14.30-19.30</i>	<i>Неформальное общение по итогам Форума. Свободное время</i>
<i>19.30-23.00</i>	<i>Торжественное закрытие Форума</i>
<b>27.09.2024</b>	<b>Отъезд участников Форума</b>

### УВАЖАЕМЫЕ КОЛЛЕГИ!

Весьма значимыми вопросами для муниципального сообщества в последние несколько лет являются отсутствие актуального документа об основах государственной политики в области местного самоуправления и неопределенность в дальнейших перспективах принятого в первом чтении Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации законопроекта «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти». Это определенным образом оказывает воздействие на деятельность органов местного самоуправления, но необходимость решать текущие проблемы и задачи, а также работать на перспективу социально-экономического развития муниципальных образований составляют основной смысл деятельности органов местного самоуправления, несмотря на все имеющиеся неопределенности.

На каждом из форумов мы выбирали заглавную тему для рассмотрения с учетом приоритетов государственной политики на текущий период, реализуемой в том числе и органами местного самоуправления в интересах населения своих муниципальных образований. Одним из таких приоритетов, исходя из Послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации на 2024 год, является развитие социальной и коммунальной инфраструктуры, создание комфортной среды для жизнедеятельности населения в городских и сельских населенных пунктах, что подкрепляется наличием соответствующих национальных проектов, федеральных и региональных программ. Исходя из этого, мы и предлагаем заглавную тему XXIV-го Форума - «Местное самоуправление: формирование комфортной среды для жизнедеятельности населения».

В связи с этим просим вас в докладах и выступлениях на пленарном заседании, сессиях, секциях, круглом столе максимально близко следовать предложенной тематике, т.к. итоговый документ (Резолюция) Форума будет направлен в адрес Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, палат Федерального Собрания Российской Федерации, федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления для учета предложений участников Форума, а также для распространения рассмотренных и обсужденных на Форуме разработок.

## Раздел IV. Лаборатория теории и истории социального управления

### Историческая правда как главный фактор в борьбе с фальсификацией Истории (к 80-летию Победы в Великой Отечественной войне)

Historical truth as the main factor in the fight against falsification of history (to the 80th anniversary of Victory in the Great Patriotic War)

**В.М.Десенко,**  
*преподаватель кафедры  
военно-политической работы в войсках (силах)  
Военной академии РВСН им. Петра Великого,  
канд. ист. наук*

**Аннотация:** 2024 год – это год 80-летия побед Красной Армии в крупнейших наступательных стратегических операциях в Великой Отечественной войне, проведенных в 1944 году. Все стратегические операции Красной Армии 1944 года («десять Сталинских ударов») были проведены успешно и достигли своей цели. Была освобождена практически вся территория Советского Союза, включая территорию Украины, Белоруссии, Молдавии, Латвии, Литвы, Эстонии. Советские войска вышли на территории сопредельных государств: Польши, Румынии, Болгарии, Югославии, Чехословакии, Финляндии, Норвегии.

Но все освобожденные советские республики (кроме Белоруссии) и восточноевропейские страны сегодня заявляют не об освобождении, а об оккупации их советским, коммунистическим режимом.

Украина, например, расправилась со своим «советским прошлым» в результате «декоммунизации», полностью исказив и переписав свое историческое прошлое. Это результат теоретической и практической беспомощности нашей исторической науки и образования. Дошло до того, что сегодня нам приходится доказывать, что не СССР начал Вторую мировую войну. Это свидетельствует о целенаправленной стратегии фальсификации Великой Отечественной войны, девальвации Победы над фашизмом. Целью этой стратегии является стремление заставить Россию, как правопреемницу СССР, покаяться за Победу и возместить якобы понесенные потери странам Восточной и Центральной Европы в результате этой Победы. Эти процессы чрезвычайно опасны.

**Ключевые слова:** Советский Союз, Украина, Красная Армия, «декоммунизация», победа фальсификация истории, историческая память, патриотизм.

**Annotation:** The year 2024 is the year of the 80th anniversary of the victories of the Red Army in the largest offensive strategic operations in the Great Patriotic War, conducted in 1944. All strategic operations of the Red Army in 1944 ("ten Stalinist strikes") they were conducted successfully and achieved their goal. Almost the entire territory of the Soviet Union was liberated, including the territory of Ukraine, Belarus, Moldova, Latvia, Lithuania, and Estonia. Soviet troops entered the territories of neighboring countries: Poland, Romania, Bulgaria, Yugoslavia, Czechoslovakia, Finland, Norway.

But all the liberated Soviet republics (except Belarus) and Eastern European countries today declare not liberation, but occupation by the Soviet, communist regime.

Ukraine, for example, dealt with its "Soviet past" as a result of "decommunization", completely distorting and rewriting its historical past. This is the result of the theoretical and practical helplessness of our historical science and education. It has come to the point that today we have to prove that the USSR did not start the Second World War. This indicates a purposeful strategy of falsifying the Great Patriotic War, devaluing the Victory over fascism. The aim of this strategy is to force Russia, as the successor state of the USSR, to repent for the Victory and compensate the alleged losses suffered by the countries of Eastern and Central Europe as a result of this Victory. These processes are extremely dangerous.

**Keywords:** The Soviet Union, Ukraine, the Red Army, "decommunization", victory falsification of history, historical memory, patriotism.

Современная военно-политическая обстановка в мире вынуждает Россию, ее военно-политическое руководство принимать кардинальные решения, обеспечивающие защиту сознания населения страны от подрывной антироссийской пропаганды. Как показывает исторический опыт, большим потенциалом агитационно-пропагандистского влияния на сознание людей обладают силы и средства образования, художественной культуры и искусства. Именно культура и образование имеют особый потенциал формирования цементирующей основы любой личности.

В последние годы широкое распространение получили пропагандистские акции, связанные с подготовкой и проведением государственных праздников, юбилеев, памятных событий. Особо значимым событием в истории нашей страны несомненно является ежегодное празднование Дня Победы СССР над фашистской Германией в Великой Отечественной войне как государственно-патриотическая акция, призванная продемонстрировать историческую память народа, единство и величие народа-победителя фашизма. Но, несомненно, наиболее ярким событием должно стать 80-

летие Победы в Великой Отечественной войне в 2025 году. Уже издан указ президента от 31 июля 2023 года «О подготовке и проведении празднования 80-й годовщины в Великой Отечественной войне 1941-1945 годов», где предписано «в 3-месячный срок разработать с участием Российского организационного комитета «Победа» и утвердить план подготовки и проведения основных праздничных мероприятий, предусмотрев в том числе торжественные мероприятия, посвященные решающим сражениям и другим важнейшим событиям Великой Отечественной войны 1941–1945 годов...».

2024 год – это год 80-летия побед Красной Армии в крупнейших наступательных стратегических операциях в Великой Отечественной войне, проведенных в 1944 году

Все стратегические операции Красной Армии 1944 года («десять Сталинских ударов») были проведены успешно и достигли своей цели. Была освобождена практически вся территория Советского Союза, включая территорию Украины, Белоруссии, Молдавии, Латвии, Литвы, Эстонии. Советские войска вышли на территории сопредельных государств: Польши, Румынии, Болгарии, Югославии, Чехословакии, Финляндии, Норвегии.

Все эти события менее, чем через полгода предопределили победу СССР над фашистской Германией.

Казалось бы, что весь мир, по крайней мере вся Европа, должны быть благодарны советскому солдату, советскому народу за свое спасение от фашистской чумы. Но, к сожалению, все обернулось далеко не так.

Прошли годы «холодной войны», распался, преданный своими правителями, Советский Союз. Рухнула мировая социалистическая система, потеряла свое былое влияние и авторитет коммунистическая партия, уничтожена марксистско-ленинская идеология.

Но почему же все таки пал Советский Союз? Да потому, что это государство, партия, правительство потеряли опору в сознании значительной части российского общества. Ничто не помогло государству устоять: ни многочисленная армия, ни людские ресурсы, ни природно-энергетический потенциал. Россия проиграла в духе, идеологии, сознании, поэтому была обречена. Подобная перспектива довольно ясно вырисовывается и для Российской Федерации.

Но вернемся к событиям 1944 года. Ведь все освобожденные советские республики (кроме Белоруссии) и восточноевропейские страны сегодня заявляют не об освобождении, а об оккупации их советским, коммунистическим режимом.

Для того, чтобы разобраться, рассмотрим, что же действительно происходило и происходит на данных территориях тогда и сейчас. В качестве примера возьмем Украину.

Процесс «декоммунизации» Украины, который начался еще во времена распада СССР, активизировался в период политического кризиса и смены власти в 2014 году, узаконен принятым 9 апреля 2015 года Верховной Радой Украины пакетом законов. 15 мая 2015 года законы подписал президент Украины Порошенко.

После 24 февраля 2022 года «декоммунизация» стала интенсивнее и более углубленной из-за проведения СВО. В апреле 2023 года президент Украины Зеленский подписал закон о «деколонизации», который запрещает географические названия, связанные с Россией. Запрещаются не только новые наименования, но и предписывается изменить старые.

Процесс «декоммунизации» в общественной жизни Украины начался сразу после провала Августовского путча и провозглашения независимости Республики. Сначала «декоммунизации» подверглись образование и воспитание. Из учебных программ учебных заведений были выведены дисциплины, посвященные изучению основ коммунистической идеологии, истории Коммунистической партии и тому подобное. На предприятиях и в воинских частях были ликвидированы так называемые «ленинские комнаты», убраны бюсты Ленина и других коммунистических партийных деятелей.

Одним из первых советских памятников, снесенных на Украине, был монумент Великой Октябрьской социалистической революции в Киеве. Снос состоялся в соответствии с решением Киевсовета в сентябре 1991 года.

Во время Евромайдана 8 декабря 2013 года в Киеве был уничтожен памятник Ленину. Это вызвало цепную реакцию в других городах — начался «ленинопад», в ходе которого массово сносились памятники советским государственным деятелям и советская символика. За первый год памятники Ленину были снесены или демонтированы во всех областных центрах, кроме Запорожья, Донецка, Луганска и Симферополя.

Четыре декоммунизационных закона были одобрены на заседании Кабинета министров Украины 31 марта 2015 года.

В частности, «декоммунизационный пакет законов» устанавливает уголовную ответственность для лиц, открыто выражающих коммунистические взгляды и отрицающих «преступления коммунистического тоталитарного режима». В частности, публичное испол-

нение группой людей «Интернационала» (гимн СССР до 1944 г.), наказывается лишением свободы на срок от 5 до 10 лет с конфискацией имущества или без таковой, что является более суровым наказанием, чем предусмотренные украинским законодательством санкции за изнасилование и сопоставимо с наказанием за нанесение тяжких телесных повреждений.

В октябре 2015 Украинский институт национальной памяти обнародовал список из 520 человек, чья деятельность подпадает под действие законов о декоммунизации. В список вошли лица, которые занимали руководящие должности в коммунистической партии, высших органах власти и управления СССР, УССР, других союзных или автономных советских республик. Названные сотрудники ЧК-ГПУ-НКВД-КГБ, а также деятели коммунистической партии, Октябрьской Революции 1917 года. Также под декоммунизацию подпадают те, кто устанавливал советскую власть на Украине, преследовал участников борьбы за независимость Украины в XX веке.

К августу 2020 года были демонтированы 2389 памятников, из них 1320 памятников Ленину. В городах на территории Украины, подконтрольной Киеву, в общественных местах памятников Ленину не осталось. Переименовано 987 населённых пунктов, в том числе 32 города, и примерно 52 тысячи улиц.

9 апреля 2015 года голосами 254 народных депутатов принят проект закона «Об осуждении коммунистического и национал-социалистического (нацистского) тоталитарных режимов на Украине и запрет пропаганды их символики». 15 мая закон был подписан Президентом и вступил в силу.

16 декабря 2015 года Окружной административный суд Киева удовлетворил в полном объёме иск министерства юстиции страны, запретив деятельность Коммунистической партии Украины.

16 мая 2022 года Коммунистическая партия Украины была распущена и запрещена.

Вот так Украина расправилась со своим «советским прошлым».

А теперь разберемся какое же было реальное прошлое Украины в год освобождения ее от немецко-фашистских захватчиков.

На рубеже 1943—1944 годов УПА (Украинская повстанческая армия) стала наиболее многочисленной за все время своего существования, объединяя не менее 40 000 человек, в том числе и подпольные кадры ОУН (Организация украинских националистов).

В 1944 году немецкая пресса публиковала многочисленные статьи об успехах УПА в борьбе с большевиками, называя членов УПА

«украинскими борцами за свободу», но независимые исследователи указывают на антисемитскую, антипольскую и антирусскую позиции и стремление устроить геноцид соответствующих меньшинств.

Ещё до нападения Германии бандеровцы из ОУН планировали этнические чистки и предлагали программу «Украина для украинцев», плакаты с этим лозунгом националисты расклеивали по Львову 30 июня. Кроме того, бандеровцы считали евреев социальной опорой коммунистов. Уже 30 июня ОУН начала формировать организованные отряды из националистов, которые затем ловили евреев и проводили облавы. Они носили на руке сине-желтые нарукавные повязки (цвета украинских символов). Националисты ходили по домам в поисках евреев, водили их по улицам и сопровождали к местам убийств.

Документы ОУН(б) свидетельствуют о том, что в начале 1940-х евреи, поляки и русские рассматривались как исторически враждебные группы. В частности указания провода ОУН содержали указание о делении национальных меньшинств на «дружественные» и «враждебные» (поляки, русские, евреи). Первые наделялись одинаковыми правами с украинцами, и им «создавалась возможность возвращения на родину». По отношению к вторым предполагалось «истребление в борьбе тех, кто будет защищать режим», в особенности истребление интеллигенции и не допущение возможности её создания (доступа к школам).

Польских крестьян предполагалось ассимилировать, «разъясняя им, что они украинцы», ассимиляция евреев исключалась. В инструкции СБ ОУН от мая 1941 года сообщалось, что к факторам, которые рассматриваются как опора советской власти, и должны быть обезврежены, относятся евреи, поляки, русские и «разные азиаты, которыми Москва колонизирует Украину». Один из главарей ОУН Ярослав Стецько считал целесообразными немецкие методы уничтожения евреев и исключение их ассимиляции.

В 1941 году антисемитизм был составной частью идеологии украинского национализма. В июле 1941 года украинские националисты из ОУН Степана Бандеры приняли участие в организации и проведения погрома во Львове.

В июле 1941 года ОУН (б) декларировали: «Поляков — за Сян, немцев — в Берлин, евреев — на виселицы».

7 июля 1941 года во Львове состоялось совещание руководителей ОУН, на котором было принято решение применять по отношению к евреям «все методы, которые приведут к их уничтожению».

По данным исследований милиция и отряды, организованные местными лидерами ОУН действовали в конце июня-августе 1941 года во многих местах на территории Волынской, Ровенской, Житомирской, Киевской, Львовской, Ивано-Франковской, а также некоторых других областей. На этой территории милиция, созданная ОУН(б) выполняла вспомогательную роль в массовых казнях, проводимых нацистами, а также в менее массовых и единичных убийствах военнопленных и местных жителей.

В постановлениях II Конференции ОУН 1942 г. в пункте, посвященном отношению ОУН к народам и национальным меньшинствам, сообщалось о стремлении ОУН «навязать дружеские отношения и сотрудничество на основе самостоятельных национальных государств и сильного фронта поработанных народов».

На I Войсковой Конференции Главной военной командой было решено венгров, чехов и румын не трогать. «Не трогать» предписывалось также «других нацменов СССР». К военнопленным из западноевропейских стран (англичане, французы, голландцы, бельгийцы) надлежало относиться наилучшим образом и сразу же освобождать.

С созданием Украинской повстанческой армии в некоторых пропагандистских листовках ОУН стали появляться более нейтральные, по отношению к другим национальностям, призывы и лозунги. Так, например, в одной из пропагандистских листовок ОУН за июнь 1943 года было взывание к народам Узбекистана, Туркменистана, Кавказа, и других советских республик, в том числе взывание было адресовано и к «народам Азии».

В частности националисты призывают эти народы к «национальным революциям», утверждая, что «Москва целыми веками грабила у вас ваш хлеб, ваше железо, ваш уголь, ваш скот, ваш хлопок, а во время войны брала с вас — подать крови» и что, «Сегодня хочет заменить империалистическую Москву — Берлин». Это все было подкреплено лозунгами «Свобода народам, свобода человеку!» и «За самостоятельные государства народов Европы и Азии!».

Весной 1943 года немцы начали формирование 14-й дивизии СС из украинских добровольцев дистрикта Галиция и «Украинской освободительной армии» из «восточных украинцев», преимущественно военнопленных.

В том же году начались события, названные Волынской трагедией. По данным польских официальных источников, в 1943—1944 годах на Волыни погибло шестьдесят ты-

сяч поляков и двадцать тысяч украинцев, основная вина за это лежит на украинских националистах, действовавших под руководством Дмитрия Клячківського. В 2016 году парламент Польши квалифицировал преступления украинских националистов против польского населения как геноцид.

После утверждения нового курса ОУН на III Чрезвычайном Съезде ОУН украинские националисты стали прилагать ещё более интенсивные практические усилия для осуществления лозунга «Свобода народам! Свобода человеку!». Сам этот лозунг из сравнительно маргинального для ОУН в момент нападения Германии на СССР стал центральным в пропаганде УПА. Венцом пропагандистской кампании по привлечению представителей различных народов к борьбе УПА стала состоявшаяся в ноябре 1943 г. «Конференция поработанных народов Европы и Азии». Она состоялась 21—22 ноября 1943 г. в лесах Ровенской области. В работе конференции приняли участие 39 «делегатов» от 13 народов. Среди них: 6 грузин, 5 азербайджанцев, 5 узбеков, по 4 татарина и армянина, по два белоруса, казаха, осетина, по одному башкиру, кабардинцу, черкесу и чувашу.

В 1943 году на Украине была создана 14-я добровольческая пехотная дивизия СС «Галиция» (1-я украинская, более известна как «дивизия СС «Галичина» — тактическое соединение войск СС нацистской Германии, набранное из украинских добровольцев-коллаборационистов.

Дивизия набиралась из жителей региона Галиция генерал-губернаторства. Избыток добровольцев (на 1 июня 1943 записалось более 80 тысяч) позволил также сформировать 204-й батальон полиции и СД и ряд других подразделений, часть которых была позже использована для воссоздания дивизии после её разгрома под Бродами в июле 1944 года.

Подразделения дивизии с осени 1943 года использовались в операциях против партизан на территории Европы. В середине июля 1944 года дивизия первого набора была разгромлена Красной армией в боях под Бродами. В конце сентября 1944 года боеготовые полки дивизии были переброшены на подавление Словацкого восстания, а к середине октября 1944 года дивизия была задействована в Словакии в полном составе.

В начале 1945 года дивизия была переброшена на Балканы, где участвовала в операциях против югославских партизан. В середине марта немецкое командование собиралось разоружить дивизию, передав её вооружение формируемому германскому соединению, но быстрое продвижение Красной армии вынуди-

ло перебросить её на фронт, где она действовала совместно с 1-м германским кавалерийским корпусом и перед капитуляцией входила в подчинение 4-го танкового корпуса. В последних числах апреля 1945 года дивизия формально была преобразована в 1-ю Украинскую дивизию Украинской национальной армии, хотя на германских картах и документах она всё ещё имела прежнее название и командование войск СС считало её своим соединением. В период с 8 по 11 мая 1945 года части дивизии сдались американским и британским войскам.

Достоверно известно об участии дивизии в военных преступлениях. Её отдельные военнослужащие (особенно из 4-го и 5-го полков СС в период до их официального зачисления в состав «Галичины») причастны к преступлениям против мирного населения. Войска СС, в состав которых она входила, признаны преступной организацией решением Нюрнбергского трибунала.

Однако, 23 сентября 2020 г. Верховный суд Украины постановил, что символика дивизии СС «Галичина» не связана с нацизмом и поэтому не может быть запрещена в стране. С таким же утверждением выступил Украинский институт национальной памяти.

Зверства ОУН-УПА можно перечислять долго, но остановимся на 1944 году — годе освобождения Украины от фашистской нечисти.

Только с января по февраль 1944 года в Ровенской области было зарегистрировано 154 нападения на подразделения и военнослужащих Красной Армии, в результате чего было убито 439 советских военнослужащих. В результате такого нападения был смертельно ранен командующий 1-м Украинским фронтом генерал армии Ватутин Н.Ф.

Летом 1944 года действия УПА выражались в организации засад, обстрелах транспорта, убийства военнослужащих, нападений на военные склады. Кроме того действия ОУН — УПА были направлены на срыв мобилизации и поставок продовольствия для Красной Армии. Отряды УПА нападали на районные центры с целью отвлечения войск для их охраны. При этом советских активистов и лиц, взятых в плен, бандеровцы убивали.

Всего от нападений УПА и вооруженных членов ОУН в 1944 году Красная Армия потеряла погибшими 157 офицеров и 1880 солдат и сержантов, 31 офицер и 402 солдата и сержанта пропали без вести.

Весь 1944 год с помощью германских сапёров УПА сооружала многочисленные схроны (убежища). Глубоко под землёй расположились типографии, госпитали, сторожевые посты,

библиотеки, архивы, склады, казармы и т.п. В 1945—1946 годах советские органы безопасности и войсковые группы обнаружили 28969 таких убежищ. Из них бандиты ещё несколько лет делали свои подлые вылазки, убивая красноармейцев, советских офицеров, активистов, советских служащих, учителей, представителей прогрессивной творческой интеллигенции, журналистов, совершая террористические акты против своего же народа, пытаясь силой и страхом заставить поверить его в свои националистические бредни, за которыми был только один-единственный интерес: вернуть себе утраченную власть над народом и овладеть его землёй и всеми богатствами.

