

УДК 342.1

МУНИЦИПАЛЬНОЕ ОБРАЗОВАНИЕ В СИСТЕМЕ ПУБЛИЧНЫХ И ЧАСТНОПРАВОВЫХ ОТНОШЕНИЙ

Дорохов Николай Иннокентьевич,

канд. ист. наук, профессор кафедры теории и истории государства и права, Почетный работник сферы образования Российской Федерации,

e-mail: arnita@mail.ru,

Московский университет им. С.Ю. Витте, г. Москва

В статье рассматривается статус муниципального образования как субъекта публичных и частноправовых отношений; определяется его содержание и перспективы развития в условиях новой социально-экономической политики и реформирования системы государственного и муниципального управления.

Ключевые слова: государственное и муниципальное управление, субъект правовых отношений, муниципальное образование, социально-экономическая сфера, вопросы местного значения, административное регулирование

MUNICIPAL FORMATION IN THE SYSTEM OF PUBLIC AND PRIVATE LEGAL RELATIONS

Dorokhov N.I.,

candidate of historical sciences, professor of the theory and history of state and law department,

Honorary worker of the education sector of the Russian Federation,

e-mail: arnita@mail.ru,

Moscow Witte University, Moscow

The article considers the status of the municipality as a subject of public and private law relations; its content and development prospects are determined in the context of the new socio-economic policy and reforming the state and municipal government system.

Keywords: state and municipal government, subject of legal relations, municipality, socio-economic sphere, local issues, administrative regulation

DOI 10.21777/2587-9472-2019-3-26-37

В современной юридической науке и, прежде всего, в муниципально-правовой литературе, одной из наиболее дискуссионных тем остается проблема правового статуса (положения) муниципального образования. Впервые в российском законодательстве термин «муниципальное образование» был введен Гражданским кодексом РФ. В частности, в ст. 124 ГК РФ муниципальное образование определялось как субъект гражданского права. При этом законодатель определял территории, в пределах которых могли быть созданы муниципальные образования. К ним относились, в частности, городские, сельские поселения, иная населенная территория.

В последующие периоды, вследствие перманентных реформ публичной власти в Российской Федерации и совершенствования законодательства в области местного самоуправления, статус муниципального образования стал приобретать более конкретные очертания и характеристики.

В числе таковых, прежде всего, назывались: муниципальное образование – это особый субъект муниципально-правовых отношений, зрелость которых, заметим, носит прогрессирующий характер; это особая территория, на которой осуществляется местное самоуправление; это обладатель права собственности в отношении имущества, входящего в состав муниципальной собственности; к муниципальным образованиям применяются нормы, регламентирующие деятельность юридических лиц в имущественных отношениях.

Особый правовой статус муниципального образования проявляется и в том, что к его ведению действующее законодательство относит не только вопросы местного значения, а также отдельные госу-

дарственные полномочия, которыми могут наделяться органы местного самоуправления; муниципальным образованиям принадлежит право создавать объединения в форме ассоциаций или союзов в целях более эффективного выполнения своих функций и полномочий; способность инициировать и создавать институты межмуниципального сотрудничества в целях защиты общих интересов муниципальных образований в лице Советов муниципальных образований субъектов РФ; способность инициировать и образовывать другие формы межмуниципального сотрудничества (межмуниципальные объединения, учреждения, хозяйственные общества, организации с возможным заключением договоров и соглашений); муниципальные образования вправе устанавливать официальные символы, геральдические знаки, отражающие исторические, культурные, национальные и иные местные традиции и особенности и др.¹

Накопившийся теоретико-правовой капитал и, безусловно, опыт реформирования системы местного самоуправления последних лет позволяет сегодня более содержательно и объемно представить нынешнее положение (статус) муниципального образования и определить перспективы его развития на более качественном уровне как субъекта публично-правовых и частноправовых отношений; как носителя публичной власти.