С осени 1944-го в рядах УПА и среди значительной части населения росли пессимизм, неверие в победу над Советской властью, всё больше жителей шли на сотрудничество с НКГБ — НКВД. После 11 июля 1944 года до сведения населения был доведён приказ Р. Шухевича: кто будет замечен в связях с НКВД, станет злейшим врагом УПА, таких предателей Служба безопасности будет четвертовать, вешать, не жалея при этом ни их детей, ни родителей. Приказ по группе УПА «Север» гласил: «Всех выступающих агитаторов и пропагандистов вражеских идей арестовывать и расстреливать. Казнь приводить в исполнение в присутствии населения». «Требуется кровь? — Дадим море крови! Требуется террор? — Сделаем его адским!.. Не стыдитесь убивать, грабить и поджигать».

«В борьбе нет этики!» — бесновались украинские нацисты.

На Львовщине членам двух семей за сотрудничество с НКВД выкололи глаза, а затем публично разрубили топорами на мелкие кусочки.

В Волыно-Ровенской епархии за поддержку мероприятий Советской власти оуновцы казнили 60 священников. За февраль 1944 — декабрь 1946-го службы ОУН — УПА уничтожили 11725 человек, из них 6980 являлись уроженцами Западной Украины, ликвидировались и их семьи.

В операциях Красной Армии и войск НКВД против УПА с февраля 1944-го до 22 октября 1945-го было убито 98846 бандитов, пленено — 104990, сдались в плен добровольно — 48880 человек. При этом потери советских войск составили 13420 убитыми и ранеными.

Всего на Украине в 1940—1950-е годы от рук оуновцев погибло свыше 500 тысяч мирных украинцев, более 400 тысяч советских военнопленных, 20 тысяч солдат, офицеров Красной Армии и правоохранительных органов, 850 тысяч евреев и 220 тысяч поляков.

После ликвидации вооруженных формирований УПА весной-летом 1945 года, нападения ОУН-УПА на военнослужащих продолжались до конца 1940-х годов.

В послевоенное время участники ОУН старались отрицать свою причастность к массовым убийствам и сотрудничеству с немцами, некоторые документы даже были фальсифицированы.

Украина была одной из ведущих союзных республик. Качественное образование, сеть научных и промышленных предприятий, развитое сельское хозяйство, мощный военно-промышленный комплекс, выпускающий ракеты, транспортные самолёты и танки... Плюс кадры: лучшие учёные, врачи, инженеры. В 1990 году на Украине было 313079 научных работников, в том числе 62 тыс. докторов и кандидатов наук. В УССР имелось 150 вузов, в которых работали 1,4 тыс. профессоров и докторов наук, около 16 тыс. доцентов и кандидатов наук. Большой отряд учёных работал в Южном отделении Всесоюзной академии сельскохозяйственных наук имени В.И. Ленина. Крупнейшим научным центром УССР была Академия наук Украинской ССР, насчитывавшая 81 тыс. сотрудников, в том числе 14 тыс. научных работников, среди которых более 1 тыс. докторов и 7 тыс. кандидатов наук, 300 академиков и членов-корреспондентов АН УССР.

Результаты фундаментальных исследований украинских учёных позволили объяснить ряд явлений при разделении атомных ядер, создать принципиально новые состояния вещества с заданными свойствами, расшифровать структуру сложных химических веществ, создать научные предпосылки управления наследственностью и изменчивостью живых организмов. Украинские предприятия принимали активное участие в советской космической программе.

Подтверждением высокого качества этих технологий, высокого интеллектуального потенциала Украины является продажа лицензий промышленно развитым странам мирового сообщества.

Всё это теперь в прошлом. На Украине царят разруха и нищета, разгул бандеровского неонацизма и русофобии, идёт война. Снова история доказывает, что ослабление связей народов Украины и России обернулось трагедией и страданием именно украинского народа. Отрыв Украины снова возродил русофобию, националистические бредни, братоубийственные настроения и кровавые расправы внутри страны. Националистическое отребье вновь в поисках иностранных покровителей, теперь в

лице империалистических сил США и объединённой ненавистью к России Европы. Эти отщепенцы общества выступают с фашистской пропагандой, прикрываясь старым знаменем «самостийности», уничтожают собственный народ.

Но, к сожалению, все вышесказанное уже неведомо украинскому обществу, так же как и большей части российского общества. Невольно возникает вопрос: «А почему?»

А это результат теоретической и практической беспомощности нашей исторической науки и образования. Дошло до того, что сегодня нам приходится доказывать, что не СССР начал Вторую мировую войну. Во многих странах Советский Союз уже числится в ее виновниках, наряду с фашистской Германией. Остался последний шаг — самим россиянам поверить в то, о чем говорят уже не только на враждебном Западе, но и на постсоветском пространстве: «СССР — агрессор, пособник фашистов, развязавший Вторую Мировую войну». Это ведет к окончательному крушению мирового порядка, основанного на Ялтинско-Потсдамских соглашениях.

Сфера влияния отечественной исторической науки продолжает сокращаться. Она потеряла свое влияние не только во всех странах дальнего зарубежья, но и на всем постсоветском пространстве. Уже и в самой России трактовки политически важных событий прошлого, включая победу в Великой Отечественной войне, многие историки либерального направления ставят под сомнение.

В течение всего времени фальсификаторы из разных стран, в том числе и из России, находят все большее и большее поле деятельности для искажения истории. Наиболее привлекательным и распространенным является следующее:

1) фальсификаторы, вслед за геббельской пропагандой, обвиняют СССР в подготовке нападения на Германию, в равной ответственности с Германией за развязывание Второй мировой войны, искажают роль Советского Союза во Второй мировой войне;

2) проводится мысль об идентичности советского строя и нацистского. Коммунизм и нацизм, фашизм и сталинизм для них - одно и то же, а победа была достигнута народом вопреки системе Сталина;

3) идёт умаление роли советско-германского фронта в разгроме фашистской Германии и её союзников, в освобождении Европы от фашистского ига;

4) принижение уровня советского военного искусства и полководческого таланта советских военачальников. Победа, якобы, до-

стигнута ценою огромных жертв и потерь. Утверждается, что СССР не победил, а проиграл в войне, потому что слишком велика цена победы;

5) дегероизация советских воинов, совершивших подвиги, и, наоборот, восхваление предателей, эсесовцев, коллаборационистов и др.;

6) потери сторон, намеренное преувеличение политиками и чиновниками жертв войны, в первую очередь, со стороны СССР.

Это свидетельствует о целенаправленной стратегии фальсификации Великой Отечественной войны, девальвации Победы над фашизмом. Целью этой стратегии является стремление заставить Россию, как правопреемницу СССР, покаяться за Победу и возместить якобы понесенные потери стран Восточной и Центральной Европы в результате этой Победы. Эти процессы чрезвычайно опасны.

Но еще более опасны процессы фальсификации событий и истории Второй мировой и Великой Отечественной войн, направленные на переформатирование сознания непосредственно российского общества. Так же как и население стран Восточной и Центральной Европы, в течение последних трех десятилетий общественное мнение России обрабатывается различного рода фальшивками, относительно событий Великой Отечественной войны.

**Главным целенаправленным объектом фальсификации является сознание российской молодежи.**

Здесь как нельзя кстати известное высказывание О. Бисмарка: «Войны выигрываются и проигрываются за школьными партами». А китайцы, в свою очередь, добавляют: «Если вы хотите победить врага – воспитывайте его детей».

Президент США Д.Ф. Кеннеди сказал незадолго до своей трагической гибели: «Нация проявляет себя не только в людях, которым она дает жизнь, но и в том, каким людям она воздает почести, каких людей она помнит». Нас это касается в полной мере. Общество давно не

вспоминает первых Героев Советского Союза, летчиков, которые спасали челюскинцев, первые совершали тысячекilометровые перелеты, покоряли неизведанные маршруты. Мы совершенно забыли героев первых пятилеток - стахановцев. А ведь это они создавали материально - техническую базу государства, которая продолжает действовать и сейчас. Современные школьники и студенты знают о Великой Отечественной войне, в основном по современным «мыльным» сериалам.

Сейчас у значительной части молодежи разрушены или утрачены такие ранее привычные черты, как честность, скромность, вера в добро и справедливость, поиск жизненного идеала, готовность к самопожертвованию ради интересов Родины, общества, своих близких. Все это – следствие многих факторов и духовной коррозии общества.

За последние годы заметно расширился спектр маргинальных субкультур, исповедующих асоциальное поведение. Экстремистские проявления в молодежной среде, особенно, фашистского и националистического характера, становятся реальной угрозой социальной и межнациональной стабильности в стране. Это свидетельствует об антироссийской направленности системы ценностей современной молодежи, и как следствие о низком уровне патриотизма и потере исторической памяти. А ведь народ, переставший гордиться прошлым, не будет понимать и настоящего. Он станет равнодушным ко всему и, в конце концов, превратится в стадо скотов.

И в связи с этим главной задачей в направлении пропаганды исторической правды не только в России, но и для зарубежных объективных аналитиков является защита правды об истории Второй мировой войны от ее фальсификаторов. Это трудная и кропотливая работа, которая несет на себе большой груз ответственности. Тем не менее, правду об истории Второй мировой и Великой Отечественной войн необходимо знать.

#### Список использованных источников:

1. Емельянов Ю. В. Десять сталинских ударов. Триумф генералиссимуса. — М.: Эксмо, 2006. — 464 с.
2. Штеменко С. М. Генеральный штаб в годы войны. — М.: Воениздат, 1989. — 590 с.
3. Великая Отечественная война, 1941—1945: энциклопедия / под ред. М. М. Козлова. — М.: Советская энциклопедия, 1985. — 406 с.
4. Пирогов В.В. Эпоха культа личности. От Сталина до Хрущева. — М.: Вече.2019 — 320 с.
5. Десенко В.М., Ковальчук О.В. Военно-политическая пропаганда и агитация: история и современность (к 80-летию победы в Великой Отечественной войне). — ВА РВСН им. Петра Великого. 2024 — 105 с.

**Исследование возможности применения математических методов для изучения социологических процессов в России в современных условиях**

The study of the possibility of using mathematical methods to study sociological processes in Russia in modern conditions

**Л.Р.Борисова,**

*доцент кафедры математики*

*Финансового университета при Правительстве РФ,*

*канд. физ.-мат. наук*

**Н.Ш.Кремер,**

*доцент кафедры математики*

*Финансового университета при Правительстве РФ*

*канд. экон. наук*

**М.Н.Фридман,**

*доцент кафедры математики*

*Финансового университета при Правительстве РФ*

**Аннотация:** Представленная авторским коллективом статья посвящена анализу существующих математических моделей, используемых в социологии. Исследование основано на использовании динамических моделей при анализе динамики конфликтных ситуаций. Отдельно рассматривается возможность использования теории перспектив в социологических исследованиях, а также моделирования с использованием клеточных автоматов. Зафиксировано, что данных подходов недостаточно, так как не учитывается психологическая составляющая при принятии решения.

**Ключевые слова:** синергетика, теория перспектив, клеточный автомат, психология

**Abstract:** The article presented by the author's team is devoted to the analysis of existing mathematical models used in sociology. The research is based on the use of dynamic models in analyzing the dynamics of conflict situations. The possibility of using perspective theory in sociological research, as well as modeling using cellular automata, is considered separately. It is recorded that these approaches are not enough, since the psychological component is not taken into account when making a decision.

**Keywords:** synergetics, perspective theory, cellular automaton, psychology

На протяжении тысячелетий не менялись как базовые потребности человека: в пище, жилище, одежде, воспроизводстве, так и основные поведенческие характеристики человека. С ростом технологического прогресса часть усилий по удовлетворению базовых потребностей возложена на механизмы и автоматы, существенно повышающие производительность труда. Значительно изменились способы коммуникаций, возможности получения, обработки и анализа информации. Появление Интернета привело к громадному качественному скачку в информационном поле, а появление искусственного интеллекта возможно приведет к настоящую информационную революцию, последствия которой нам еще предстоит осознать.

Однако, остались неизменными базовые, основные черты человеческого характера, несовпадение которых у контактирующих между собой индивидов или малых и больших групп населения приводит к противоречиям, которые могут быть разрешены в зависимости от конкретной ситуации, разными методами, в том числе и болезненными для одной из противоборствующих сторон. К конфликтам достаточно часто приводит либо отсутствие или недостаток информации, либо получение заведомо искаженной информации. В связи с этим приобретает особое значение использование объективных методов, позволяющих оценить имеющуюся информацию как с количественной, так и с качественной стороны.

Мы живем в особое время, когда накоплено большое количество информации, в том

числе математически необработанной. Говоря о подходах к обработке информации, невозможно не вспомнить о замечательном ученом-физике Дмитрие Сергеевиче Чернавском, который писал «Возникновение информации возможно только в неустойчивых условиях. Иными словами, неустойчивость является необходимым условием развития. Наконец, в интеграции наук неустойчивость играет ключевую роль». Эта цитата приведена в статье Г.Ю. Ризниченко [1], посвященной творчеству Чернавского. В этой работе автор цитирует последнюю книгу Чернавского «Синергетика и информация. Динамическая теория информации» [2], в которой Дмитрий Сергеевич писал, что «цель синергетики состоит в соединении точных, естественных и гуманитарных наук». На конференции, посвященной 105-летию Финансового университета, на Круглом Столе «Формирование математической научной школы в Финансовом университете» обсуждались основные значительные результаты научной деятельности Д.С. Чернавского. В частности, один из авторов этих строк неоднократно в конце восьмидесятых лет присутствовала на научных семинарах в Физическом институте АН СССР.

Базовая модель информационного противоборства с дестабилизирующим воздействием одной группы людей на другую была предложена в работе [3], в которой было показано наличие пика ажиотажа при таком воздействии. Отметим, что авторами этой работы были найдены условия превосходства интенсивности распространения информации по внешнему каналу по сравнению с внутренним, и на основании предложенной модели сделан вывод, что для победы первая сторона должна иметь значительное превосходство в распространении своей информации по внешнему каналу.

Авторы данной работы ранее моделировали взаимодействия между двумя людьми и между малыми коллективами [4]. В этой работе использовали методы теории игр и аппарат моделирования с использованием обыкновенных дифференциальных уравнений, учет мнения третьей стороны в конфликте двух противоборствующих сторон.

Среди дискретных математических моделей выделяются модели с использованием клеточных автоматов. Они позволяют следить за динамикой системы. В частности, известна модель «Жизнь», которую легко можно запрограммировать на любом широко распространенном языке программирования. Данная модель позволяет прогнозировать, в частности, поведение толпы в замкнутом пространстве [5], и является достаточно ограниченной в приме-

нении. Более продвинутой является модель SCIPR [6]. Основным предположением данной модели является изменчивость агентов в ответ на события, что во многом является спорным. Похожее моделирование выполнено в работе [7], авторы которой также за основу взяли модель «Жизнь», рассмотрели социумы с высокой и низкой рождаемостью, не только конкурирующие друг с другом за ресурсы, но и вступающие в кооперацию друг с другом.

Интересный анализ выполнен в обзорной работе [8], авторы которой указывают на важность учета прошлого опыта при принятии решения при наличии социальных ограничений. С данной работой перекликается еще одна обзорная работа, посвященная анализу теории перспектив Канемана и Тверски [9], в которой сравнивается концепция принятия экономических решений в зависимости от обрамления (так называемый «фрейминг-эффект») и концепция учета психологических факторов [10]. В теории перспектив рассматривается не математическое ожидание функции полезности, как в классической экономической теории, а значение некоторой специальной функции от вероятности события, учитывающая убытки и зависимость от точек отсчета. Р. Талер не согласен с теорией перспектив Канемана, он утверждает, что люди вовсе не глупые потребители, но они и не сверхрациональные машины [11]. В работе [12] также приведена критика теории перспектив, подчеркивается, что главными недостатками теории перспектив являются недостаточность психологических исследований наряду с математическими расчетами, служащими инструментом не отдельной теоретической модели, а скорее «модели в противовес», а также отсутствия исследования переработки информации участниками ситуаций и связи с реально принимаемыми решениями.

Выполненный анализ литературы вновь, как и прежде, при анализе возможности использования методов теории игр [13] некоторых управленческих задач, убеждает нас в значимости полноты представленных для математической обработки исходных данных, что порой трудно собрать из-за вербальности некоторых переменных. В работе [14] подчеркивается необходимость знания сотрудниками трудовых коллективов методов разрешения споров.

Исходя из всего вышеперечисленного можно сделать вывод, что, несмотря на безусловную полезность математического моделирования в сфере взаимоотношений между людьми, очень трудно формализовать эмоциональную сферу, играющую важную роль в принятии решений, в том числе, экономических.

Психологические аспекты играют очень важную роль в мгновенном реагировании на многие острые моменты, возникающие в людских взаимоотношениях.

Из многих рассмотренных нами математических моделей самой интересной является теория перспектив Канемана, в которой используется нелинейная функция взвешивания вероятностей, которая позволяет описать феномен

принятия решений, связанных с риском, а именно большинство людей стабильность предпочтут сиюминутной выгоде. Практического применения данная теория не нашла. Возможно, появление на рынке труда специалистов по профайлингу, работающих в связке с юристами, помогут быстрее идентифицировать ложные утверждения в информации и взаимоотношениях.

#### Список использованных источников:

1. Ризниченко Г.Ю. Базовые модели Дмитрия Сергеевича Чернавского // Компьютерные исследования и моделирование. 2017. Т.9. № 3. С. 389-395.
2. Чернавский Д.С. Синергетика и информация: Динамическая теория информации. М. 2021. № 13. Изд. стереотип. Издательская группа URSS. 304 С.
3. Михайлов А.П., Маревцева Н.А. Модели информационной борьбы // Математическое моделирование. 2011. Т. 23. № 10. С. 19–32.
4. Borisova L, Fridman M. Dynamic approach to modeling hierarchical conflict situations in small groups // International Conference on Modelling and Simulation of Social-Behavioural Phenomena in Creative Societies MSBC 2022: Modeling and Simulation of Social-Behavioral Phenomena in Creative Societies pp 14–26.
5. Борисова Л.Р., Подрезов Ю.В. Моделирование процесса распространения паники в толпе с использованием возможностей программирования на языке R. // Проблемы безопасности и чрезвычайных ситуаций. – М.: 2019. – № 4. – 57-60.
6. Grier, R. A., Skarin, B., Lubyansky, A., & Wolpert, L. SCIPR: A computational model to simulate cultural identities for predicting reactions to events // Proceedings of the Second International Conference on Computational Cultural Dynamics, 2008. [Электронный ресурс]. URL: <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/3261/umfrage/gender-pay-gap-in-deutschland/> (дата обращения: 14.05.2023].
7. Графов В.В., Логовский В.А. Применение клеточных автоматов при моделировании социальных структур. // Актуальные направления научных исследований XXI века: теория и практика. 2019. Т.7. № 1(44). С.119-122.
8. Гречко М.В., Кобина Л.А., Гончаренко С.А. Трансформация механизма принятия решений экономическими агентами под воздействием социальных ограничений // Национальные интересы: приоритеты и безопасность. 2020. № 7(388). С. 1202–1222. – doi: 10.24891/ni.16.7.1202.
9. Kahneman D., Tversky A. Prospect Theory: An Analysis of Decision under Risk // *Econometrica*. 1979. Vol. XLVII. P. 263–291.
10. Авакян-Форер А.Г. — Проблема поведения экономического субъекта в теориях Д. Канемана, А. Тверски, Р. Талера: социально-философский анализ // Философия и культура. 2019. № 11. С.46-53
11. Thaler R.H. From Homo Economicus to Homo Sapiens // *Journal of Economic Perspectives*. 2000. № 1. P. 133–141. doi: 10.1257/jep.14.1.133.
12. Rossiter J.R. A critique of prospect theory and framing with particular reference to consumer decisions // *Journal of consumer behavior. An international research review*. 2019. 18(5)/ P.399-405.
13. Борисова Л.Р., Кремер Н.Ш., Фридман М.Н. Некоторые подходы применения теории игр в управленческих задачах // *Самоуправление*. 2022. 4(132). С. 251-254.
14. Котова О.В., Мальцева С.М., Пронина Е.Р., Стец А.В. О методах разрешения конфликтных ситуаций в организации // *Азимут научных исследований*. 2021. Т.10. № 2(35). С. 207-209.

## Проблемные вопросы улучшения морального климата в команде проекта

Problematic issues of improving the moral climate in the project team

**С.А.Полевой,**

*профессор Кафедры менеджмента*

*Финансового университета при Правительстве РФ,*

*д-р техн. наук*

**Аннотация:** В работе рассматриваются проблемные вопросы улучшения морального климата в команде проекта. Показана важность для компании организационного климата в общем и морального климата в команде проекта в частности. Обозначены основные факторы, которые являются наиболее важными климатическими показателями. В результате исследования выявлены факторы, которые могут повысить моральный климат в коллективе. Определены их веса и значимость. Разработаны рекомендации по использованию мероприятий, применяя которые возможно достичь эффекта среди данных факторов и существенно повысить моральный климат в команде проекта.

**Ключевые слова:** команда проекта, моральный климат, организационный климат, эмоциональное состояние, благоприятная атмосфера в коллективе.