Муниципальные образования – городские или сельские поселения, муниципальные районы, городские округа, либо внутригородские территории города федерального значения – имеют все основания, чтобы стать важным территориально-структурным звеном качественно нового подхода в развитии социально-экономической сферы российского общества. Они обладают территориальными, финансово-экономическими, организационными и правовыми основами; имеют статус юридического лица, выступают активными субъектами публично-правовых и гражданско-правовых отношений; их деятельность нацелена на решение вопросов местного значения, в содержании которых практически отражены все вопросы социально-экономического, финансового, культурно-досугового, экологического и иного характера.

Реформы последних лет в системе органов государственной власти и местного самоуправления, совершенствование российского законодательства, продолжающийся процесс разграничения предметов ведения и полномочий между тремя центрами публичной власти – федеральным, региональным и местным (муниципальным), а также новые социально-экономические реалии, вызванные как внешними объективными факторами (к примеру, экономические и политические санкции Запада; новые вызовы внешнеполитического характера, продолжающийся экономический кризис в мировой экономике и пр.), так и внутренними (государственными и общественными) причинами, предопределили важность и перспективность статуса муниципальных образований как субъектов публично-правовых отношений².

Помимо традиционных характеристик муниципального образования как субъекта публичного права (правоотношений) – наличие системы органов местного самоуправления; преобладание императивного метода правового регулирования сложившихся правовых отношений; функционирование особого института и механизма ответственности в системе муниципальных правоотношений; формирование и функционирование финансовых рычагов и институтов (местный бюджет, местные налоги и сборы, муниципальные заказы и заимствования и др.), очевидными характеристиками и реалиями сегодняшнего дня стали такие публичные процессы, как организация и проведение выборов (избирательные правоотношения), делегирование полномочий со стороны органов государственной власти органам местного самоуправления, в особенности в социальной сфере и не только; расширение возможностей гражданских (публичных) инициатив граждан, жителей муниципального образования в решении вопросов местного значения; качественно новое положение форм непосредственного участия населения в решении задач местного самоуправления (территориальная организация местного самоуправления, публичные слушания, правотворческая инициатива граждан, обращения граждан в органы местного самоуправления и к должностным лицам и иные формы).

В последние годы публичный статус муниципального образования характеризуется его непосредственным участием в долгосрочных программах социально-экономического развития Российской Федерации, предопределенных Указами Президента РФ.

¹ Чихладзе Л.Т., Галушкин А.А., Бышков П.А. Муниципальное право России: учебное пособие. – М.: РУДН, 2017. – 290 с. – С. 13, 14.

² Стратегия развития информационного общества в Российской Федерации на 2017–2030 годы: утв. Указом Президента Российской Федерации от 09.05.2017 г. № 203.

Для справки заметим: попытки определить модель долгосрочного социально-экономического развития на всех уровнях российского общества: от масштабов Российской Федерации до ее субъектов и конкретных муниципальных образований, предпринятые в 2010-е годы, оказались безуспешными. Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации до 2020 года («Стратегия-2020»), принятая в 2008 году, осталась нереализованной.

Предпринятое, скажем так, наступление по всему социально-экономическому фронту в условиях внешнеполитической и экономической нестабильности, разразившегося мирового финансового и экономического кризиса, впоследствии политических и экономических санкций Запада осталось безрезультатным. Планируемые к промежуточному этапу, к 2012 году, показатели достичь в отношении к 2007 году – увеличение ожидаемой продолжительности жизни на 2,5 года; роста ВВП на 37–38 %; роста производительности труда на 40–41 %; снижения энергоемкости ВВП на 17–19 %; роста реальных располагаемых доходов населения на 53–54 %; роста инвестиций в основной капитал на 80–85 % и др. – остались идиллией³.

В сложившихся условиях наиболее вероятными процессами устойчивого развития общества, его экономической и социальной сферы становится векторное развитие, т.е. в какой-то степени точечное, целенаправленное ускоренное развитие в отдельных областях социально-экономического развития общества. При этом ключевыми звеньями данного развития должны стать регионы (субъекты РФ) и **муниципальные образования**.