**Abstract:** The paper discusses problematic issues of improving the moral climate in the project team. The importance of the organizational climate in general and the moral climate in the project team in particular for the company is shown. The main factors that are the most important climatic indicators are identified. As a result of the study, factors that can increase the moral climate in the team have been identified. Their weights and significance are determined. Recommendations on the use of measures have been developed, using which it is possible to achieve an effect among these factors and significantly increase the moral climate in the project team.

**Keywords:** project team, moral climate, organizational climate, emotional state, favorable atmosphere in the team.

Современная компания прежде всего заинтересована в эффективности своей работы. Одним из важнейших факторов при этом являются человеческие ресурсы компании. Поскольку важна хорошая организационная атмосфера для организации заключается в том, что в таком коллективе есть сплоченность, которая позволяет быть более продуктивными и конкурентоспособными, а также взаимопомощь, одни взгляды на задачи и пути их решения, объединение общими целями и интересами.

Команда является основным двигателем эффективности для большинства организаций, и именно поэтому важен климат внутри этого общества, который создает основное настроение для продуктивной работы всей компании. Поэтому важно развивать коммуникацию внутри коллектива, создавать общие цели и задачи, объединять не только общим делом, но и общей ответственностью за происходящее, которая будет сближать сотрудников.

Климат в команде — это сложный показатель, который может быть положительным (доверие, безопасность, взаимопонимание, рост и уверенность) или отрицательным (беспокойство, неуверенность, скука, конфликты).

В современном мире одним из самых важных ресурсов, который обеспечивает продуктивность деятельности в каждой компании, является коллектив и отношения внутри него, которые формируются в момент работы всех его лиц. Поэтому нам так важен положительный климат внутри каждого коллектива, от которого зависит эффективность и производительность, удовлетворенность сотрудников и желание продолжать трудиться в данной команде.

Научные исследования в сфере взаимоотношений в команде проекта, морального климата проводили многие экономисты и маркетологи, таких, как Литвин, Карлесс, Кэмпбелл, Джей-Джей Гюнтер, Брейфилд и многие другие.

Ими выявлено, что к числу наиболее важных климатических показателей относятся ответственность, коллективизм, сплочённость, близость и доступность, систематизация и актуализация. Оценка организационного климата позволяет понять, насколько сотрудники соответствуют внутренним ценностям и миссии компании. Эмоциональное состояние коллектива отражает реальные условия работы и межличностные отношения. Положительный психологический климат в команде помогает

улучшить технико-экономические показатели проекта, который она делает, повысить производительность труда, создать полную удовлетворенность работой, сформировать сплоченность и ощущение причастности к организации и проекту.

Для выявления мотивации членов команды проекта среди специалистов проектного управления был проведен опрос в одном из телеграмм-каналов какие наиболее важные факторы повысят моральный климат в коллективе. В результате были выделены следующие наиболее важные для членов команды проекта факторы:

1. Материальное вознаграждение.
2. Структурирование работы с четко выстроенной системой обратной связи от руководства.
3. Потребность ставить для себя сложные цели и достигать их.
4. Развитие близких отношений внутри коллектива.
5. Осмысленные, социально полезные с общественной точки зрения рабочие задачи.

Их приоритетность была также оценена и представлена на рисунке 1.



Рисунок 1 – Приоритеты среди наиболее важных для членов команды проекта факторов, влияющих на моральный климат в команде проекта

Из данных можно сделать вывод, что для морального климата в команде проекта наиболее высоким приоритетом обладают такие факторы, как «Развитие близких отношений внутри коллектива», «Потребность ставить для себя сложные цели и достигать их», «Структурирование работы с четко выстроенной системой обратной связи от руководства». 28, 23 и 21% соответственно. Остальные факторы имеют менее значимую составляющую.

На наш взгляд наиболее важным тут конечно является фактор «Развитие близких отношений внутри коллектива» и по сути влияя на него можно существенно повысить моральный климат в коллективе команды проекта.

На развитие близких отношений внутри коллектива, формирование благоприятной ат-

мосферы в команде проекта могут оказать существенное влияние:

- Атмосфера согласованности. В случае возникновения конфликтов руководитель должен уметь их предотвращать, принимать меры для их разрешения и не допускать их повторения в команде.
- Возможность самостоятельно принимать решения в соответствии с их компетенцией.
- Возможность свободного общения между начальниками и подчиненными в дружелюбной манере.
- Полная информированность о текущих событиях и процессах в команде. Для этого необходимо проводить регулярные встречи, совещания и презентации, в ходе ко-

торых освещаются особенности текущих проектов и анализируются их преимущества и недостатки.

Какими мероприятиями возможно достичь эффекта среди данных факторов?

Небольшие праздники, открытая и понятная система ключевых показателей и постоянно совершенствование внутри команды проекта помогут сделать организационный климат в проекте более открытым и положительным.

Корпоративные традиции формируют корпоративную культуру компании в целом и проекта в частности, что положительно сказывается на общем рабочем климате. Такую систему праздников можно связать с системой КРІ: при достижении командой проекта целевых показателей за месяц устраивается корпоратив.

Следующим направлением является гибкий подход к графику сотрудников со стороны руководства. Такой взгляд также стал существенным методом стимулирования интереса сотрудников к работе. Если сотрудник хочет уйти в рабочее время по личным вопросам, семейным обстоятельствам, и это не навредит рабочему процессу, то он это делает в счет последующей отработки в нерабочее время.

После этого наступила пора совершенствования условий на рабочих местах: ремонт офисов, обновление ПК и оргтехники, обновление мебели (особенно важно удобство кресел), приобретение кофемашин, обновление интернет-линий и роутеров.

Другим направлением является развитие корпоративного обучения. Все члены команды проекта регулярно проходят обучение

в работе в различных сервисах и программах, осваивают программы развития SoftSkills и иные программы повышения квалификации.

Также в компания могут активно проводятся корпоративные мероприятия, которые оплачивают собственники бизнеса.

Для дальнейшего совершенствования системы организационного климата необходимо прорабатывать и улучшать формат взаимодействия менеджмента с работниками. Потребуется задавать вопросы о наблюдаемом поведении, а не о мыслях или мотивах. Так многие опросы, особенно те, которые предназначены для оценки производительности или лидерских навыков, просят респондентов порассуждать о чертах характера или идеях других людей.

Организационный климат в компании и, соответственно, в команде проекта после внедрения предложенных мер может серьезно измениться. Предложенные меры по совершенствованию организационного климата способны оказать положительный эффект на работу команды проекта.

В итоге можно констатировать, что организационный климат играет большую роль в эффективности работы предприятия. Счастливые сотрудники более мотивированы достигать корпоративных целей и развивать бизнес. Высокий организационный климат также может быть использован в качестве мотивации для повышения производительности. В то же время, плохой организационный климат снижает мотивацию сотрудников в качественной работе, что как в долгосрочной, так и в краткосрочной перспективе негативно отражается на эффективности предприятия.

#### **Список использованных источников:**

1. Кэмпбелл, Джей-Джей, Даннетт, доктор медицины, Лоулер, Э.Э., и Вейк, К.Э. (1970). Управленческое поведение, производительность и эффективность. МакГроу-Хилл.
2. Брейфилд, А.Х., и Рот, Х.Ф. (1951). Индекс удовлетворенности работой. Журнал прикладной психологии, 35 (5), 307–311.
3. Hair Jr J., Page M., Brunsveld N. Essentials of business research methods. – Routledge, 2019.
4. Utin N. H., Yosepha S. Y. The model of employee performance //International Review of Management and Marketing. – 2019. – Т. 9. – №. 3. – С. 69.
5. Гюнтер Б. и Фернхэм А. (1996). Биографические и климатические предсказатели удовлетворенности работой и гордости за организацию. Журнал психологии: междисциплинарный и прикладной, 130 (2), 192–208.
6. Карлесс, С.А., и Джеффс, Д. (апрель 2001 г.). Психологический климат, психологические возможности и удовлетворенность работой. Доклад представлен на 16-й ежегодной конференции Общества промышленной и организационной психологии, Сан-Диего, Калифорния.

## Предложения по повышению эффективности стимулирования труда членов команды креативного проекта

Suggestions for improving the efficiency of stimulating the work of members of the creative project team

**М.В.Полевая,**

*заведующий кафедрой психологии и развития человеческого капитала  
Финансовый университет при Правительстве РФ,  
д-р экон. наук*

**Аннотация:** В статье рассматриваются вопросы стимулирования членов команды креативного проекта. В ходе работы были выделены факторы, которые являются составляющим для стимулирования команды проекта. Проведено исследование среди специалистов в сфере проектного управления, которое позволило выделить основные факторы нематериального стимулирования, по мнению членов команд креативных проектов, также были определены мероприятия для потенциального улучшения с целью повышения эффективности работы команды креативного проекта. Раскрыто их содержание. Подтверждено, что успех команды в креативном проекте зависит от способности руководителя мотивировать и стимулировать членов команды проекта.

**Ключевые слова:** команда проекта, креативный проект, стимулирование в управлении проектами, клиентоцентричность, эффективность команды проекта.

**Abstract:** The article discusses the issues of stimulating the members of the creative project team. In the course of the work, the factors that are components for stimulating the project team were highlighted. A study was conducted among specialists in the field of project management, which made it possible to identify the main factors of non-material incentives, according to the members of the creative project teams, and measures for potential improvement were also identified in order to increase the efficiency of the creative project team. Their contents are disclosed. It is confirmed that the success of the team in a creative project depends on the ability of the head to motivate and stimulate the members of the project team.

**Keywords:** project team, creative project, stimulation in project management, client-centricity, project team effectiveness.

Успех креативного проекта, достижение поставленных целей напрямую зависит от креативности, инновационности и продуктивности труда специалистов, занятых в проектных командах. Каждый участник команды должен быть максимально мотивирован на достижение общих целей и успешное выполнение поставленных креативных задач. Поэтому вопросы стимулирования труда для достижения максимальной продуктивности, раскрытия творческого потенциала и способностей членов команды проекта являются важными и актуальными. В таком проекте стоит задача максимально раскрыть потенциал каждого сотрудника и обеспечить высокий уровень вовлеченности в достижении общих целей проекта.

Существует значительное количество исследований, посвященных проблеме стимулирования труда. Однако, большинство из них фокусируются на общих вопросах, без конкретности. То есть без должного учета специфики креативного проекта.

Проектная деятельность представляет собой специфический подход к выполнению задач, ориентированный на достижение уникальных целей в условиях ограниченных ре-

сурсов и времени. От команды требуется высокая степень сосредоточенности, гибкости и взаимодействия для успешного выполнения проекта. А реализуемый креативный проект к этому требует ещё и весьма специфических качеств членов команды проекта. Среди основных характеристик проектной работы, с учётом её отличия от традиционной деятельности и особенностей управления персоналом в проектной среде важнейшей являются мотивация и стимулирование. Необходимо создание системы мотивации и стимулирования, способствующей высокой вовлеченности и продуктивности членов команды креативного проекта. Основными аспектами системы мотивации и стимулирования в сфере управления проектами являются:

1. Разработанная в компании система мотивации и стимулирования должна быть ясна каждому сотруднику, работающему в проекте.

2. Действия члена команды проекта должны быть направлены на получение конкретного результата, значит, мотивация и стимулирование должны быть связаны с целями проекта.

3. Пренебрежение материальным стимулированием в период популяризации средств нематериальной мотивации может снизить привлекательность реализации проекта для его команды.

4. Материальное стимулирование должно происходить периодически, а также зависеть от различных факторов, например, степени занятости человека в проекте, результативности его деятельности, квалификации и др.

5. Чем сложнее проект, чем больше его риски, тем более мотивирован и стимулирован должен быть сотрудник;

6. Все сотрудники, вовлеченные в реализацию проекта, должны всегда своевременно иметь актуальную информацию о проекте, его содержании, сроках, бюджете, мотивации, стимулировании и т.д.

Управление проектной командой креативного проекта требует глубокого понимания разнообразных мотивационных факторов, влияющих на эффективность и вовлеченность сотрудников. Создание и поддержание эффективной системы мотивации и стимулирования — это важная задача как для руководителя проекта, так и для — HR-службы компании. Это требует от руководства и линейных менеджеров клиентоцентричного подхода, который заключается не только в глубоком понимании проблем и потребностей сотрудников, но и постоянной обратной связи по анализу того, как система влияет на их работу и удовлетворенность.

Стимулирование в управлении проектами включает:

1. Материальное стимулирование: заработная плата, премии, бонусы, оплата обучения, обеспечивают финансовую заинтересованность и вознаграждение за достигнутые результаты.

2. Нематериальное стимулирование: публичное признание достижений, возможности для карьерного роста, участие в ключевых проектах, комфортные условия труда, удовлетворяют внутренние потребности в самореализации и признании.

3. Развитие компетенций и обучение: оплата курсов, тренингов, внутренние программы обучения, участие в конференциях.

4. Стимулирование инноваций в проекте: конкурсы идей, система предложений, кросс-функциональные команды, всё что способствует поиску новаторских решений и подходов.

В качестве положительного примера успешной мотивации и стимулирования сотрудников может служить пример компании

Google, в которой отлично сочетаются внутренняя и внешняя мотивация. Наиболее яркими примерами здесь являются финансы, которые достойно отражают вклад членов команды проекта в выполняемую работу, с другой стороны это возможность работать над значимыми, интересными проектами, участие в которых составит основу и значительную часть портфолио специалиста в будущем.

Для оценки влияния системы мотивации и стимулирования на эффективность команды проекта был проведён опрос среди специалистов в проектном управлении. Причём в опросе участвовали как специалисты, занимающие начальные позиции (junior project manager – 35%), так и специалисты, занимающие средние и высшие рабочие позиции (middle manager и senior manager, соответственно 37% и 28% от числа опрошенных).

Что выявлено в результате исследования.

Более 65% опрошенных сообщили, что они скорее удовлетворены существующей системой мотивации и стимулирования, 25% заняли нейтральную позицию и только 10% высказались крайне негативно о существующей системе мотивации и стимулирования. Среди пожеланий, что необходимо улучшить в существующей системе 68% назвали увеличение финансовой составляющей стимулирования, 50% высказались за повышение прозрачности критериев назначения стимулирующих надбавок, 28% высказали пожелания по получению еженедельной обратной связи от руководства. Предпочтительной нематериальной мотивацией посчитали не более 12% опрошенных

Основными факторами нематериального стимулирования, по мнению членов команд креативных проектов явились:

- возможность профессионального и карьерного роста;
- признание и уважение от коллег и руководства;
- интересные неоднородные задачи;
- социальное признание;
- интеллектуальное удовлетворение от работы;
- работа в команде единомышленников.

Таким образом проведенный анализ системы мотивации и стимулирования позволил выявить направления потенциального улучшения для повышения эффективности работы команды креативного проекта.

Рассмотрим мероприятия, которые можно реализовать на основе результатов исследования:

1. Не корректно применять для членов команды проекта систему KPI, которая может быть эффективным инструментом для измерения и стимулирования производительности в определенных контекстах. Желательно её применять для управленческого аппарата, для менеджеров среднего и высшего звена. Для оценки работы членов команды креативного проекта как правило KPI не эффективно.

2. Система оценки результатов должна быть прозрачной и понятной каждому сотруднику. При этом, критерии должны разрабатываться для каждого направления и каждого подразделения.

3. Создание устойчивой системы обратной связи. Реализация принципов клиентоцентричности. Получение обратной связи, постоянное совместное улучшение каждого процесса.

4. Обязательное обучение сотрудников, чтобы повысить осведомленность и заинтересованность в новой программе поощрения и стимулирования

5. Возможно при этом создание системы поддержки которая позволит, более эффективно сотрудничать с членами команды проекта по выполнению их показателей.

6. Самое главное понимать, что разработанная система оценки не является однозначно определённой и требует постоянной корректировки, которая должна проводится периодически всем менеджментом.

Такой подход позволяет не только повысить эффективность стимулирования членов команды проекта на достижение лучших результатов, но и будет способствовать их профессиональному росту и развитию, укрепляя позиции компании на рынке.

Работа над проектами является сложным процессом, который требует не только специальных знаний и умений, но и эффективного управления персоналом. Успех команды в креативном проекте зависит от способности руководителя мотивировать и стимулировать членов команды проекта. Понимание факторов мотивации и стимулирования помогает руководителям разрабатывать стратегии для повышения производительности труда сотрудников.

#### **Список использованных источников:**

1. Антонова Е. А., Демененко И. А. Мотивационные инструменты в системе построения проектных команд // Вектор экономики. – 2018. – № 4(22). – С. 86.
2. Бражникова Н. Б., Каплун Е. С. Развитие системы мотивации сотрудников, обеспечивающих инновационную деятельность организации // ЭТАП: экономическая теория, анализ, практика. – 2020. – № 3. – С. 89-97.
3. Ермакова Я. М. Бонусная система мотивации команды проекта [Электронный ресурс] // Бизнес и общество. – 2023. – № 2 (38).
4. Ермакова Я. М. Система мотивации и способы управления ей в команде проекта // Вестник науки. – 2024. – С. 73-79.
5. Крутицкая Е.А. Управление проектами & Мотивация проектных команд [Электронный ресурс] // Библиотека Ключевых Показателей Эффективности. URL: [https://gaap.ru/articles/Upravlenie\\_proektami\\_Motivatsiya\\_proektnykh\\_komand/](https://gaap.ru/articles/Upravlenie_proektami_Motivatsiya_proektnykh_komand/).

**Вызовы трансформационному лидерству в административном управлении  
при дистанционной работе**  
Challenges to Transformational Leadership in Remote Working Administrative Management

**Е.Н.Валишин,**  
*доцент кафедры «Психологии и развития человеческого капитала»  
Финансового университета при Правительстве Российской Федерации,  
канд. психол. наук*

**Аннотация:** В данном исследовании акцент сделан на то, как руководители, осуществляющие свою работу в бюрократических институтах, воспринимали свои возможности для трансформационного лидерства при дистанционной работе. Повышенная нагрузка, дефицит времени и особенности делового общения влияли на эффективность ключевых компонентов трансформационного лидерства. Оценивались варианты и ограничения трансформационного лидерства при дистанционной работе и во время процессов изменений в организации.

**Ключевые слова:** виртуальное лидерство, трансформационное лидерство, управление изменениями, дистанционная работа

**Abstract:** This study focuses on how managers working in bureaucratic institutions perceived their opportunities for transformational leadership while working remotely. Increased workload, time pressure and the characteristics of business communication influenced the effectiveness of key components of transformational leadership. The options and limitations of transformational leadership during remote work and during organizational change processes were assessed.

**Keywords:** virtual leadership, transformational leadership, change management, remote work

Глобальная пандемия и правила самоизоляции привели к резким изменениям в рабочих ситуациях и поставили перед руководством новые задачи.

В этой статье исследуется, как лидеры оценивают свои варианты трансформационного лидерства до и во время удаленной работы. Приводятся результаты интервью с 15 руководителями, осуществляющих свою деятельность в бюрократических институтах. Условия труда, содержание работы, а также культуру руководства можно охарактеризовать как типичные для административной власти.

*Теоретическая основа и вопросы исследования.* Варианты и ограничения для трансформационного лидерства. Варианты и ограничения для трансформационного лидерства концептуализируют типичное трансформационное поведение, которое определяется следующими ключевыми компонентами (особенности): идеализированное влияние, стимулирующая мотивация, когнитивное стимулирование и индивидуальный подход. Лидеры, успешно использующие идеализированное влияние, являются привлекательными для подражания, особенно их уверенность в себе, а также служат стандартами для поведения. Стимулирующая мотивация связана с деятельностью лидеров по формированию внутренней мотивации сотрудников за счет четкого, понятного и прозрачного информирования о целях и задачах, критериях выполнения работы. Когнитивное стимулиро-

вание сотрудников связано с таким поведением лидера, которое стимулирует работников реализовывать и развивать свой креатив, особенно в инновационной деятельности. Индивидуальный подход. Здесь лидер выступают в роли наставника (поддерживающее поведение), который способствует социализации и развитию сотрудников.

В результате проведенных исследований было выявлено, что такие характеристики организации как величина степени централизации и формализации, иерархическая структура в управлении влияют на желание руководителей проявлять трансформационное лидерство. [9;10].

Исследования подтверждают, что описанные выше ключевые компоненты (особенности) трансформационного лидерства, являются тем потенциалом, который способствует решению проблем в управлении изменениями [8]. Умение четко и понятно донести свое видение позволяет сформирование у последователей необходимое отношение к изменениям [4]. Стимулирующая мотивация формирует социально-психологический климат, который способствует изменениям в работе, которые помогают адаптации к новым требованиям [5]. Когнитивное стимулирование способствует принятию сотрудниками решений, которые позволяют эффективно отвечать на вызовы изменяющейся рабочей среды. Поддерживающее поведение лидера способствует формированию

открытости и желанию сотрудников участвовать в организационных изменениях [6]. В виртуальной среде лидеры в разной степени адаптировали свое поведение. Вопрос о том, почему некоторые лидеры усиливают свое трансформационное поведение в виртуальной среде, в то время как другие придерживаются своего привычного стиля лидерства, еще предстоит ответить. В исследовании [3] отмечают, что условия, необходимые для возникновения трансформационного лидерства при непосредственном взаимодействии, отличаются от условий в виртуальной команде. В данной статье анализируется точка зрения руководителей на условия, которые способствуют и препятствуют реализации трансформационного поведения лидера в процессе резкого внедрения удаленной работы.

Проводилось индивидуальное интервьюирование с 15 руководителями, осуществляющих свою деятельность в бюрократических институтах. Содержание работы, организационная культура как типичные для административной власти. На участие согласились пять женщин и 10 мужчин в возрасте от 30 до 53 лет. Общий управленческий стаж варьировался от 6 месяцев до 17 лет. Опрошенные менеджеры заявили, что они решают широкий спектр изменяющихся во времени задач, которые часто сочетают работу в офисе и работу на местах. Когда проходили интервью, команды в основном занимались социально дистанцированной, удаленной работой. Во время интервью руководители общались со своими сотрудниками в основном удаленно.

Респондентам давалось краткое описание ключевых компонентов (особенностей) трансформационного лидерства. Для каждого ключевого компонента (особенности) респонденты рассматривали конкретные ситуации, в которых можно было увидеть в их поведении руководителя до дистанционной работы. Затем попросили руководителей определить, что мешает, и что помогает им проявлять особенность лидерства независимо от конкретной ситуации. После этого руководители описывали произошедшие изменения, с момента введения дистанционной работы. Далее проводился содержательный анализ содержания интервью, рассмотрены особенности трансформационного лидерства и ограничения.

Руководители оценили эффективность предъявленных им особенностей трансформационного лидерства для их ситуации и привели примеры того, как эти особенности лидерства реализуются. Кроме того, руководители описали препятствия, с которыми они сталкиваются,

пытаясь реализовать трансформационное поведение лидера. Многие руководители обращали внимание на то, что, компонент идеализированного влияния присутствует в их роли руководителя. Они стараются быть искренними и открытыми в общении с сотрудниками. Подчеркивают значимость данного компонента трансформационного лидерства в плане подражания и реализации стандартов поведения (принципы, правила) в государственном управлении для формирования межличностных отношений. Но есть и ограничения лидерства в компоненте идеализированного влияния. Руководители описывают чувство неуверенности в себе что касается подражания и стандартов поведения. Руководители основными причинами такой неуверенности называли дефицит времени, высокая интенсивность работы, на фоне выполнения различных задач за короткий срок времени.

Компонент (особенность) стимулирующей мотивации. Руководители признают, что данный компонент служит действенным мотиватором для сотрудников в плане понимания ими целей задач организации. В качестве дополнительных центральных мотивирующих факторов руководители отметили позитивный командный климат, а также расширение прав и возможностей своих сотрудников за счет активного участия, стимулирования творческого поведения, предоставления пространства для маневра и предложения разнообразных задач. В дополнении к этому руководители участвуют в развитии своих сотрудников, используют в общении обратную связь и учитывают индивидуальные особенности сотрудников при стимулирующей мотивации. Руководители обращают внимание также ограничения для стимулирующей мотивации. Отмечается, что определенные решения довольно часто принимаются на более высоком уровне без обсуждения с сотрудниками на местах. Тем самым такой мотиватор, как участие в принятии решений нивелируется. В частности, рекомендации сотрудников не учитываются при принятии решения, что отрицательно сказывается на значимости руководителя для своих сотрудников. Снижаются возможности применения внешних мотивирующих факторов, что приводит к ограниченности действий сотрудников, несмотря на присутствие обратной связи и оценки со стороны руководителя. Кроме того, что простые, рутинные административные задачи приводят к снижению внутренней мотивации.

Когнитивная стимуляция – это ещё один ключевой компонент трансформационного лидерства, который фокусируется на поощ-

рении инноваций, креативности и критического мышления среди последователей. Лидеры, которые используют когнитивную стимуляцию, побуждая своих подчинённых мыслить нестандартно, задавать вопросы, исследовать новые идеи и подходы, а также решать сложные проблемы творческими методами. Они организуют процесс коммуникации так, чтобы происходил обмен различными точками зрения со своими сотрудниками на регулярной основе. Это способствует мотивированию сотрудников на решение инновационных задач не бояться делать ошибки и реализовывать новые решения своих задач. Опрошенные респонденты в своей работе доверяют суждениям своих сотрудников, участвуют вместе с сотрудниками в планировании их развития, при этом, достаточно большое количество постановлений и требований ограничивают свободу и их креативные возможности. Также ограничением для когнитивной стимуляции является низкий уровень или отсутствие желания к саморазвитию. Дефицит временного ресурса отмечается как одно из основных ограничений для реализации инновационных методов работы.

Руководители отмечали, что компонент индивидуального подхода является важнейшим принципом лидерства. Индивидуальный подход в теории трансформационного лидерства — это компонент, который акцентирует внимание на личных потребностях, мотивациях и возможностях каждого последователя. Лидеры, использующие этот подход, стремятся понять уникальные характеристики своих подчинённых и помогают им развивать свои сильные стороны. Руководители так организуют общение, чтобы создать атмосферу доверия, поддерживать контакт с каждым сотрудником. Лидеры отмечают, что в своем поведении они пытаются учитывать активные потребности сотрудников, оказывать им поддержку. В то же время, руководители постоянно испытывают дефицит времени для выполнения поставленных задач. Ограничением для реализации данного компонента трансформационного лидерства является количества сотрудников в рабочей группе и ограниченность возможностей для реализации управления персоналом.

Варианты и ограничения для трансформационного лидерства. Вторая цель нашего исследования — определить, с какими дополнительными ограничениями столкнулись руководители при резком переходе на виртуальную командную работу. Это может способствовать переносу трансформационного поведения лидера в виртуальную командную ситуацию. Некоторые лидеры отмечают, что в изменениях,

произошедших во время удаленной работы, есть и положительные стороны.

Идеализированного влияние как особенность трансформационного лидерства. Руководители заявляют, что цифровые технологии дают возможность им сделать деловое общение более подготовленным при решении поставленных задач. Однако третья часть опрошенных руководителей чувствуют неуверенность в способности быть эталоном для подражания в ситуации резкого перехода к дистанционной работе из-за отсутствия личного контакта.

Когда дело доходит до стимулирующей мотивации, некоторые руководители отмечают положительные изменения в отношении своих вариантов мотивации. Некоторые сотрудники имеют более высокую мотивацию и могут лучше совмещать семью и работу. Тем не менее, большинство руководителей считают, что их возможности для реализации стимулирующей мотивации ограничены, поскольку общение опосредовано техническими средствами, тем самым нет привычного личного общения, что требует значительных дополнительных затрат для организации общения со своими сотрудниками. Руководитель испытывает неуверенность при определении степени мотивации сотрудников, что, затрудняет выбор средств для преодоления демотивации сотрудников и стимулирование их через использование обратной связи. Препятствием для стимулирующей мотивации служит то, что лидеры осознают ограниченность в обмене информацией, взаимодействия между членами команды. Поэтому это влияет на изменение социально-психологического климата. Кроме того, руководители обнаружили, что реализация возникших специфических задач по управлению командой в виртуальной сфере создает дефицит времени для стимулирующей мотивации сотрудников. Наконец руководители говорят о том, что менее структурированные рабочие процессы в дистанционной работе привели к ухудшению командной и индивидуальной результативности, а также эффективности выполнения поставленных целей ухудшилось.

После изменений, вызванных внешними условиями, некоторые руководители заявляют, что у них все еще есть достаточно средств, чтобы стимулировать когнитивную сферу сотрудников и мотивировать их к творчеству. Руководители утверждают, что их возможности для когнитивной стимуляции стали ограниченными в связи с тем, что претерпели изменения в самом процессе осуществления делового общения с сотрудниками. Они заявляют, что нет

возможности дольше проводить командные собрания, что ограничивает обмен стимулирующими идеями.

Половина руководителей описывают негативные последствия. Поскольку случайные встречи в офисе невозможны, вариантов для неформальных бесед меньше, и руководителям трудно определить потребности своих сотрудников в поддержке. Кроме того, сотрудники меньше сообщают о проблемах при использовании цифровых технологий связи. Осуществление индивидуальной целенаправленной поддержки по определенным задачам стала более сложной. В частности, адаптация новых сотрудников, когда они находятся в социальной изоляции, создает огромные проблемы.

В исследовании оценивалась трансформационное лидерство в точки зрения административного управления. В результате лидеры оценили предъявленные им ключевые компоненты (особенности) трансформационного лидерства, которые необходимы для эффективного руководства сотрудниками в административном управлении. Что наиболее важно, руководители сталкиваются с высокой рабочей нагрузкой и дефицитом времени и ролевыми конфликтами. Результативность трансформационного лидерства зависит также от степени свободы действий. Выявлены ограничения возможности лидера делегировать задачи, способствующие формированию внутренней мотивации персонала и привлечения его к процессу принятия решений. Это согласуется с ранее проведенным исследованием, показывающим снижение объема полномочий, особенно в управлении персоналом [7]. Чтобы реализовать эффективно все ключевые компоненты (особенности) трансформационного лидерства в административном управлении, необходимо непосредственное личностное общение и определенная степень сплоченности команды и руководителя. Однако, даже современные цифровые технологии не позволяют в полной мере адаптировать данное условие к виртуальной работе. В результате опроса руководители обозначили препятствия в коммуникативной сфере как основную проблему для реализации трансформа-

ционного стиля лидерства в изменившейся рабочей ситуации. Доступность современных цифровых технологий, по-видимому, может сыграть решающую роль в развитии трансформационного лидерства, эффективности, сплоченности, социализации, когда команда осуществляет свою деятельность в виртуальном пространстве.

Результаты проведенного исследования позволяют обозначить возможности для руководителей в сфере руководства виртуальными командами, а именно как оптимизировать особенности лидерства в данном контексте. Во-первых, следует использовать современные цифровые технологии для управления в виртуальной среде. Во-вторых, необходимо развивать коммуникативные компетенции для делового общения с сотрудниками (организация обратной связи, эмпатия, мотивирование, поддержка) с помощью цифровых технологий. Анализ результатов исследования показал, что для эффективной работы в виртуальной среде необходим комфортный социально-психологический климат в рабочей группе, четкость понимания и осознания общих целей и будущих результатов в качестве мотиваторов. В виртуальном контексте должны быть установлены новые командные процессы и процедуры для вдохновляющего обмена. Лидеры оценивают варианты более активного участия в процессах принятия решений, более благоприятные условия труда и перспективы развития для своих сотрудников как центральные для обеспечения вдохновляющей мотивации и интеллектуального стимулирования. Однако они также констатируют, что этих ресурсов недостаточно в административном управлении, что мешает им в осуществлении трансформационного лидерского поведения. Результаты позволяют сделать вывод о том, что дополнительные возможности расширения прав и возможностей, такие как разделение обязанностей в командах с помощью концепций распределенного лидерства, могут оказаться многообещающими путями к большей инновационности и готовности.

#### **Список использованных источников:**

1. Игропуло И. Ф., Ромаева Н. Б. Концепции трансформационного лидерства в зарубежных исследованиях // Экономические и гуманитарные исследования регионов. – 2017. – № 6. – С. 17–21.
2. Роздольская И. В., Мозговая Ю. А., Яковлева Л. Р. Трансформационное лидерство как инновационный тип руководства в условиях активно формирующейся цифровой платформы в государственном и муниципальном управлении // Вестник Белгородского университета кооперации, экономики и права. – 2021. – № 1 (92). – С. 22–36.

3. Balthazard, P. A., Waldman, D. A., & Warren, J. E. (2009). Predictors of the emergence of transformational leadership in virtual decision teams. *Leadership Quarterly*, 20, 651 – 663.
4. Haque, M., TitiAmayah, A., & Liu, L. (2016). The role of vision in organizational readiness for change and growth. *Leadership & Organization Development Journal*, 37(7), 983 – 999.
5. Hornung, S., & Rousseau, D. M. (2007). Active on the jobproactive in change: How autonomy at work contributes to employee support for organizational change. *The Journal of Applied Behavioral Science*, 43(4), 401 – 426.
6. Neves, P. (2011). Building commitment to change: The role of perceived supervisor support and competence. *European Journal of Work and Organizational Psychology*, 20(4), 437 – 450.
7. Orazi, D. C., Turrini, A., & Valotti, G. (2013). Public sector leadership: New perspectives for research and practice. *International Review of Administrative Sciences*, 79(3), 486 – 504.
8. Peng, J., Li, M., Wang, Z., & Lin, Y. (2021). Transformational leadership and employees' reactions to organizational change: Evidence from a metaanalysis. *The Journal of Applied Behavioral Science*, 57(3), 369 – 397.
9. Rafferty, A., & Griffin, M. A. (2004). Dimensions of transformational leadership: Conceptual and empirical extensions. *The Leadership Quarterly*, 15, 329 – 54.
10. Wright, B. E., & Pandey, S. K. (2010). Transformational leadership in the public sector: Does structure matter? *Journal of Public Administration Research and Theory*, 20(1), 75 – 89.

**О поколении «под присмотром» или о специфике преподавания права**  
About the «supervised» generation or about the specifics of teaching law

**Е.Г.Багреева**

*профессор кафедры международного и публичного права  
Финансового университета при Правительстве РФ,  
д-р юрид. наук*

**Аннотация:** Целью настоящей статьи является совершенствование стратегических подходов к реформированию образовательного процесса и методики обучения современных студентов – будущих юристов с учетом их специфики. В статье дан анализ психологических особенностей сегодняшних студентов, который позволит расширить методы и средства в преподавании различных юридических дисциплин, повышая эффективность всего образовательного процесса. Впервые предложено широкое использование социокультурных фактов, примеров из различных видов искусства как эмоциональный отклик на нормативно-правовые документы. Понимание преподавателем особых характеристик студентов позволяет и использование иных методик снижает уровень диссоциативных нарушений, стресса, придавая силы и уверенность в овладении дисциплинами всего образовательного процесса.

**Ключевые слова:** студенты-юристы, психологические особенности, рисуночный тест, эмпатия, юридическое образование

**Abstract:** The purpose of this article is to improve strategic approaches to reforming the educational process and teaching methods for modern students - future lawyers, considering their specifics. The article provides an analysis of the psychological characteristics of today's students, which will expand the methods and means in teaching various legal disciplines, increasing the efficiency of the entire educational process. For the first time, the widespread use of sociocultural facts and examples from various types of art has been proposed as an emotional response to legal documents. The teacher's understanding of the special characteristics of students allows the use of other methods to reduce the level of dissociative disorders and stress, giving strength and confidence in mastering the disciplines of the entire educational process.

**Keywords:** law students, psychological characteristics, drawing test, empathy, legal education

В современном столь подвижном мироустройстве для каждой страны стоит задача ее устойчивого развития, в основе решения которой, лежит сплоченность, единодушие, монолитность, единство граждан. В нашей многомиллионной, многонациональной, многоконфессиональной стране это решение, безусловно, сильно осложнено. Однако, несмотря на возможные разногласия, страна единодушно поддержала кандидатуру В.В.Путина на выборах Президента Российской Федерации (беспрецедентный процент поддержки 87,28%) [1].

Актуальнейшей задачей сегодняшнего дня является победа в специальной военной операции и дальнейшее устойчивое развитие страны, которая возможна только через достижение еще большей монолитности и единства народа. [2].

Этим историческим вызовам был дан ответ Указом Президента Российской Федерации от 09.11.2022 г. № 809 «Об утверждении Основ государственной политики по сохранению и укреплению традиционных российских духовно-нравственных ценностей» [3]. Действительно, крайне своевременно озвучена позиция государства по сплочению граждан – вот та вы-

веренная веками идеологическая платформа, которая послужит основанием и целью развития страны. Ее актуальность обусловлена неустойчивостью социокультурных норм, фрагментарностью традиций, элементарной невоспитанностью. Выдающийся советский философ-культуролог Ю. М. Лотман сформулировал эту мысль еще короче – «культура начинается с запретов, воспринимая ее как систему норм, стабилизирующих все общество! Разумеется, нахождение идеального баланса между этими двумя факторами неизбежно: излишние общественные ограничения могут нарушать основные права и свободы граждан, в то же время, абсолютная личная свобода без каких-либо рамок чревата хаосом и угрозами для общественного порядка». [4]

Чрезмерно либеральные условия существования последних 30 лет привели к безграничной свободе во всех смыслах, но для обеспечения порядка в стране потребовали принятия все новых правовых норм с возможностью применения силовых регуляторов для восстановления справедливости. Например, сравним Правила дорожного движения 80-х годов прошлого века и сегодняшние, где многие культу-

рологические нормы здравого смысла закреплены в норме закона (например, езда по встречной полосе). В Москве установлены около 160 тысяч уличных видеокамер, на многих из них работает система распознавания лиц. Для того, чтобы штрафовать водителей, которые десятью сантиметрами колеса пересекли сплошную линию, и в то же время не наказывать за многократную неуплату штрафов на тысячи рублей? «Лидерами по числу нарушений остаются Москва и Московская область (41,1 миллиона штрафов и 39,9 миллиона штрафов соответственно» [5]. «В 2023 году общая сумма взыскания по штрафам за нарушения Правил дорожного движения превысила 141 миллиард рублей и стала рекордной за последние пять лет» [6].

Понятно, что в процессе развития страны ключевую роль будет играть молодое поколение, сегодняшние студенты различных вузов страны. Они растут и формируются в условиях всеусиливающегося контроля и проявления острых эмоциональных реакций, приобретающих устойчивые черты характера.

Многолетний опыт работы со студенчеством вызывает ряд опасений, сомнений, размышлений. Сегодня сформировав новое Правительство, взят курс и на реформирование системы образования и здесь, представляется, главным не ее организационная структура, а осознание «кому» (в чем их специфика и потребности, каковы психофизиологические качества и запросы) «что и как» мы передаем (каков багаж знаний и навыков необходим для реализации задач, стоящих перед страной).

Итак, в чем специфика молодого поколения? Стремительные технологические новации, цифровизация всех сфер нашей жизни обеспечили, с одной стороны, безграничные возможности передачи информации, общения людей на планете, с другой, расширили возможности и перспективы абсолютного контроля за ежедневной жизнью людей.

Предположу, что даже А.Д. Сахаров не мог предвидеть всех последствий, утверждая в «Нобелевской лекции», о том, что «в руках бюрократических, действующих под покровом секретности учреждений все эти технологии могут оказаться чрезвычайно опасными» [7]. Инструментальный набор технических средств наблюдения и контроля становится все более широким и разнообразным: эффективно работают различные системы контроля ряда ведомств за нахождением и перемещением граждан. Продажа билетов на поезда, самолеты, межобластные автобусные сообщения по предъявлению паспорта, разработка и внедре-

ние системы оперативно-разыскных мероприятий с различными задачами (телефонная связь, Интернет-трафик, средства связи, социальные сети и т.д.). Конечно, эти меры носят вынужденный характер для безопасности жизнедеятельности граждан страны. В то же время эти меры являются стрессогенным фактором особенно для молодежи. Ее эмоциональная реакция, пожалуй, наиболее острая: врачи, психологи, психиатры отмечают разные уровни «букета» психических заболеваний.

С другой стороны, эти специалисты отмечают стойкую зависимость от интернета подавляющего числа молодых людей: происходит разбалансированность личности, неустойчивость эмоциональной сферы, резкие перепады настроения, ограниченность эмоционального контакта и общения с близкими и друзьями в реальной жизни, что приводит к ряду психологических проблем [8].

Доктор Айвен Голдберг впервые употребил термин «интернет-зависимость» в 1995 году, описывая состояние неуправляемого и патологического притяжения к сети Интернет. Он выделил стресс, а также проблемы социального, психологического и межличностного характера как факторы этого расстройства [9]. Ученый К.С. Янг отметила, что «депрессия часто связана с интернет-зависимостью, сопровождающейся трудностями в общении и социальной адаптации. В то же время молодежь часто обращается к Интернету, чтобы преодолеть проблемы межличностного взаимодействия в реальной жизни». [10, с. 24—30]. Погружение в «заоблачное» пространство на 5–7 часов в день приводит к раздражительности, апатии, невозможности вернуться в реальность и даже к суицидам [11].

Опасность сегодня состоит и в том, что возникающий в трансформационный период культурологический вакуум, быстро заполняется идеями и верованиями, таящими скрытую угрозу целостности общества. В данной ситуации неконтролируемый доступ молодых людей к интернет-ресурсам и контенту может стать и становится источником серьезных проблем. «В виртуальной сети присутствует значительное количество материалов, которые демонстрируют и пропагандируют различные виды насилия, а также распространяют разнообразные способы воздействия на сознание, внедряют мистицизм, расизм, сексизм и другие подобные идеи» [8]. И у государства не остается выбора – жизнь вновь требует силового регулирования общественных отношений, разрабатывая все новые системы, программы, базы, расширяющие контроль за «нерадивыми» согражданами.

Анализируя расширение контроля за поведением молодого поколения, нельзя не вспомнить о балльно-рейтинговой системе в вузах. Каковы последствия ее внедрения более 20-летней практики? Одни студенты, «расталкивая локтями», приобрели устойчивые навыки добиваться силой своих целей; другие, используя контент Интернета, выдавая его за свой, научились врать и изворачиваться; третьи (и таких большинство) – не желая участвовать в первых вариантах, уходят в «глухую оборону», отказываясь соперничать, но в ущерб «заработанным» баллам; четвертые же – открыто игнорируют все происходящее и приходят в вуз лишь «потусоваться». Понятно, что в этой системе координат «страдает» образовательно-воспитательный процесс и его субъекты – одни закрепляют свои не лучшие человеческие качества, другие уходят в стойкие эмоционально негативные состояния. В итоге мы получаем специалиста с низким уровнем знаний, способного лишь отчасти обеспечить устойчивое развитие государства.

Таким образом, реформируя систему образования в соответствии с актуальными задачами российского государства, характеризуя специфику сегодняшних молодых людей все же стоит прислушаться к психологам и врачам: они диагностируют диссоциативные (восприятие происходящего не от своего лица, а как бы со стороны) расстройства у молодежи. Люди, страдающие диссоциативными расстройствами, используют диссоциацию в качестве защитного механизма, который проявляется патологическим и произвольным образом. Перед такими расстройствами могут стоять стресс, употребление психоактивных веществ или неопределенные триггеры (автоматические реакции на раздражители). «Диссоциативные расстройства характеризуются произвольным отсутствием связи с реальностью (разрывом мыслей, идентичности, сознания и памяти). Культурный фон человека может оказывать влияние на различные аспекты диссоциативных расстройств». [12]

Выявленные специфические характеристики подрастающего поколения заставляют родителей, педагогов школ, преподавателей вузов искать новые подходы процесса передачи накопленных знаний и опыта. И здесь речь идет не только об узкопрофессиональных, но и общекультурных знаниях и традициях. К сожалению, сегодняшние студенты по результатам рисуночного теста «Дерево» чувствуют себя уверенно, не испытывают проблем, подтверждая это отсутствием корней. Но мы понимаем, что человек, чувствует себя неуверенно вне ро-

довой опоры-корней. «К сожалению, сегодня должны признать, что на рисунках большинства наших «художников» деревья не имеют корней. Вероятно, молодое поколение спешит отказаться от достижений предыдущих поколений, их ценностей, традиций и правил поведения. Однако вековой человеческий опыт доказывает необходимость непрерывности жизни, принятия культурных ценностей, и только в этом случае новое дерево будет устойчивым, сможет плодоносить и будет жизнеспособным, продолжая род в непростых социально-экономических условиях» [13].

Итак, образовательный процесс, учитывающий специфику молодого поколения, передающий не только узкопрофессиональные, но и общекультурные знания, багаж должен быть ориентирован на восстановление эмоционально-психологического равновесия, развитие эмпатии и эмоциональной сферы в целом. Несколько последних лет, преподавая различные юридические дисциплины, прошу студентов находить в истории различных видов искусств примеры подтверждения тех или иных нормативно-правовых актов из разных сфер жизнедеятельности человека. Такой акцент сделан не случайно: номера статей, да и сами правовые нормы «приходят и уходят», а факт их реализации, да еще эмоционально окрашенный – остается. Кроме того, подробный анализ исторических событий, приведший к появлению той или иной правовой нормы в разных отраслях права, дает понимание необходимости ее введения в случае аналогичных ситуаций, а также усиливает понимание обязательности ее выполнения.

Более того, чтобы понять их эмоциональное восприятие того или иного нормативно-правового акта, отрасли права, действующей сегодня, прошу подобрать музыкальное произведение (лучше без слов, чтобы не несло дополнительную смысловую нагрузку), которое бы отражало эмоциональное отношение к нему. Так, например, на предложение прокомментировать Ваше отношение к современному Трудовому праву/кодексу одна группа, посоветовавшись, единодушно выдвинула для прослушивания «Смерть Пер Гюнта» Э.Грига. Вторая же, большинством голосов подтвердила свои ассоциации о современном трудовом праве фрагментом «Монтеки и Капулетти» из балета «Ромео и Джульетта» С.Прокофьева. Предложила сравнить наш эмоциональный отклик на Марш коммунистических бригад А.Новиков-В.Харитонов. У самих студентов вызвало удивление волна нахлынувших эмоций после услышанного... А затем от них последовали вопросы

о нормах трудового права того периода, которые вызывали такое отношение к труду.

Такова сила искусства и человеческой эмпатии даже в изучении нормативно-правовых норм, регулирующих жизнедеятельность страны! Таким может быть путь снижения уровня диссоциативных нарушений, стресса, наркотизации, позволяющий «оживить» душу, эмоции, раскрывающий дорогу к знаниям. И.А. Ильин утверждал, что «человеку, как существу духов-

ному, невозможно жить на земле вне права, ибо оно определяет и поддерживает социальные корни индивидуального духа» [14, с. 147]. Усовершенствовав образовательный процесс в вузах при подготовке студентов-юристов, закрепим их веру в свои силы, расширим палитру их эмоциональных откликов и наполним сердца индивидуальным духом во имя осуществления целей и задач развивающегося на новом этапе российского государства.

#### **Список использованных источников:**

1. По итогам прошедших выборов Владимир Путин переизбран президентом России на шесть лет. URL: <https://rg.ru/2024/03/18/itogi-vyborov-prezidenta-pobeda-putina-vtoroe-mesto-kprf-rekordnaia-iavka.html> (дата обращения: 28.05.2024).
2. Послание Президента Российской Федерации от 29.02.2024 г. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/50431> (дата обращения: 28.05.2024).
3. Указ Президента Российской Федерации от 09.11.2022 г. № 809 «Об утверждении Основ государственной политики по сохранению и укреплению традиционных российских духовно-нравственных ценностей». URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/48502> (дата обращения: 28.05.2024).
4. Лотман Ю.М. Внутри мыслящих миров. Человек. Семиосфера. URL: <https://www.livelib.ru/book/1000729393/quotes-vnutri-myslyaschih-mirov-chelovek-tekst-semiosfera-istoriya-yu-m-lotman> (дата обращения: 28.05.2024).
5. Стало известно, сколько штрафов получили автомобилисты в 2023 году. URL: <https://www.kp.ru/online/news/5669639/> (дата обращения: 28.05.2024).
6. ГИБДД раскрыла статистику штрафов за нарушения ПДД в 2023 году. URL: <https://auto.rambler.ru/news/52356121-gibdd-raskryla-statistiku-shtrafov-za-narusheniya-pdd-v-2023-godu/> (дата обращения: 28.05.2024).
7. Сахаров А.Д. Мир, прогресс, права человека // Антология культурологической мысли. М., 1996. С. 334–337.
8. Кулагина Я.М., Тарасова И.Ю. Влияние Интернета на современную молодежь // Актуальные вопросы общественных наук: социология, политология, философия, история. 2014. №35. С. 18.
9. Уалис Д. Just click no. URL: <https://www.newyorker.com/magazine/1997/01/13/just-click-no> (дата обращения: 28.05.2024).
10. Янг К.С. Диагноз — интернет-зависимость // Мир Интернет. 2000. № 2. С. 67.
11. Лачинов Н. З., Камилова Р. Ш. Влияние интернета на подрастающее поколение // МНИЖ. 2013. №5-3 (12). С. 51.
12. Серегин Д.А. Расстройство диссоциативное (конверсионное) - симптомы и лечение. URL: <https://probolezny.ru/rasstroystvo-dissociativnoe-konversionnoe/> (дата обращения: 28.05.2024).
13. Багреева Е.Г. Психологический экспресс-тест уровня правосознания // Самоуправление. 2020. № 1. Т. 2. С.42
14. Ильин И. А. Понятие права и силы. URL: <https://www.rulit.me/books/ponyatiya-prava-i-sily-read-325047-147.html> (дата обращения: 28.05.2024).

**2024 год – год 300-летия Российской академии наук**

Завершаем публикацию глав из подготовленной к печати монографии В.А. Бариновым и К.В. Бариновой «Достоевский и национальное самосознание России» (К 300-летию Российской академии наук)», посвященной Академии наук и писателю и члену-корреспонденту Императорской Санкт-Петербургской академии наук Ф.М. Достоевскому. В настоящем номере журнала опубликована «Глава 6. Ф.М. Достоевский – духовный вождь русского народа» и «Заключение».

УДК 82.091

**Достоевский и национальное самосознание России  
(К 300-летию Российской академии наук)****Статья 6.**

Dostoevsky and the national identity of Russia  
(To the 300th anniversary of the Russian Academy of Sciences)  
Paper 6.

**В.А. Баринов**

*сотрудник Омского научного центра Сибирского отделения  
Российской академии наук*

**К.В. Баринова**

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

**Аннотация.** Публикуется «Глава 6. Ф.М. Достоевский – духовный вождь русского народа» и «Заключение» из монографии «Достоевский и национальное самосознание России (К 300-летию Российской академии наук)». В работе показана правительственная реакция на смерть Ф.М. Достоевского. Рассмотрены похороны Ф.М. Достоевского как манифестация уважения соотечественников к национальному мыслителю России, как «акт общественного самосознания». Представлены поэтические произведения и воспоминания современников Ф.М. Достоевского об этом скорбном событии. Проанализированы размышления протоиерея Сергия Булгакова о причинах любви людей, пришедших проститься с Ф.М. Достоевским. Осмыслены выступления философа В.С. Соловьева, в которых он назвал Ф.М. Достоевского «духовным вождем русского народа». Рассмотрена тема «Достоевский и мы». Делается вывод, что мы и «по закону», и «по завещанию» являемся преемниками творческого наследия Ф.М. Достоевского, а Ф.М. Достоевский – духовный вождь русского народа. В «Заключении» подводятся итоги монографии.

**Ключевые слова:** Достоевский, Россия, национальное самосознание, духовный вождь русского народа.

**Abstract.** Chapter 6. «F.M. 'Dostoevsky is the spiritual leader of the Russian people» and the Conclusion Chapter from the monograph «Dostoevsky and the national identity of Russia (To the 300th anniversary of the Russian Academy of Sciences)» are published. The paper shows the government reaction to the death of F.M. Dostoevsky. The funeral of Dostoevsky is considered as a manifestation of the respect of compatriots for the national thinker of Russia, as an «act of public self-awareness». Poetic works and memoirs of Dostoevsky contemporaries about this mournful event are presented. The thoughts of Archpriest Sergius Bulgakov about the reasons for the love of people who came to say goodbye to F.M. Dostoevsky are analyzed. The speeches of the philosopher V.S. Solovyov, in which he called F.M. Dostoevsky a «spiritual leader of the Russian people», are analyzed as well. The topic «Dostoevsky and we» is considered. It is concluded that we both «by law» and «by will» are the successors of the creative heritage of F.M. Dostoevsky, and F.M. Dostoevsky is the spiritual leader of the Russian people. In the Conclusion Chapter the authors summarize the ideas of the monograph.

**Keywords:** Dostoevsky, Russia, national identity, spiritual leader of the Russian people.

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

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

## ГЛАВА 6. Ф.М. ДОСТОЕВСКИЙ – ДУХОВНЫЙ ВОЖДЬ РУССКОГО НАРОДА

## 6.1. Правительственная реакция на смерть Достоевского

Федор Михайлович Достоевский скончался 28 января 1881 года. Важно понять смысл и силу того действия, которые смерть Достоевского произвели на русское общество. Соотечественники считали своим долгом свидетельствовать свое глубокое почтение и уважение к национальному мыслителю России. Его смерть поэтому так исключительна и значительна.

Представим обстоятельства этого скорбного события, о котором писали многие исследователи, философы, историки, журналисты, литераторы, богословы, поэты и другие лица.

Президент Фонда Достоевского, вице-президент Международного Общества Достоевского И.Л. Волгин так комментирует это событие в своей книге «Последний год Достоевского»: «Он умирает на взлёте, в момент величайшего проявления своей духовной мощи: после недавнего московского триумфа, едва успев дописать последние страницы "Братьев Карамазовых". Он уходит в час, когда, по его собственным словам, "вся Россия стоит на какой-то окончательной точке, колеблясь над бездной", уходит, не ведая, что всего через месяц после его кончины будет оборвано беспокойное царствование Александра II. Он уходит, не подозревая о том, что его собственные похороны сделаются заключительным актом целой исторической эпохи. В свой последний год автор Пушкинской речи становится едва ли не самой заметной фигурой общенационального масштаба» [1, с. 13].

И.Л. Волгин дает изложение действий официальных властей в связи с кончиной Достоевского. Государственный деятель, обер-прокурор Святейшего синода К.П. Победоносцев, более чем кто-либо другой, был занят идеологическим (и материальным) обеспечением похорон Достоевского. 29 января К.П. Победоносцев сообщает цесаревичу Александру, будущему императору Российской империи Александру III: «Вчера вечером скончался Ф.М. Достоевский. Мне был он близкий приятель, и грустно, что нет его». Выразив в столь умеренных выражениях свою личную скорбь, обер-прокурор Святейшего Синода не забывает и общественную сторону дела: «Но смерть его – большая потеря и для России. В среде литераторов он – едва ли не один – был горячим проповедником основных начал веры, народности, любви к отечеству. Несчастное наше юношество, блуждающее, как овцы без пастыря, – к нему питало доверие, и действие его было весьма велико и благотельно. Многие несчастные молодые люди обращались к нему, как к духовнику, словесно и письменно. Теперь некому заменить его». Умелой рукой К.П. Победоносцев умело расставляет акценты. В его формулировках присутствуют почти все элементы будущей официальной версии. Деятельность Достоевского оценивается в категориях государственной пользы, и его смерть трактуется как государственный ущерб [1, с. 641].

К.П. Победоносцев приводит в действие правительственный механизм – и добивается высочайшего повеления: вдове писателя нераздельно с детьми назначается пенсия в размере двух тысяч рублей в год и в случае её желания принять детей в одно из учебных заведений на казённый счёт. Он нажимает на петербургского митрополита – и Достоевский безвозмездно удостоивается места для могилы в Александро-Невской лавре. Он хочет, чтобы Церковь и государство – в первую очередь они – согласно и торжественно проводили почившего в последний путь.

И.Л. Волгин замечает, что решение о назначении вдове писателя пенсии в некотором смысле было беспрецедентным: «Из числа русских литераторов пенсии назначались за Пушкина и за Карамзина: и тот и другой состояли на государственной службе. Достоевский был первым писателем, чьи литературные заслуги признавались, так сказать, сами по себе. Пенсия "производилась" вдове и детям частного человека. Впервые удостоверялось, что признание отечества можно заслужить не только на поприще государственном. В правительственной реакции на смерть Достоевского можно усмотреть два важных момента.

Во-первых, официальные круги публично отдают дань уважения писателю. Литература берётся в расчёт как реальная историческая сила. Русский абсолютизм желает выглядеть просвещённым.

Во-вторых, правительство пытается перехватить общественную инициативу. Для него крайне важно, чтобы те, кто идёт проститься с покойным, шли бы ко гробу человека, осознавшего заблуждения молодости и добровольно разделившего с властью её нравственный труд. Правительство имеет и более далёкий прицел: похоронив Достоевского как "своего", предъявить законные права на его духовное наследство, "застолбить" за ним выгодное, с точки зрения господствующих идеологических сил, место в будущей духовной борьбе. Смерть и похороны – хороший повод для закрепления официальной легенды. Здесь важно всё: и где будет могила, и кто будет хоронить» [1, с. 644].

Л.И. Сараскина, современный исследователь творчества Федора Михайловича, в основательной книге «Достоевский» так описала события тех дней. Утром 29-го скульптор Бернштам снял с лица Достоевского гипсовую маску; художник И.Н. Крамской зарисовал, а фотограф К.А. Шапиро сфотографировал усопшего на смертном одре. Победоносцев сообщил о смерти писателя графу Лорис Меликову, и тот, на докладе царю, просил разрешения материально помочь осиротевшему семейству. Еще до полудня на квартиру в Кузнечный явился чиновник от графа, сообщивший вдове, что имеет передать ей некоторую сумму на похороны. Денег Анна Григорьевна не взяла (хотя в такой помощи не было ничего обидного), решив хоронить мужа на свои средства. Но когда днем 30-го к ней явился другой чин с письмом от министра финансов, где значилось, что волею государя, во внимание заслуг, оказанных покойным писателем русской литературе, его вдове нераздельно с детьми назначается пенсия в размере двух тысяч рублей в год (такой пенсион назначали генеральским вдовам), Анна Григорьевна горячо обрадовалась: растаял, наконец, грозный призрак нищеты... Позже она напишет: «После кончины великодушного царя-освободителя, возможно, что и семье нашей не было бы оказано царской милости, а ею была исполнена всегдальная мечта моего мужа о том, чтобы наши дети получили образование и могли впоследствии стать полезными слугами царя и отечества». Впрочем, сын и дочь Достоевского, которым тогда же была дарована возможность учиться на казенный счет, этой возможностью не воспользуются: Анне Григорьевне удастся дать детям образование на средства от изданий книг их отца. «Я глубоко убеждена, что, отказавшись от помощи на погребение и от помощи на воспитание детей, я поступила так, как поступил бы мой незабвенный муж», – признавалась жена Достоевского [2, с. 770].

#### 6.2. Похороны Достоевского как манифестация уважения соотечественников к национальному мыслителю России

Смерть Достоевского вызвала огромную волну публикаций. Очевидно, не было в России серьезного периодического издания, которое бы не откликнулось на это событие, причем зачастую целой серией информационных, репортажных статей, биографических материалов, высказываний людей литературы, искусства, науки, общественных и церковных деятелей, простых читателей. Обнаружилось, какое беспрецедентно значимое место занял писатель и публицист – не государственный деятель, не политики, – в общественном сознании [3, с. 455].

Общественная волна, вызванная смертью Достоевского, буквально захлестнула собой все попытки официального участия. И дарованная вдове пенсия, и неожиданное благоволение Александро-Невской лавры – всё это показалось незначительным в сравнении с теми проявлениями общего чувства, которые изумили современников и в которых оттенок скорби – как это ни странно – играл далеко не главенствующую роль [1, с. 652].

Представляет значительный интерес: как поэты-современники откликнулись на его смерть. Почему? Как известно, «поэт в России больше чем поэт». Еще А.С. Пушкин указал на особую роль поэта как судьи:

Поэт казнит, поэт венчает;  
Злодеев громом вечных стрел  
В потомстве дальнем поражает;  
Героев утешает он... [4, с. 313].

Поэт С.Я. Надсон в стихотворении «Памяти Ф.М. Достоевского» (1881) выразил общественное мнение России:

На скорбь его везде откликнутся друзья,  
И смерть его везде смутит сердца людские, –  
И в час разлуки с ним, как братская семья,  
Над ним заплачет вся Россия!.. [5, с. 166].

Накануне дня погребения Достоевского на Тихвинском кладбище Александро-Невской лавры, 31 января 1881 года, состоялся перенос гроба с телом покойного из его квартиры в Кузнечном переулке в лаврскую Свято-Духовную церковь. Там гроб простоял до утра следующего дня, 1 февраля, и где всю ночь над телом писателя сменяющие друг друга волонтеры, главным образом из молодежи, читали Псалтырь.

Действительно, похороны Достоевского превратились в историческое событие. Событие это подробно освещено в петербургских газетах и журналах, в мемуарной литературе. «Похороны

Достоевского представляли явление, которое всех поразило, – писал философ, публицист, литературный критик и член-корреспондент Императорской Санкт-Петербургской академии наук (1889) Н.Н. Страхов, – Такого огромного стечения народа, таких многочисленных и усердных заявлений уважения и сожаления не могли ожидать самые горячие поклонники покойного писателя. Можно смело сказать, что до того времени никогда еще не было на Руси таких похорон. Достаточно сказать, что в погребальной процессии при выносе тела из квартиры <...> было несено 67 венков и пело 15 хоров певчих. 67 венков – это значит 67 различных депутатий, 67 различных обществ и учреждений...» [5, с. 153].

Действительно, ни один русский писатель не удостоивался доселе подобных проводов. Гроб частного человека сопровождала тридцатитысячная толпа (некоторые газеты называют ещё большую цифру): зрелище для Петербурга невиданное [1, с. 652].

Поэт, публицист и адвокат А.Л. Боровиковский в стихотворении «31 января 1881 года (Детям)» так описал этот день:

Толпа идет, идет... Уж те давно прошли,  
А эти все идут... И там идут, взгляни ты...  
Венки... Еще венки... А сколько пронесли,  
И каждый с надписью, цветами перевиты!...  
Смотри, дитя мое, печаль и – торжество!  
Хоронит в это день и – празднует столица!  
Ты знай: в истории народа твоего  
Сегодня пишется хорошая страница [5, с. 161].

Протоиерей Сергей Булгаков в речи «Венец терновый (памяти Ф.М. Достоевского)», произнесенной 25 февраля 1906 года на вечере в память Ф.М. Достоевского, подчеркнул консолидирующую роль Достоевского для русского общества, что особенно проявилось во время произнесения им Пушкинской речи и на его похоронах; размышлял о причинах любви людей, пришедших проститься с Достоевским; говорил о народной любви к Достоевскому, которому, по его мнению, «был дан страшный, истинно человеческий и единственно человеческий дар – дар страдания во имя любви к людям, дар страдания и крест страдания».

Протоиерей Сергей Булгаков акцентировал внимание на атмосфере духовного единения людей, царившей на похоронах Достоевского: «Когда хоронили Достоевского, многочисленная толпа провожала траурную колесницу на кладбище и, по описаниям современников, она была самого различного состава: учащаяся молодежь, студенты и курсистки разных специальностей, офицеры и дамы, юноши и старики, – такая же разнообразная толпа, как та, которая восторженно рукоплескала за полгода перед тем Пушкинской речи, когда общее напряжение восторга разрядилось обмороком неизвестного молодого человека близ кафедры у ног Достоевского. Что же соединило эту толпу и породило этот до боли доходящий, мучительный энтузиазм любви и благодарности за речь, которая во многом шла вразрез всем ходячим мнениям и предрассудкам, которая кичливых и самодовольных звала к покаянию (смирись, гордый человек! смирись, праздный человек! – так восклицал в ней к русской интеллигенции Достоевский)? Конечно, и в похоронной процессии, и на Пушкинском празднике всего менее было политических единомышленников Достоевского, да и вообще были, вероятно, представители различных политических мнений. Были сломаны, значит, политические перегородки, обычно разделяющие людей, всеобщий энтузиазм испепелил их кажущуюся крепость! Мало было, надо думать, и таких, которые подозревали весь действительный размер литературного и философского гения Достоевского» [6].

Протоиерей Сергей Булгаков назвал причины любви людей, пришедших проститься с Достоевским: «Чем же, стало быть, был дорог Достоевский этой разношерстной толпе, какая интимная связь породила его с теми, кто, не разделяя вовсе его веры, его мнений, не может проникнуть и во всю сложность его духовной жизни? Очевидно, эта привязанность относится более к человеку, чем к литератору и художнику, очевидно, она основывается на более глубоком фундаменте, нежели литературные симпатии или политические мнения. От сердца к сердцу и от совести к совести идет эта незримая связь, она проходит в тех глубинах, где скрыта связь матери и ребенка, брата и сестры, ближайших друзей. И, мне кажется, в этом покоряющем обаянии именно и нужно искать разгадки тайны души Достоевского, не в писательстве, а в том, что стоит за ним и иногда им даже заслоняется и маскируется, – в его сердце. Больное, любящее и страдающее сердце – вот святыня, пред которой преклоняются все колени, и вот то, что влечет к Достоевскому чрез все разногласия с ним, непонимание и предрассудки. Достоевскому был дан страшный, истинно

человеческий и единственно человеческий дар – дар страдания во имя любви к людям, дар страдания и крест страдания» [6].

Протоиерей Сергей Булгаков, отмечая глубокое сочувствие человеческому страданию и любви к человеку, которые были присущи Достоевскому, констатировал следующее: «Достоевского, который принял в свою душу и муки Раскольникова, и страдания Сони, и стыд Мармеладова, и горе Екатерины Ивановны, и слезы замученных деток, и тоску Карамазова, и "бедных людей", и "униженных и оскорбленных", и каторжников, и аристократов, Достоевского, "жестокий талант" которого мучит этой своей мукой, исторгает слезы, жжет своим огнем, этого Достоевского не в состоянии искренно отвергнуть человек, он может от него заслониться, не допустить его до своего сознания, но святости этого человеческого страдания и любви к человеку он не может сознательно отвергнуть, как не может он сознательно отвергнуть Того, Кто мучился за людей и молился во тьме Гефсиманского сада. И Голгофа, которая была в сердце у Достоевского, крест, который был в нем воздвигнут, вот что повелительно склоняет нас перед Достоевским» [6].

Особый вклад в философское осмысление места и роли места Достоевского и его творческого наследия в духовной жизни России принадлежит Почетному академику изящной словесности Отделения русского языка и словесности Императорской Санкт-Петербургской академии наук (1900) В.С. Соловьеву, которое изложено в его выступлениях: «Речь, сказанная на Высших женских курсах 30 января 1881 г. по поводу смерти Ф.М. Достоевского», «<Слово, сказанное на могиле Ф.М. Достоевского> (1 февраля 1881)», «Три речи в память Достоевского. 1881-1883».

В.С. Соловьев свою знаменитую «Речь, сказанную на Высших женских курсах 30 января 1881 г. по поводу смерти Ф. М. Достоевского», начал проникновенными словами: «В Достоевском русское общество потеряло не поэта или писателя только, а своего духовного вождя». Владимир Сергеевич назвал Достоевского «духовным вождем русского народа». Он подчеркнул, что пока «фактическое положение общества основано на неправде и зле, пока добро и правда только стремятся найти себе осуществление, положение подобных людей не есть положение царей, обладающих своей державой, а положение пророков, часто непризнаваемых. Их жизнь есть борьба и страдание. Такова была и жизнь Достоевского». Философ аргументированно доказал «его право на звание духовного вождя и пророка».

Завершая свое страстное выступление, В.С. Соловьев сказал следующее: «В его произведениях проповедуется не необходимость неправды, а необходимость силой духа побороть всякую внешнюю неправду, а затем и неправду внутреннюю. Достоевский, вначале пострадав за протест против неправды, никогда и впоследствии не отказывался от этого протеста, но только искренним его убеждением было то, что зло не может быть искоренено насилием, что против грубой силы следует бороться не такою же грубою силою, а бесконечною силою любви. Многие упрекали его также в том, что он проповедовал внутреннее самосовершенствование вместо того, чтобы деятельно способствовать осуществлению добра, упрекали его в аскетизме. Это несправедливо. Достоевский не был аскетом, ему это было не нужно. Страдальческий подвиг был на него положен помимо его воли, но то, что он перенес его без злобы и ненависти, ясно показывает, что он был выше всякого аскетизма. И проповедовал Достоевский не аскетизм, а духовное возрождение людей и общества в силе бесконечной и всеобъемлющей любви для осуществления вселенского царства правды на земле, и проповедовал он это сильнее, живее и неуклоннее, чем кто-либо из современников, и за это должны мы признать его духовным вождем русского народа и пророком Божиим» [7, с. 223, 225-226].

В.С. Соловьев в речи «<Слово, сказанное на могиле Ф.М. Достоевского> (1 февраля 1881)» произнес замечательные слова, которые по форме были прощальными, а по содержанию были своеобразной клятвой и заключали в себе программу будущих исследований творческого наследия писателя.

Приведем полностью речь В.С. Соловьева на гражданской панихиде: «Все мы сошлись здесь ради общей нашей любви к Достоевскому. Но если Достоевский всем нам так дорог, значит, все мы любим то, что он сам более всего любил, что ему было всего дороже; значит, мы верим в то, во что он верил и что проповедовал. А то зачем бы и приходиться нам сюда чествовать его кончину, если бы нам было чуждо то, ради чего он жил и действовал? А любил Достоевский прежде всего живую человеческую душу во всем и везде, и верил он, что все мы – род Божий, верил в бесконечную божественную силу человеческой души, торжествующую над всяким внешним насилием и над всяким внутренним падением. Восприяв в свою душу всю жизненную злобу, всю тяготу и всю черноту жизни и преодолев все это бесконечною силою любви и всепрощения, Достоевский во всех творениях возвещал эту победу. Изведав божественную силу души, пробывавшуюся через всякую человеческую немощь, Достоевский верил в Бога и в Богочеловека. Действительность Бога и Христа открылась ему во внутренней силе любви и всепрощения, и эту же всепримиряющую и

всепрощающую силу любви проповедовал он как основание для соединения всех людей в одно вселенское братство, для осуществления на земле того царства правды, которого он жаждал и к которому стремился всю свою жизнь.

И мы, собравшиеся на могиле, чем лучшим можем выразить свою любовь к нему, чем лучшим помянуть его, как если согласимся и провозгласим, что любовь Достоевского есть наша любовь и вера Достоевского – наша вера. Соединенные любовью к нему, постараемся, чтобы такая любовь соединила нас и друг с другом. Только тогда воздадим мы достойное духовному вождю русского народа за его великие труды и великие страдания» [7, с. 226-227].

Ф.М. Достоевский похоронен на Тихвинском кладбище Александро-Невской лавры в Санкт-Петербурге рядом с могилами Почетных членов Академии наук – историка, писателя Н.М. Карамзина и поэта, литературного критика В.А. Жуковского. Великий писатель и национальный мыслитель, член-корреспондент Императорской Санкт-Петербургской академии наук Ф.М. Достоевский обрел свою последнюю земную обитель рядом со своими братьями по Академии наук.

Поэт К.К. Случевский в стихотворении «После похорон Ф.М. Достоевского» (1 февраля 1881 года) констатировал неразрывность судеб Достоевского и России:

И приняла тебя земля твоей отчизны;  
Дороже стала нам одною из могил  
Земля, которую, без всякой укоризны,  
Ты так мучительно и смело так любил! [5, с. 156].

Поэт и журналист М.Н. Соймонов в стихотворении «Памяти Ф.М. Достоевского» (8 февраля 1881 года), назвал Федора Михайловича «великим учителем», который учил людей добру и правде, и предсказал, что соотечественники будут с почтением помнить о нем и приходить к его могиле:

Нежданно ты умер, великий учитель!  
Ты умер, исполненный сил...  
Ты бедных и страждущих был утешитель,  
Добру ты и правде учил.  
Страдав, научил понимать ты страданья  
«Униженных», «бедных людей», –  
И всех «оскорблённых» раздастся рыданье  
Над свежей могилой твоей.  
Ты умер... Сырая могила готова...  
Могила травой прорастёт...  
Но искренно, честно твоё было слово, –  
С тобою оно не умрёт!  
Ты умер... Умолкнет и зависть, и злоба,  
Могила даст мукам конец...  
Ты сам себе сплёл из страданий для гроба  
Бессмертья и славы венец!  
И дети – тобою любимые дети –  
Весною к тебе прибегут,  
Из свежих цветов при румянном рассвете  
Венок на могилу сплетут [8, с. 87].

30 октября 1883 года состоялось открытие скульптурно-архитектурного памятника на могиле Достоевского (скульптор Н.А. Лаврецкий, архитектор Х.К. Васильев, мастер А.А. Баринов). Обратим внимание на то, что именно петербургской гранитной мастерской А.А. Баринова был подготовлен постамент для московского памятника А.С. Пушкину, открытого в дни Пушкинских торжеств в 1880 году. А также еще раз отметим случайное совпадение фамилий мастера гранитных дел и авторов настоящей работы – Баринины.

Что из себя представляло надгробие? Оно носило скромный характер христианского памятника. Памятник установлен на газоне с высоким цоколем, окруженной оградой из кованых прутьев. Массивная сложнопрофилированная стела серого гранита, суживающаяся кверху, на прямоугольном плинте, увенчана рельефным изображением восьмиконечного креста, оплетенного терновым венком, по сторонам которого вырублены в камне лавровые гирлянды. С тыльной стороны изображены насечкой скрещенные пальмовые ветви. Перед стелой на постаменте – бронзовый бюст

Достоевского, на подставке в виде двух книг. Под крестом в филенке надпись выпуклыми литерами, в славянском начертании: Ф.М. ДОСТОЕВСКИЙ.

На постаменте бюста высечен эпитафия из произведения «Братья Карамазовы» – известная цитата из Евангелия от Иоанна о смерти и воскрешении зерна: «Истинно, истинно говорю вам: если пшеничное зерно, падши в землю, не умрет, то останется одно; а если умрет, то принесет много плода. (Евангелие от Иоанна, гл. XII, ст. 24)». В романе эти слова стали метафорой воскрешения «мертвых душ» и христианского преображения Карамазовых – Алеши (глава «Кана Галилейская») и Мити (глава «Дите»). Высеченные на памятнике, они стали прологом будущего бессмертия и славы писателя. Именно об этом писал М.Н. Соимонов в стихотворении «Памяти Ф.М. Достоевского» (8 февраля 1881 года).

И мы можем с уверенностью сказать, что прав был русский историк, действительный член Императорской Санкт-Петербургской академии (1900) В.О. Ключевский, когда исчерпывающе точно выразил мудрую мысль: «Великие исторические могилы тем и памятны, что оживляют народное самосознание» [9, с. 102].

Похороны Достоевского, это подчеркивают В.А. Викторovich и О.В. Захарова, превратившиеся в беспрецедентное по масштабам событие, как бы его ни трактовали потом, было актом общественного самосознания, продолжением того глубинного ментального процесса, который был возбужден автором «Дневника писателя» [3, с. 457].

### 6.3. Достоевский и мы

«Достоевский и мы» – так называется заключительная глава сочинения Н.А. Бердяева «Миросозерцание Достоевского» (1923). Рассматривая эту тему, будем иметь в виду следующее содержание понятий «Достоевский» и «Мы»:

- «Достоевский» – гениальный писатель, национальный мыслитель России, субъект национального самосознания России, которого философ и выдающийся богослов Сербской Православной Церкви Преподобный Иустин (Попович) характеризовал лаконично и содержательно: он «всечеловек», «и пророк, и мученик, и апостол, и поэт, и философ»;

- «Мы» – многонациональный народ Российской Федерации, который является носителем национального самосознания России и который в преамбуле Конституции Российской Федерации заявляет о своей ответственности за свою Родину перед нынешним и будущими поколениями.

Мы зададим главный вопрос: кем является Федор Михайлович Достоевский для нас, для национального самосознания России? Это требует обстоятельного рассмотрения.

Как справедливо утверждал действительный член Российской академии наук (1917) П.Б. Струве: «Не может быть национального самосознания без исторической памяти. Мы должны поэтому блюсти нашу историческую память и памятовать о тех людях и делах, которыми одухотворялась и строилась русская общественность» [10, с. 451].

Эта цитата приведена из речи П.Б. Струве, произнесенной им в 1929 году на заседании Русского научного института в Белграде и посвященной памяти Почетного члена Императорской Санкт-Петербургской академии наук (1893) Б.Н. Чичерина, одного из основоположников конституционного права России. Но эти слова мы с полным основанием можем отнести и к Федору Михайловичу Достоевскому. Обратимся к исторической памяти Российского государства.

В начале XX столетия Н.А. Бердяев, размышляя в вышеназванном сочинении о значении Достоевского и его наследия для русского народа и России, выделяет следующие положения.

Во-первых, Бердяев разъяснил смысл «явления» Достоевского: «Наша духовная и умственная история XIX века разделяется явлением Достоевского. Явление Достоевского означало, что в России родились новые души. Между славянофилами и идеалистами 40-х годов и духовными течениями начала XX века лежит духовный переворот – творчество Достоевского. Внутренняя катастрофа отделяет нас от 40-х годов. Мы ушли в другие измерения, еще неведомые людям той более спокойной и счастливой эпохи. Мы принадлежим не только иной исторической, но и духовной эпохе. Наше мироощущение сделалось катастрофическим. Это Достоевский нам его привил» [11, с. 140].

Во-вторых, Бердяев утверждал, что «Достоевский не только великий художник, художник-психолог, и не в этом нужно искать своеобразие его творческого образа. Достоевский – великий мыслитель... Мы – духовные дети Достоевского» [11, с. 144].

В-третьих, Бердяев считал целесообразным изучать наследие Достоевского: «Достоевский многому нас научает, многое нам открывает. Мы принимаем духовное наследие Достоевского. Но он не учитель жизни в строгом смысле слова... И мы должны духовно работать над наследием Достоевского, внутренне очищать и осознавать явленный им опыт» [11, с. 145, 150].

В-четвертых, Бердяев установил статус Достоевского как нравственного авторитета для русского народа: «Достоевский и есть та величайшая ценность, которой оправдывает русский народ свое бытие в мире, то, на что может указать он на Страшном суде народов» [11, с. 150].

В-пятых, Бердяев оценил значение Достоевского и его наследия прежде всего как вклад в развитие русского национального самосознания. Точно также как сначала Достоевский, а затем и Ключевский оценивали значение наследия Пушкина как вклад в развитие русского национального самосознания. Бердяев констатирует: «И после величайшего явления нашего национального духа – Достоевского – у нас все еще нет здорового и зрелого национального самосознания» [11, с. 146].

Ф.М. Достоевский был современником царствований трех императоров Российской империи: Александра I, Николая I и Александра II. Но, как показала история, великий писатель благодаря своей гражданской позиции и своему творческому наследию оказался современником разных эпох и поколений Российского государства. Независимо от политического режима руководители Российского государства и Русской Православной Церкви объявляли Достоевского «нашим», то есть принадлежащим России.

11 ноября 2021 года, в день 200-летия Ф.М. Достоевского, Президент Российской Федерации В.В. Путин после ознакомления с экспозициями Музейного центра «Московский дом Достоевского» оставил запись в книге для посетителей: «Большое спасибо организаторам, подвижникам за сохранение памяти о Ф. М. Достоевском – гениальном мыслителе и патриоте России» [12].

11 ноября 2021 года, в день 200-летия Достоевского, Святейший Патриарх Московский и всея Руси Кирилл, выступая на Международном съезде учителей и преподавателей русской словесности, дал христианскую оценку Достоевскому как национальному мыслителю и указал на актуальность его творческого наследия: «Мне видится глубоко символичным, что наша встреча проходит в дни, когда отмечается 200-летие со дня рождения Федора Михайловича Достоевского – гениального русского писателя и мыслителя. Его произведения любят и высоко ценят не только в нашей стране, но и далеко за ее пределами. Взирая на нашего выдающегося соотечественника и воздавая ему дань благодарной памяти, задумаемся и над судьбами нашей нынешней литературы, культуры, об их призвании и ответственности за будущее народа. Дай Бог, чтобы изучение творчества Достоевского и популяризация достижений гуманитарной науки способствовали не только формальному знакомству современников с культурным наследием нашего народа, но и возводило их с уровня потребителей культурных ценностей на уровень активных носителей многовековой культурной традиции, преемников и продолжателей великих представителей нашего народа, свидетельствовавших миру о Евангелии, устремлявших свой взор к горнему, где *жизнь наша сокрыта со Христом в Боге*» [13].

То, что Достоевский «наш», – об этом писали многие отечественные мыслители, в том числе Н.А. Бердяев, А.М. Ремизов, А.З. Штейнберг, И.Л. Волгин. Их суждения отличает поразительная глубина и образность.

Обратимся к суждению философа Н.А. Бердяев с его пониманием Достоевского: «Достоевский таков, какова Россия, со всей ее тьмой и светом. И он – самый большой вклад России в духовную жизнь всего мира» [14, с. 176].

Обратимся к суждению писателя А.М. Ремизова с его чеканной формулой: «Достоевский – это Россия. И нет России без Достоевского» [15, с. 358].

Обратимся к суждению философа А.З. Штейнберга о Достоевском и русском самосознании: «Достоевский – национальный философ России... Вопрос о Достоевском есть вопрос об единстве русского сознания и об истинном соотношении разных возможностей его творческого проявления. В последнем счете это, следовательно, вопрос о русском самосознании: в чем ином могло бы воплотиться единство русского сознания, как не в единстве его самосознания? Россия и Достоевский, Достоевский и Россия – как вопрос и ответ, как ответ и вопрос. Только с Россией и соизмерим Достоевский, только с Достоевским соизмерима и она. Понять Достоевского – это то же, что понять Россию; понять ее – это то же, что пережить ее в творческом умозрении Достоевского» [16, с. 9, 10].

Обратимся к суждению Президента Фонда Достоевского, вице-президента Международного Общества Достоевского И.Л. Волгина, который, оценивая творческое наследие великого писателя, указал на важность национального самосознания: «Достоевский оставил нам лучшее, что имел: им сотворенный мир. Неужели мало этого бессмертного дара? Для чего сквозь разделившее нас пространство тщимся мы различить смертный человеческий лик...

Но дело еще и в том, что Достоевский – это мы.

Нам – как роду человеческому – необходимо знать: не посрамил ли нашего имени один из нас – тот, кому было много дано и кто, по общему мнению, составляет соль земли. Сохранил ли он лицо – в радости и в печали, в сиянии славы и под ударами рока, в минуту общественных ликований

и в годину гражданских смут? Мы желаем понять – как одолевал он сопротивления жизни и истории, чтобы совпасть с ними в их вечном созидательном деле.

Сказано: познай самого себя. И потому ли нам так важен Достоевский: не только история текстов, но – больше – история души» [17, с. 5-6].

«*Делай свое дело и познай самого себя*». Великая заповедь, которую часто приводил древнегреческий философ Платон, гласит: «Делай свое дело и познай самого себя». Суть заповеди: всякий, кому предстоит делать дело, увидит, что, прежде всего, он должен познать, что он такое и на что он способен. Проанализируем наследие Достоевского в контексте этого изречения.

«*Познай самого себя*». Достоевский в своих художественно-философских произведениях и публицистике представил пример познания русского народа и России. Его завет актуален для всех поколений русского народа: «Стать русскими во-первых и прежде всего. Если общечеловечность есть идея национальная, русская, то прежде всего надо каждому стать русским, т.е. самим собой, и тогда с первого шага все изменится [18, с. 23].

«*Делай свое дело*». В Пушкинской речи прозвучал знаменитый призыв Достоевского: «"Смирись, гордый человек, и прежде всего сломи свою гордость. Смирись, праздный человек, и прежде всего потрудись на родной ниве", вот это решение по народной правде и народному разуму» [19, с. 139].

Действительный член Академии наук СССР (1970) и Российской академии наук (1991), Почетный президент Международного Общества Достоевского (1986) Д.С. Лихачев, в молодости, как Достоевский и Тихомиров, отбывший почти четыре года в заключении в лагерях за антисоветскую деятельность, в статье «Историческое самосознание и культура России» акцентировал внимание на нашей ответственности за свою Родину перед нынешним и будущими поколениями. Именно это декларировано в преамбуле Конституции Российской Федерации. Дмитрий Сергеевич был убежден в следующем: «Нам, русским, необходимо, наконец, обрести право и силу самим отвечать за свое настоящее, самим решать свою политику – и в области культуры, и в области экономики, и в области государственного права, – опираясь на реальные факты, на реальные традиции, а не на различного рода предрассудки, связанные с русской историей, на мифы о всемирно-исторической «миссии» русского народа и на его якобы обреченность в силу мифических представлений о каком-то особенно тяжелом наследстве рабства, которого не было, крепостного права, которое было у многих, на якобы отсутствие «демократических традиций», которых было сверхдостаточно (одно освоение Сибири чего стоит), и т.д. и т.п. У нас была история не хуже и не лучше, чем у других народов. Нам самим надо отвечать за наше нынешнее положение, мы в ответе перед временем и не должны сваливать все на своих достойных всяческого уважения и почитания предков» [20, с. 30]. Актуально для нас? Думаем, да!

«*Вечно живой памятник*» Достоевскому. Федор Михайлович на склоне лет признался: «...я, конечно, народен (ибо направление мое истекает из глубины христианского духа народного), – хотя и неизвестен русскому народу теперешнему, но буду известен будущему» [21, с. 65].

Мы зададим вопрос: откуда такая уверенность? Полагаем, что Достоевский понимал свою роль как национального мыслителя – субъекта национального самосознания России. Мы уже приводили рассуждения И.А. Ильина о том, что между гениальным человеком и его народом возникает и находит выражение чудесная связь: «Он – один из многих: кровь от крови народа и пламя от пламени народа; но проблематику своего народа он несет в себе, в предельно интенсивной и сконцентрированной форме... Его труд – акт национального духовного самоопределения; это хорошо чувствуют потомки, а потому и собираются вокруг его образа и его творений, как если бы это был вечно живой памятник национального искупления и освобождения» [22, с. 216]. К рассуждениям И.А. Ильина добавим, что это хорошо чувствуют и современники гениального человека. Так и произошло с Достоевским.

Мы вспомним Достоевского и его заявление о принадлежности к русскому народу и России, сделанное им в 18 января 1856 года в письме к А.Н. Майкову: «Идеи меняются, сердце остается одно... Я говорю о патриотизме, об русской идее, об чувстве долга, чести национальной, обо всем, о чем Вы с таким восторгом говорите... Я всегда разделял именно эти же самые чувства и убеждения. Россия, долг, честь? – да! я всегда был истинно русский – говорю Вам откровенно» [23, с. 208].

Мы вспомним Достоевского и его веру в русский народ и Россию: «Я не хочу мыслить и жить иначе, как с верой, все наши девяносто миллионов русских (или там сколько их тогда народится) будут все, когда-нибудь, образованны, очеловечены и счастливы... Верую даже, что царство мысли и света способно водвориться у нас, в нашей России, еще скорее, может быть, чем где бы то ни было». [24, с. 32].

Мы вспомним Достоевского с его призывом к соотечественникам направить свои усилия «на великое дело служения земле нашей, государству и Отечеству нашему!» [18, с. 87].

Мы вспомним Достоевского как «глашатая русской идеи» и его русскую идею, которая стала своеобразной путеводной звездой отечественной философской мысли.

Мы вспомним Достоевского и его художественно-философское осмысление проблем русского народа и России, особенно в великом пятикнижии.

Мы вспомним Достоевского и его «Дневник писателя» как национальный диалог с Россией по актуальным проблемам внутренней и внешней политики Российского государства.

Мы вспомним Достоевского и его Пушкинскую речь как сущностное выражение национального самосознания России в конце XIX века.

Мы вспомним Достоевского и его вклад в развитие национального самосознания России.

Мы вспомним Достоевского и его похороны как манифестацию уважения к национальному мыслителю России, и то «людское море», которое сопровождало это траурное мероприятие, которое стало «актом общественного самосознания».

Мы вспомним Достоевского и достоевсковедение, оказавшее едва ли не меньшее влияние на развитие русской и мировой литературы, чем его собственные произведения.

Мы вспомним Достоевского и проект «Имя Россия. Исторический выбор 2008», организованный телеканалом «Россия» совместно с Институтом истории Российской академии наук, а также фондом «Общественное мнение». По замыслу организаторов проекта граждане России путем голосования должны были выбрать стране ее имя. Имя Достоевского стояло в числе выдвинутых пятисот человек, и в числе отобранных пятидесяти, попало оно и в число двенадцати исторических деятелей, претендующих по результатам голосования на победу в проекте. Имя Достоевского оказалось на седьмом месте – после князя Александра Невского, Петра Столыпина, Иосифа Сталина, Александра Пушкина, Петра I, Владимира Ленина. После Достоевского шли только Александр Суворов, Дмитрий Менделеев, Иван Грозный, Екатерина II и Александр II [25]. При этом будем иметь в виду, что в список персон от литературы вошли: А. Блок, М. Булгаков, И. Бунин, Н. Гоголь, В. Даль, С. Есенин, М. Лермонтов, М. Ломоносов, Л. Толстой, И. Тургенев, А. Чехов, то есть писатели и поэты, составившие славу и гордость отечественной литературы.

Полагаем, что седьмое место Достоевского в проекте «Имя Россия» – это очень почетное место, особенно если учесть, что из писателей в рейтинге проекта его опередил только А.С. Пушкин! Поэтому, как нам представляется, Достоевский с полным правом мог бы произнести о себе бессмертные пушкинские строки:

Я памятник себе воздвиг нерукотворный,  
К нему не зарастет народная тропа,  
Вознесся выше он главою непокорной  
Александрийского столпа.  
Нет, весь я не умру – душа в заветной лире  
Мой прах переживет и тленья убежит –  
И славен буду я, доколь в подлунном мире  
Жив будет хоть один пиит.  
Слух обо мне пройдет по всей Руси великой,  
И назовет меня всяк сущий в ней язык,  
И гордый внук славян, и финн, и ныне дикой  
Тунгус, и друг степей калмык.  
И долго буду тем любезен я народу,  
Что чувства добрые я лирой пробуждал,  
Что в мой жестокий век восславил я Свободу  
И милость к падшим призывал.  
Веленью божию, о муза, будь послушна,  
Обиды не страшась, не требуя венца;  
Хвалу и клевету приемли равнодушно  
И не оспаривай глупца [26, с. 586].

Мы же в знак уважения к Достоевскому, признания его творческого наследия и вклада в развитие национального самосознания России могли бы возложить к этому «вечно живому памятнику» венок с надписью «Достоевскому от благодарных потомков».

Мы и «по закону», и «по завещанию» являемся преемниками творческого наследия Достоевского и должны умело им распорядиться. Как говорил Фауст из одноименной трагедии И.В. Гете: «Наследовать достоин только тот, // Кто может к жизни приложить наследство» [27, с. 50].

То, что Мы можем «к жизни приложить наследство» Достоевского, подробно представлено в «Главе 5. Вклад Ф.М. Достоевского в развитие национального самосознания России» настоящей работы.

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

Все это делает творчество Достоевского особенно значительным, современным и масштабным для нас сегодня. В этом ценность всего духовного наследия Достоевского, в этом правда и незабываемость его жизненного подвига.

Таким образом, принимая во внимание вышеизложенное, на главный вопрос, поставленный в начале параграфа, – кем является Федор Михайлович Достоевский для нас, для национального самосознания России? – Мы можем дать обоснованный ответ, который, по существу, дала история Российского государства. А философ В.С. Соловьев первый сформулировал и дал этот ответ в «Речи, сказанной на Высших женских курсах 30 января 1881 г. по поводу смерти Ф.М. Достоевского» и «<Слове, сказанном на могиле Ф.М. Достоевского> (1 февраля 1881)»: Федор Михайлович Достоевский – духовный вождь русского народа.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Достоевский. Национальное самосознание России. 300 лет Российской академии наук. Эти словочетания, объединенные смысловым единством, определили название, структуру и содержание монографии – «Достоевский и национальное самосознание России (К 300-летию Российской академии наук)».

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

8 февраля 2024 года Президент Российской Федерации В.В. Путин, выступая в Государственном Кремлевском дворце на торжественном вечере, посвященном 300-летию Российской академии наук, выделил четыре важных положения.

Во-первых, В.В. Путин поздравил всех с юбилейным событием: «Сегодня особый день для нашей страны: Российская академия наук отмечает свой юбилей, ей исполняется триста лет. Это событие, безусловно, не только национального, но и действительно глобального значения и масштаба. И потому оно заслужено включено в перечень памятных дат ЮНЕСКО.

Символично и то, что в день рождения Академии мы отмечаем День российской науки. Поздравляю вас с этим праздником. Это праздник, который объединяет всё исследовательское сообщество нашей страны».

Во-вторых, В.В. Путин обратил внимание на особенности развития науки в Российском государстве: «Вы хорошо знаете, что Академия была создана на переломном рубеже, когда наша страна стала великой державой. Пётр Первый, основатель, вдохновитель Академии, видел громадную роль науки для просвещения и образования, для укрепления военной мощи и экономического потенциала государства.

Известно, что на протяжении всей своей истории Академия занималась фундаментальной наукой, и ее роль в жизни страны, подчеркнуто это особо, также абсолютно фундаментальна. Вклад членов Академии, исследователей, первооткрывателей, первопроходцев в становление России как государства-цивилизации поистине бесценен.

Именно с изучения родного Отечества, освоения наших бескрайних земель началась, по словам великого ученого, академика Владимира Ивановича Вернадского, самостоятельная научная работа русского общества».

В-третьих, В.В. Путин рекомендовал «бережно, внимательно относиться к академическому наследию»: «Собранные многими поколениями ученых природные, этнографические, археологические коллекции, результаты исследований являются подлинным достоянием России, служат сохранению нашей идентичности и исторической правды, сбережению нашего великого многонационального народа, нашей культуры, литературы, самобытных традиций народов России, которые веками жили на этой территории, веками жили бок о бок в нашей стране.

Повторю, нам нужно бережно, внимательно относиться к академическому наследию. Оно должно быть открыто для общества, служить делу просвещения, воспитания подрастающих

поколений. Мы обязательно должны и будем обращаться к нему и при формировании наших долгосрочных планов в экономике, в социальном развитии, в демографии».

В-четвертых, В.В. Путин назвал патриотизм характерной чертой отечественных ученых: «Своим подвижническим, героическим трудом советские ученые сделали наше Отечество одной из величайших научных держав мира. Этот задел служит нам и сегодня, помогает сохранить преемственность, а значит, идти к новым рубежам, ставить самые амбициозные задачи» [28].

Подчеркнем, что мысли, созвучные мыслям Президента России В.В. Путина о роли Академии наук в Российском государстве, особенностях отечественной науки, патриотизме ученых, вкладе членов Академии наук в становление России как государства-цивилизации, необходимости бережно относиться к академическому наследию и его использования на благо России, высказывали многие отечественные ученые, в том числе доктор государственных наук, профессор И.А. Ильин и член-корреспондент Императорской Санкт-Петербургской академии наук (1910) и Почетный член АН СССР (1929) Н.И. Кареев.

И.А. Ильин в речи «Идея национальной науки», произнесенной 12 января 1930 года в Берлине на собрании в честь 175-летней годовщины со дня основания Московского университета, отметил национальные особенности науки. Иван Александрович писал: «русская наука как была, так и останется – *органом русского духовного самосознания и русского материального самоизучения*. Культурно немощен и духовно беспомощен тот народ, который не сумел изучить данную ему от Бога природу, для того, чтобы творчески овладеть ею, подчинить ее себе и превратить ее в свой благоустроенный дом и безопасную колыбель для своего потомства; который не создал сам историческую науку о самом себе; который не сумел изучить свое прошлое, увидеть единственный в своем роде (идеографический) закон своего бытия, ритм своей истории, не сумел *постигнуть свою судьбу, чтобы овладеть ею*. Такой народ не достиг еще духовной зрелости...» [29, с. 730-731].

Отечественные ученые внесли существенный вклад в аттестат духовной зрелости России. Их всегда отличали патриотизм и гражданская ответственность. На эти качества исследователей указал Н.И. Кареев. Николай Иванович в лекции «О духе русской науке», прочитанной 9 ноября 1884 года в Русском собрании в Варшаве, утверждал следующее: «Для патриотизма ученых дорога открыта – служить своими знаниями благу Русской страны, содействовать преуспеянию русской науки, приводить общество к высшему национальному самосознанию, но в передаче фактов и в их оценке наука должна быть правдивой и беспристрастной: *amicus Plato, sed magis amicus veritas*» (Платон – друг, но больший друг – истина) [30, с. 173].

Национальное самосознание России связывает между собой разные исторические эпохи Российского государства как «главы» ее судьбы. Именно национальное самосознание обеспечивает эту преемственность, дает единое понимание истории нашего Отечества: с общим торжеством в годовщины побед и с общей печалью в годовщины трагедий, с почитанием общих героев, с сооружением и сохранением общих памятников истории и культуры, монументов воинской славы. Особо отметим, что первостепенное значение национального самосознания России закреплено в преамбуле Конституции Российской Федерации. Национальное самосознание России торжественно заявляет о себе на высшем государственном уровне в Основном Законе.

Федор Михайлович Достоевский (1821-1881) – один из плеяды наших выдающихся соотечественников, патриот, писатель и член-корреспондент Императорской Санкт-Петербургской академии наук. Он принадлежит к числу членов Академии наук, которые своими взглядами, идеями, произведениями и деятельностью оказали влияние на развитие национального самосознания России, в чьих судьбах отразились важные грани эпохи. Федор Михайлович внес значительный вклад в аттестат духовной зрелости России и вписал свою главу в ее историю. И эта глава, используя выражение отечественной поэтессы А.А. Ахматовой, называется «Россия Достоевского» [31, с. 259]. Философ, Почетный академик изящной словесности Отделения русского языка и словесности Императорской Санкт-Петербургской академии наук (1900) В.С. Соловьев назвал его духовным вождем русского народа.

*Академия наук и Ф.М. Достоевский.* Академия наук высоко ценит вклад Ф.М. Достоевского в отечественную и мировую культуру. Это выражается в следующих формах:

- признание авторитета Ф.М. Достоевского в духовной жизни России и его избрание в состав Императорской Санкт-Петербургской академии наук;

- проведение мероприятий, посвященных памятным датам и юбилеям Ф.М. Достоевского, как важнейших событий, формирующих национальное самосознание и поддерживающих историческую память российского народа. Эти мероприятия являются не только данью памяти, но и мощным культурным катализатором, влияющим на читательское восприятие биографии и творчества Ф.М. Достоевского, призмой, сквозь которую проявляются идеологические и культурные доминанты эпохи;

- издание творческого наследия Ф.М. Достоевского в целях сохранения, популяризации и его использования для воспитания подрастающих поколений, а также для историко-литературного изучения этого наследия.

*Признание авторитета Ф.М. Достоевского в духовной жизни России и его избрание в состав Императорской Санкт-Петербургской академии наук.* Жизнь, деятельность и творческое наследие Ф.М. Достоевского неразрывно связаны с отечественной Академией наук со 2 декабря 1877 года, когда он был избран членом-корреспондентом Императорской Санкт-Петербургской академии наук. Об этом Федор Михайлович получил уведомление, подписанное руководителями Академии наук Ф.П. Литке, В.Я. Буняковским и К.С. Веселовским: «Императорская академия наук, желая выразить свое уважение к литературным трудам вашим, избрала вас, милостивый государь, в свои члены-корреспонденты отделения Русского языка и Словесности» [32, с. 262].

Ф.М. Достоевский был признателен этому избранию и направил К.С. Веселовскому благодарственное письмо следующего содержания:

«Милостивый государь Константин Степанович,

Я получил (от 6 февраля сего года) уведомление Ваше о избрании меня в члены-корреспонденты Императорской Академии наук по Отделению русского языка и словесности вместе с тем и диплом на означенное звание.

Убедительнейше прошу Вас, уважаемый Константин Степанович, передать высокому ученому учреждению, удостоившему меня избрания, что я принимаю избрание это с живейшею признательностью, вполне сознавая и ценя всю великость оказанной мне чести за столь малые и слабые, покамест, заслуги мои.

При сем покорнейше прошу Вас принять от меня уверение в совершенном моем к Вам почтении и преданности.

Федор Достоевский.

8 февраля 1878 г.» [32, с. 7].

Символично то, что формально Академия наук не имела отношения к организации похорон Ф.М. Достоевского, но в силу обстоятельств Федор Михайлович был похоронен на Тихвинском кладбище Александро-Невской лавры в Санкт-Петербурге рядом с могилами Почетных членов Академии наук – историка, писателя Н.М. Карамзина и поэта, литературного критика В.А. Жуковского. Великий писатель и национальный мыслитель Ф.М. Достоевский обрел свою последнюю земную обитель рядом со своими собратьями по Академии наук.

*Проведение мероприятий, посвященных памятным датам и юбилеям Ф.М. Достоевского, как важнейших событий, формирующих национальное самосознание и поддерживающих историческую память российского народа.* В истории Российского государства дважды на государственном уровне отмечались юбилеи Ф.М. Достоевского: 100-летие и 200-летие со дня рождения великого писателя и национального мыслителя России. Празднование этих юбилеев писателя, как и празднование предыдущих его юбилеев и памятных дат, явилось важной вехой в развитии национального самосознания России.

Российская академия наук в 1921 году к 100-летию Ф.М. Достоевского провела торжественное заседание, посвященное ему. Это было данью уважения своему знаменитому коллге по научному сообществу, национальному мыслителю и великому писателю России. Российская академия наук использовала юбилей Ф.М. Достоевского для осмысления его роли и места, творческого наследия для Российского государства.

Продолжая традиции осмысления роли и места Ф.М. Достоевского, его творческого наследия для Российского государства, Российская академия наук к 200-летию Федора Михайловича 26 октября 2021 года провела заседание своего президиума по вопросу «К 200-летию со дня рождения члена-корреспондента Академии наук Федора Михайловича Достоевского» [33].

Президент Фонда Достоевского, вице-президент Международного Общества Достоевского И.Л. Волгин, выступивший на заседании Президиума РАН с основным докладом «Достоевский в национальном сознании», акцентировал значение писателя как национального мыслителя и духовного вождя русского народа. Игорь Леонидович отметил, что произведения Достоевского для русского человека – не просто литература, а часть национального сознания: «Надо сказать, что Достоевский – не столько литературоведческая проблема, во всяком случае, для России, сколько проблема ментальная. Речь идет о конечных вопросах человеческого существования, о роли человека на Земле, о его возможностях. Человек до и после Достоевского – это разные люди, поскольку после Достоевского он познает о себе такое, чего не подозревал до этого, – новые глубины духа. Достоевский в своей биографии и в своем творчестве вместил весь диапазон русских художественных исканий, духовных исканий» [34].

Президиум РАН констатировал важность юбилеев крупнейших деятелей отечественной культуры и науки как важнейших событий, формирующих национальную идентичность и поддерживающих историческую память российского народа; отметил, что юбилей Ф.М. Достоевского, отмечающийся в России и мире, явился важнейшим событием, свидетельствующем об огромном запросе со стороны общества и государства к гуманитарным вопросам бытия и внимания к человеку в его обыденной жизни и духовным исканиям; принял «к сведению представленную в докладах и выступлениях информацию о российском и зарубежном достоеведении, роли и значении творчества Ф.М. Достоевского для настоящего и будущего, для поддержания культурного лидерства и академического имиджа России в мире» [35].

Особо подчеркнем уникальный вклад Ф.М. Достоевского в поддержание «культурного лидерства и академического имиджа России в мире». Федор Михайлович имеет наибольшее представительство во «Всемирной библиотеке» – серии Норвежского книжного клуба, включающей 100 книг из списка, составленного в 2002 году Норвежским книжным клубом совместно с Норвежским институтом имени Нобеля. В этот список входят наиболее значимые произведения мировой литературы всех времен.

Во «Всемирную библиотеку» включены четыре романа Достоевского из его «великого пятикнижия»: «Преступление и наказание», «Идиот», «Бесы», «Братья Карамазовы». Для сравнения: тремя произведениями представлены Уильям Шекспир, Лев Толстой («Война и мир», «Анна Каренина», «Смерть Ивана Ильича») и Франц Кафка. Из русских писателей, помимо Достоевского и Льва Толстого, во «Всемирной библиотеке» представлены Николай Гоголь («Мёртвые души») и Антон Чехов («Рассказы»). Лауреат Нобелевской премии Альбер Камю указал на мировой уровень творчества Достоевского: «Я ставлю "Бесов" в один ряд с тремя или четырьмя творениями, которые венчают собой работу человеческого духа, такими как "Одиссея", "Война и мир", "Дон Кихот" и театр Шекспира» [36, с. 38].

Отметим, что Почетными академиками по разряду изящной словесности Отделения русского языка и словесности Императорской Санкт-Петербургской академии наук были Л.Н. Толстой (1900) и А.П. Чехов (1900-1902). В силу этого мы можем утверждать, что Ф.М. Достоевский, Л.Н. Толстой и А.П. Чехов достойно представляют Академию наук и Россию на мировом литературном Олимпе.

*Издание творческого наследия Ф.М. Достоевского в целях сохранения, популяризации и его использования для воспитания подрастающих поколений, а также для историко-литературного изучения этого наследия.* В этих целях в 1965 году была создана и действует группа в структуре Института русской литературы (Пушкинский Дом) Академии наук СССР (РАН), которой подготовлены уникальные издания наследия Ф.М. Достоевского:

- первое академическое издание Полного собрания сочинений Ф.М. Достоевского в 30 томах (в 33 книгах) вышло в 1972-1990 годах. Оно подготовлено на основе критического изучения всех выявленных в то время источников текста – печатных и рукописных, включает в свой состав все известное его художественное, публицистическое и эпистолярное наследие. В статье «От редакции» в первом томе объясняются причины этого издания: «Необходимость такого издания давно назрела. Она обусловлена величиим художественного гения Достоевского и громадным значением его наследия для современности, мировой славой его произведений и их широким воздействием на передовую культуру и литературу всего человечества» [37, с. 5];

- на основе вышедшего в 1972-1990 годах Полного собрания сочинений Достоевского в 30 томах был издан в 1988-1996 годах и так называемый «малый академический Достоевский» – Малое академическое Полное собрание сочинений Достоевского в 15 томах;

- второе академическое издание Полного собрания сочинений и писем Ф.М. Достоевского в 35 томах выходит с 2013 года (вышло 9 томов). В статье «От редакции» в первом томе также объясняются причины этого издания: «Каждая эпоха, каждое десятилетие читают произведения Ф.М. Достоевского своими глазами и воспринимают их в свете своих мировоззренческих, философских, и религиозных, литературных и художественных, и иных представлений. Каждому времени нужны свои издания, откликающиеся на современные тенденции осмысления творческого наследия писателя». В статье отмечается, что новое академическое издание, предпринимаемое как исправленное первого издания, вызвано к жизни резкой сменой читательских и научно-исследовательских интересов и приоритетов в условиях коренным образом преобразившейся в стране после 1991 года идеологической и культурной обстановки. В этом качестве новое издание становится очередным, необходимым звеном в истории эдиционного освоения наследия Достоевского» [38, с. 5].

Академические издания сочинений Ф.М. Достоевского свидетельствуют, во-первых, о статусе творческого наследия писателя – это академическое наследие, во-вторых, Академия наук бережно и внимательно относится к академическому наследию своего именитого члена.

Таким образом, мы можем сделать вывод, что Ф.М. Достоевский – достойный представитель Академии наук, и рассмотрение темы «Достоевский и национальное самосознание России» в контексте 300-летия Российской академии наук правомерно и актуально.

Содержание монографии «Достоевский и национальное самосознание России (К 300-летию Российской академии наук)» изложено в шести статьях, опубликованных в журнале «Местное право» (2023. – № 5, 6; 2024. – № 1-4).

В монографии широко используются труды и сочинения ученых, входящих в состав Академии наук, произведения отечественных мыслителей, историков, философов, богословов, писателей, поэтов, художников и скульпторов. Монографию можно, по нашему мнению, рассматривать как материалы своеобразной Всероссийской конференции «Достоевский и национальное самосознание России» отечественных мыслителей, объединенных во времени и пространстве исследованием творческого наследия Ф.М. Достоевского.

В первой статье, содержащей «Введение» и «Главу 1. Достоевский и Россия», констатируется, что 8 февраля 2024 года – знаменательная дата в истории Российского государства: День российской науки и 300-летие основания Академии наук; подчеркивается, что история Академии наук неотделима от истории отечественной науки и культуры, велик ее вклад в развитие национального самосознания и укрепление Российского государства; выдающиеся представители науки и культуры входили в состав Академии наук во все времена. Показано, что Ф.М. Достоевский – один из плеяды наших выдающихся соотечественников, писатель и член-корреспондент Императорской Санкт-Петербургской академии наук, который внес значительный вклад в сохранение традиционных российских духовно-нравственных ценностей, развитие национального самосознания России. Рассматриваются основные понятия национального самосознания России, их отражение в нормативных правовых актах Российской Федерации. Анализируется творческое наследие Достоевского, которое рассматривается как наследие национального мыслителя России, призывавшего соотечественников направить свои усилия «на великое дело служения земле нашей, государству и Отечеству нашему!».

Во второй статье, содержащей «Главу 2. Достоевский в смене эпох и поколений России», проанализировано как в Российском государстве (Российской Империи, РСФСР, СССР, Российской Федерации) и Русском зарубежье в разные эпохи поколения наших соотечественников осмысливали роль и место Ф.М. Достоевского и его наследия в развитие национального самосознания России. Делается вывод, что каждое поколение исследователей обнаруживает новые грани творчества писателя, соответствующие их мировоззрению, духовным и политическим реалиям эпохи.

В третьей статье, содержащей «Главу 3. Достоевский как субъект национального самосознания России» рассматриваются суждения руководителей Российской Федерации и Русской Православной Церкви о Русском мире и Ф.М. Достоевском, представлены взгляды отечественных мыслителей о Ф.М. Достоевском как философе. Отмечается, что, по их мнению, вопрос о Достоевском есть вопрос о национальном самосознании России. Рассматривается национальное самосознание как системная характеристика нации. Показано, что Ф.М. Достоевский был национальным мыслителем и субъектом национального самосознания России. Проанализированы взгляды преподобного Иустина (Поповича) о Достоевском как о всечеловеке: пророке, мученике, апостоле, поэте и философе. Делается вывод о том, что «Дневник писателя» следует рассматривать как национальный диалог Ф.М. Достоевского с Россией.

В четвертой статье, содержащей «Главу 4. Пушкинская речь Ф.М. Достоевского как сущностное выражение национального самосознания России в конце XIX века», проанализированы культурно-идеологические обстоятельства произнесения Пушкинской речи. Показана Пушкинская речь в восприятии современников и отечественных мыслителей. Представлена Пушкинская речь в контексте национального самосознания России. Исследованы литературные предшественники Пушкинской речи. Делается вывод о том, что Пушкинскую речь следует рассматривать как духовное завещание Ф.М. Достоевского русскому народу и России.

В пятой статье, содержащей «Главу 5. Вклад Ф.М. Достоевского в развитие национального самосознания России», Достоевский представлен как «эхо русского народа», или в современной терминологии, как субъект национального самосознания России. Проанализированы идеи Ф.М. Достоевского о русском национальном самосознании, особенностях становления и развития Российского государства, русском народе как государствообразующем народе Российского государства, русской нации, существенно важных чертах русского народа, православии как духовной конституции русского народа, русской идее, исторической миссии русского народа, геополитическом положении России, России и Европе. Показано, что идеи Ф.М. Достоевского были восприняты, изучены, высоко оценены, осмыслены заново и получили дальнейшее развитие в трудах, сочинениях, монографиях, статьях, выступлениях последующих поколений отечественных мыслителей, а также

в нормативных правовых актах Российской Федерации. Рассмотренный комплекс идей Ф.М. Достоевского позволяет сделать вывод о том, что он внес существенный вклад в развитие национального самосознания России.

В шестой статье, содержащей «Главу 6. Ф.М. Достоевский – духовный вождь русского народа» и «Заключение», показана правительственная реакция на смерть Ф.М. Достоевского. Рассмотрены похороны Ф.М. Достоевского как манифестация уважения соотечественников к национальному мыслителю России, как «акт общественного самосознания». Представлены поэтические произведения С.Я. Надсона, А.Л. Боровиковского, М.Н. Соймонова, К.К. Случевского, современников Ф.М. Достоевского, об этом скорбном событии. Проанализированы размышления протоиерея Сергия Булгакова о причинах любви людей, пришедших проститься с Ф.М. Достоевским, которому, по его мнению, «был дан страшный, истинно человеческий и единственно человеческий дар – дар страдания во имя любви к людям, дар страдания и крест страдания». Осмыслены выступления философа В.С. Соловьева, – «Речь, сказанная на Высших женских курсах 30 января 1881 г. по поводу смерти Ф.М. Достоевского», «<Слово, сказанное на могиле Ф.М. Достоевского> (1 февраля 1881)», в которых он назвал Ф.М. Достоевского «духовным вождем русского народа». Рассмотрен вопрос «Достоевский и мы». Делается вывод, что мы и «по закону», и «по завещанию» являемся преемниками творческого наследия национального мыслителя России и должны умело им распорядиться, а Ф.М. Достоевский – духовный вождь русского народа.

Завершая работу «Достоевский и национальное самосознание России» (К 300-летию Российской академии наук), следует сделать главный вывод: Федор Михайлович Достоевский, наш выдающийся соотечественник, патриот, писатель и член-корреспондент Императорской Санкт-Петербургской академии наук, внес значительный вклад в аттестат духовной зрелости России и вписал свою главу в ее историю. И эта глава, используя выражение отечественной поэтессы А.А. Ахматовой, называется «Россия Достоевского» [31, с. 259].

Думается, что тот сложный духовный опыт, который выстрадан и запечатлен в этой главе будет полезен каждому, кто будет читать и размышлять о прошлом, настоящем и будущем России. И, надеемся, направит свои усилия «на великое дело служения земле нашей, государству и Отечеству нашему!» [18, с. 87]. Именно к этому призывал соотечественников национальный мыслитель России Ф.М. Достоевский.

#### **Библиографический список:**

1. Волгин И.Л. Последний год Достоевского. – Москва: Издательство АСТ: Редакция Елены Шубиной, 2017. – 780 с.
2. Сараскина Л.И. Достоевский. – М.: Молодая гвардия, 2013. – 825 с.
3. Викторovich В.А., Захарова О.В. Ф.М. Достоевский в русской критике 1845-1881. – Коломна: ИД «Лига», 2021. – 536 с.
4. Пушкин А.С. Разговор книгопродавца с поэтом // Пушкин А.С. Сочинения. В 3-х т. Т. 1. Стихотворения; Сказки Руслан и Людмила: Поэма. – М.: Худож. лит., 1985. – С. 311-316.
5. «Жил на свете таракан...»: Стихи Ф.М. Достоевского и его персонажей. «Витязь горестной фигуры...»: Достоевский в стихах современников. – М.: БОСЛЕН, 2017. – 240 с.
6. Протоиерей Сергей Булгаков. Венец терновый (памяти Ф.М. Достоевского). [Электронный ресурс]. URL: [https://azbyka.ru/otechnik/Sergij\\_Bulgakov/venets-ternovuj-pamjati-f-m-dostoevskogo/](https://azbyka.ru/otechnik/Sergij_Bulgakov/venets-ternovuj-pamjati-f-m-dostoevskogo/) (дата обращения: 09.06.2021).
7. Соловьев В.С. Философия искусства и литературная критика. – М.: Искусство, 1991. – 701 с.
8. Соймонов М. Памяти Ф.М. Достоевского // Поэты о Ф. М. Достоевском: антология. – Омск: 2022. – 967 с.
9. Ключевский В.О. Памяти Пушкина // Ключевский В.О. Сочинения. В 9 т. Т. IX. Статьи. – М.: Мысль, 1990. – С. 101-108.
10. Струве П.Б. Б.Н. Чичерин и его место в истории русской образованности и общественности. Речь, произнесенная в заседании Русского научного института в Белграде // Струве П.Б. Patriotica: Политика, культура, религия, социализм. – М.: Республика, 1997. – С. 451-459.
11. Бердяев Н.А. Миросозерцание Достоевского // Бердяев Н.А. Философия творчества, культуры, искусства. Т. 2. В 2-х т. – М.: Искусство, 1994. – С. 7-176.
12. Путин назвал Достоевского гениальным мыслителем. [Электронный ресурс]. URL: [https://www.gazeta.ru/social/news/2021/11/11/n\\_16839463.shtml](https://www.gazeta.ru/social/news/2021/11/11/n_16839463.shtml) (дата обращения: 30.03.2022).
13. Выступление Святейшего Патриарха Кирилла на Международном съезде учителей и преподавателей русской словесности. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.patriarchia.ru/db/text/5860843.html> (дата обращения: 30.03.2022).

14. Бердяев Н.А. Откровение о человеке в творчестве Достоевского // Бердяев Н.А. Философия творчества, культуры, искусства. Т.2. В 2-х т. – М.: Искусство, 1994. – С. 151-176.
15. Ремизов А. М. Собрание сочинений. Т. 5. Взвихрённая Русь. – М.: Русская книга, 2000. – 688 с.
16. Штейнберг А.З. Система свободы Достоевского. – Берлин: Издательство «Скифь», 1923. – 144 с.
17. Волгин И.Л. Родиться в России. Достоевский и современники: жизнь в документах. – М.: Издательство «Книга», 1991. – 606 с.
18. Достоевский Ф. М. Полное собрание сочинений: В 30 т. Т. 25. Дневник писателя за 1877 год. Январь-август. – Л.: Наука. Ленингр. отд-ние, 1983. – 470 с.
19. Достоевский Ф.М. Полное собрание сочинений: В 30 т. Т. 26. Дневник писателя, 1877, сентябрь-декабрь – 1880, август. – Л.: Наука. Ленингр. отд-ние, 1984. – 518 с.
20. Лихачев Д.С. Русская культура. – М.: Искусство, 2000. – 440 с.
21. Достоевский Ф. М. Полное собрание сочинений: В 30 т. Т. 27: Дневник писателя, 1881. Автобиографическое. Dubia. – Л.: Наука. Ленингр. отд-ние, 1984. – 463 с.
22. Ильин И.А. Александр Пушкин как путеводная звезда русской культуры // Ильин И.А. Собрание сочинений: В 10 т. Т. 6. Кн. III. – М.: Русская книга, 1997. – С. 213-240.
23. Достоевский Ф. М. Полное собрание сочинений: В 30 т. Т. 28, кн. 1. Письма, 1832-1859. – Л.: Наука. Ленингр. отд-ние, 1985. – 551 с.
24. Достоевский Ф. М. Полное собрание сочинений: В 30 т. Т. 22. Дневник писателя за 1876 год. Январь-апрель. Л.: Наука. Ленингр. отд-ние, 1981. – 407 с.
25. Олицетворение России. Подведены итоги проекта «Имя Россия. Исторический выбор 2008». [Электронный ресурс]. URL: [https://www.ruskline.ru/colonka\\_redactora/2008/12/30/olictvorenie\\_rossii](https://www.ruskline.ru/colonka_redactora/2008/12/30/olictvorenie_rossii) (дата обращения: 02.06.2024).
26. Пушкин А.С. Сочинения. В 3-х т. Т. 1. Стихотворения; Сказки; Руслан и Людмила: Поэма. – М.: Худож. лит., 1985. – 735 с.
27. Гете И.-В. Фауст. Трагедия. – М.: «Худож. лит.», 1978. – 510 с.
28. Торжественный вечер по случаю 300-летия Российской академии наук. В Государственном Кремлевском дворце состоялся торжественный вечер, посвященный 300-летию Российской академии наук, в ходе которого Владимир Путин вручил выдающимся ученым государственные награды Российской Федерации и премии Президента в области науки и инноваций для молодых ученых за 2023 год. 8 февраля 2024 года. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/73410> (дата обращения: 29.05.2024).
29. Ильин И.А. Собрание сочинений: Русский Колокол: Журнал волевой идеи. – М.: ПСТУ, 2008. – 856 с.
30. Кареев Н.И. О духе русской науки // Русская идея.– М.: Республика, 1992. – С. 172-184.
31. Ахматова А.А. Собрание сочинений в двух томах. Т. II – М.: «Правда», 1990. – 448 с.
32. Достоевский Ф.М. Полное собрание сочинений: В 30 т. Т. 30, кн. 1. Письма, 1878-1881. – Л.: Наука. Ленингр. отд-ние, 1998. – 455 с.
33. 26 октября 2021 года состоялось очередное заседание Президиума Российской академии наук (проводится в режиме видеоконференции). Стенограмма. [Электронный ресурс]. URL: [https://www.ras.ru/news/news\\_release.aspx?ID=f8e6f171-b45f-4a48-837b-40a9d224fd3e](https://www.ras.ru/news/news_release.aspx?ID=f8e6f171-b45f-4a48-837b-40a9d224fd3e) (дата обращения: 11.11.2023).
34. Президиум РАН: 200 лет со дня рождения Ф.М. Достоевского. [Электронный ресурс]. URL: <https://news.rambler.ru/science/47492360-prezidium-ran-200-let-so-dnya-rozhdeniya-f-m-dostoevskogo> (дата обращения: 22.01.2022).
35. Постановление Президиума Российской Академии наук от 26 октября 2021 года № 153 «К 200-летию со дня рождения члена-корреспондента Академии наук Федора Михайловича Достоевского». [Электронный ресурс]. URL: <https://www.ras.ru/presidium/documents/directions.aspx?pag=2> (дата обращения: 11.12.2023).
36. Камю А. За Достоевского: О постановке «Бесов»: Фрагменты беседы со зрителями. «Бесы» на сцене. Последнее интервью // Звезда. – 2013. – № 11. – С. 38–46.
37. Достоевский Ф.М. Полное собрание сочинений: В 30 т. Т. 1. Бедные люди: Повести и рассказы. 1846-1847. – Л.: Наука. Ленингр. отд-ние, 1972. – 519 с.
38. Достоевский Ф.М. Полное собрание сочинений и писем: В 35 томах. Т. 1. Бедные люди. Повести и рассказы. 1844-1846. – СПб.: Наука, 2013. – 813 с.

**Правила оформления и условия приема статей для журнала «МЕСТНОЕ ПРАВО»**

Публикуются научные результаты по научным специальностям:

- 5.1.1. Теоретико-исторические правовые науки (юридические науки);
- 5.1.2. Публично-правовые (государственно-правовые) науки (юридические науки);
- 5.4.7. Социология управления (социологические науки)

**Фактом направления статьи в журнал «Местное право» авторы подтверждают, что они не возражают против последующего размещения их статей в справочно-информационных системах, так как это может привести к продуктивному обсуждению и большему количеству ссылок на данную работу**

Главный редактор: Бабичев Игорь Викторович

Секретарь редакционного совета: Калантарова Наталья Рудольфовна, тел. (495)692-5994

Информационная поддержка – веб-сайт: <http://www.mestnoepravo.com>

**В редакцию журнала предоставляются:**

1. Статья – электронная версия.
2. Контактная информация (телефоны, адреса электронной почты, место работы, должность, ученая степень, ученое звание для каждого автора) – электронная версия.
3. Рекомендация или экспертная справка (заключение) о возможности опубликования (при наличии) – электронная копия.
4. Рукописи рецензируются, по результатам рецензирования редсовет принимает решение о целесообразности опубликования материалов.
5. Публикация оформляется на безвозмездной основе при наличии годовой подписки на текущий либо предстоящий период.

**Требования к оформлению статьи**

В журнале публикуются статьи специалистов, аспирантов и практических работников. Объем статьи до 30 страниц. Допускается публикация статей проблемного характера. Возможно размещение материала информационного характера (о конференциях, семинарах, симпозиумах и т.д.).

Текст набирается (без переносов) в русифицированном редакторе **MS Word (RUS)** в стандарте страницы А4 (297×210) с использованием шрифта **TimesNewRoman (размер 12)**. Межстрочные интервалы, если не оговоренное, устанавливаются одинарными. Библиографические ссылки оформляются как концевые сноски (в конце документа). Ссылки иного характера оформляются как сноски внизу страницы.

**Структура статьи**

1. Название статьи на русском и английском языках.
2. Имена авторов с указанием научных званий и места работы на русском языке.
3. Краткая аннотация на русском и английском языках (до 5 – 8 строк).
4. Ключевые слова на русском и английском языках (до 10 слов).
5. Текст статьи (допускается разбивка статьи на разделы и подразделы, а также использование подстрочных сносок и ссылок).
6. Контактная информация (почтовый адрес места работы, телефон, электронная почта).
7. Список используемых источников.

Published since December 1999

with the support of the State Duma Committee on Regional Policy and Local Self-Government, the All-Russian Congress of Municipalities, the All-Russian Assembly for the Development of Territories and Public Self-Government, the Federal Expert Council on Local and Public Self-Government and Local Communities, the Branch of the Russian Academy of Natural Sciences on Federal Structure, Local Self-Government and Local communities, the Russian Municipal Academy, the Organizing Committee of the Federal People's Council, the Association for Promoting the Development of the Analytical Potential of the Individual, Society and the State "Analytics"

Editor's Column	2
<b>Section I. Articles and scientific materials</b>	
<b>O.I. Bazhenova</b> Local community as a subject of local self-government: between social and constitutional-legal	3
<b>L.I. Nikovskaya</b> Expected social changes: what does society want? (based on the results of the generalization of sociological research)	15
<b>N.N.Musinova R.J.Sirazhdinov</b> Implementation of the mechanism of state regulation of the labor market in the region	22
<b>L.A.Zhigun</b> Digitalization of control activities in local authorities	25
<b>L.M.Tsareva</b> Directions for the development of partnerships when introducing new methods of internal state financial control	28
<b>V.E. Komov</b> Foreign experience in managing the innovative development of a municipality	36
<b>Section II. Reviews and comments on the decisions of the higher courts</b>	
Review of decisions of the Supreme Court of the Russian Federation for the first half of 2023	41
<b>Section III. Federal events</b>	
<b>Parliamentary hearings on the topic: "Issues of legal regulation of the organization of settlements in the Russian Federation"</b> (Moscow, Small Hall of the State Duma, May 30, 2024) Post-release	71
Meeting of the Public Expert Council on the approval of traditional spiritual and Moral values on the issue of legislative construction at the federal, regional and local levels (Moscow, Round Hall of the House of Unions, July 18, 2024) Post-release	74
<b>Information letter about the XXIV Russian Municipal Forum</b> (Anapa Resort town (Vityazevo) Krasnodar Territory September 23 - 27, 2024)	77
<b>Section IV. Laboratory of Theory and History of Social Management</b>	
<b>V.M.Desenco</b> Historical truth as the main factor in the fight against falsification of history (to the 80th anniversary of Victory in the Great Patriotic War)	81
<b>L.R.Borisova, N.S.Kremer M.N.Fridman</b> The study of the possibility of using mathematical methods to study sociological processes in Russia in modern conditions	88
<b>S.A.Polevoy</b> Problematic issues of improving the moral climate in the project team	91
<b>M.V.Polevaya</b> Suggestions for improving the efficiency of stimulating the work of members of the creative project team	94
<b>E.N.Valishin</b> Challenges to Transformational Leadership in Remote Working Administrative Management	97
<b>E.G.Bagreeva</b> About the «supervised» generation or about the specifics of teaching law	102
<b>V.A. Barinov, K.V. Barinova</b> Dostoevsky and the national identity of Russia (To the 300th anniversary of the Russian Academy of Sciences) Paper 6.	106
Rules for the preparation and acceptance of articles for publication	124