На протяжении последних лет ключевой вектор развития российского общества определяется майскими (2012 и 2018 гг.) Указами Президента РФ. К таковым направлениям социально-экономического развития на современном этапе относятся: здравоохранение, образование, жилье и городская среда, экология, автодороги, рынок труда, наука, цифровая экономика, культура, малый бизнес, сотрудничество и экспорт, демография; всего двенадцать направлений.

Каждая из названных и принятых к реализации программ, безусловно, имеет отношение к регионам и **муниципальным образованиям**. К слову, заметим, окончательный вариант национальных проектов Правительством РФ был утвержден к декабрю 2018 года, параллельно и в последующие месяцы аналогичная работа проводилась в субъектах РФ и в **системе муниципального управления**. На сегодняшний момент во всех субъектах РФ и **муниципальных образованиях** уточнена и принята к реализации система региональных (муниципальных) программ (паспортов) по названным направлениям социально-экономического развития. Большая часть данных программных направлений непосредственно касается **большинства муниципальных образований**.

Одним из ключевых условий векторного развития социально-экономической сферы является совершенствование института администрирования, системное совершенствование административно-правовых основ в рассматриваемых областях, выявление круга организационных и правовых проблем, связанных с оценкой, состоянием и перспективами развития рассматриваемой сферы [3, с. 528, 529]. Данный аспект еще в большей степени подчеркивает **возрастающую роль муниципального образования** как субъекта публично-правовых отношений.

Содержание административно-правовых основ в указанных областях социально-экономической сферы включает в себя: 1) цели, задачи, критерии, приоритеты, принципы государственной и муниципальной политики в рассматриваемых областях; 2) систему органов государственного и муниципального управления, иных органов, организаций и учреждений, участвующих в реализации государственной и муниципальной политики в рассматриваемой сфере; 3) оценку нормативно-правовой базы, ее состояния и совершенствования с учетом новых задач и перспектив развития общества, государства, регионов и **муниципальных образований**; 4) институт административной ответственности за правонарушения в социально-экономической сфере; 5) выявление проблем и определение путей их решения, совершенствования механизма государственного и муниципального управления [4, с. 42, 43].

В данной статье автор делает акцент на общей оценке национальных проектов по основным направлениям социально-экономического развития с актуализацией содержания отдельных администра-

³ Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года: утв. Распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 г. № 1662-р.

тивно-правовых основ в рассматриваемых областях применительно к возможностям большинства муниципальных образований и его расширяющемуся правовому статусу как **субъекта публичных правовых отношений**.

Рассмотрим основные задачи и принципы государственной политики в *сфере здравоохранения*, они определены Федеральным законом от 21 ноября 2011 г. № 323 «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации», детализированы и уточнены в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 07.05.2018 № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» национальным проектом «Здравоохранение», которым предусмотрено восемь самостоятельных федеральных программ, в их числе: «Развитие системы оказания первичной медико-санитарной помощи», «Борьба с сердечно-сосудистыми заболеваниями», «Борьба с онкологическими заболеваниями» и др.

Основными результатами данного проекта должны стать: снижение смертности населения трудоспособного возраста на 26 % (до 350 случаев на 100 тыс. населения), снижение смертности от болезней кровообращения на 23,4 % (до 450 случаев на 100 тыс. населения), снижение смертности от новообразований, в т.ч. от злокачественных на 7,8 % (до 185 случаев на 100 тыс. населения), снижение младенческой смертности на 19,6 % (до 4,5 случаев на 1000 родившихся детей в 2024 году, увеличение продолжительности жизни до 78 лет (к 2030 г. до 80 лет) и др.⁴

Особое внимание в данном национальном проекте посвящено развитию условий предоставления **медицинских услуг на селе, в отдаленных муниципальных образованиях**. Проводимые в последние годы в данной отрасли организационно-штатные изменения не должны ухудшать возможности населения муниципальных образований в получении необходимой квалифицированной медицинской помощи.

Общее руководство в реализации проекта осуществляет Министерство здравоохранения РФ, подведомственные ему федеральная служба по надзору в сфере здравоохранения, федеральное медико-биологическое агентство и иные органы и учреждения.

Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях (КоАП РФ) определен ряд составов административных правонарушений в области обеспечения здоровья и санитарно-эпидемиологического благополучия населения, предусмотренных гл. 6 (14 составов), а также другие смежные с ними правонарушения в соответствии с гл. 8, 10, 12 и др. Кодексом административного судопроизводства Российской Федерации (КАС РФ) предусмотрены две главы (30 и 31), в которых раскрываются особенности производства по административным делам о госпитализации граждан в медицинские учреждения. Данные нормы составляют главное содержание административно-правовых основ в связи возможными административными правонарушениями в рассматриваемой области.

В национальном проекте «Образование» уточнены основные задачи и принципы государственной политики *в области образования*. Общее руководство проектом возложено на Министерство просвещения РФ, в части касающейся на Министерство науки и высшего образования РФ, федеральную службу по надзору в сфере образования и науки, федеральное агентство по делам молодежи; иные органы, организации и учреждения.

Основная цель проекта: обеспечение глобальной конкурентоспособности российского образования, вхождение Российской Федерации в число 10 ведущих стран мира по качеству общего образования; а также воспитание гармонично развитой личности на основе духовно-нравственных ценностей народов Российской Федерации, исторических и национально-культурных традиций. В содержание проекта входит десять федеральных подпроектов (программ), в их числе: «Современная школа», «Успех каждого ребенка», «Поддержка семей, имеющих детей», «Цифровая образовательная среда», «Учитель будущего» и др. Именно в рамках данного проекта отмечается, что под особым вниманием должны быть сельские школы, **муниципальные образовательные учреждения**.

В качестве основных ориентиров государственного и муниципального управления в рассматриваемой области названы – обновление содержания и совершенствование методов обучения; форми-

⁴ Национальные проекты по двенадцати направлениям стратегического развития в соответствии с Указом Президента России от 7 мая 2018 года № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года»: утв. Президиумом Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам, сентябрь-декабрь 2018 г.

рование эффективной системы выявления, поддержки и развития способностей и талантов у детей и молодежи; создание условий для раннего развития детей до трех лет, реализация программы помощи родителям детей, получающих дошкольное образование в семье; создание современной и безопасной цифровой образовательной среды и др.⁵

Кодекс об административных правонарушениях РФ предусматривает ряд составов административных правонарушений в области образования, которые с некоторой степенью условности можно квалифицировать на ряд видов: а) общие составы правонарушений против порядка управления, в частности, в связи с организацией и проведением государственного контроля и надзора, в т.ч. в сфере образования (гл. 19 – пять составов правонарушений); б) административные правонарушения, посягающие на состояние здоровья, санитарно-эпидемиологического благополучия населения и общественной нравственности, в т.ч. в области образования (гл. 6 – четыре состава); в) правонарушения, имеющие собственно образовательно-правовой характер, т.е. нарушающие нормы образовательного законодательства (ст. 5.57). Примером таких административных правонарушений является ст. 19.30 КоАП РФ «Нарушение требований к ведению образовательной деятельности и организации образовательного процесса». Эти требования определены действующим законодательством, в частности, ФЗ «Об образовании» (2012 г.): соответствие образовательным программам; наличие системы оценок, форм, порядка и периодичность промежуточной аттестации; обязательная итоговая аттестация обучающихся и др.

В условиях формирования основ социального государства важным вектором социально-экономического развития российского общества в целом и **муниципальных образований** в частности, является *жилье и городская среда*. Национальный проект данного вектора развития в качестве основных целей и задач предусматривает: обеспечение доступным жильем семей со средним достатком; увеличение объема жилищного строительства не менее чем до 120 млн квадратных метров в год; кардинальное повышение комфортности городской среды; повышение индекса качества городской среды на 30 %, сокращение количества городов с неблагоприятной средой в два раза⁶.

Общее руководство в данной области призвано обеспечить Министерство строительства и жилищно-коммунального хозяйства РФ при участии Министерства финансов, Министерства экономического развития. Важная роль отводится также органам государственной власти субъектов РФ и органам местного самоуправления. Возможные составы административных правонарушений в сфере жилья и городской инфраструктуры предусмотрены гл. 7 (пять составов), гл. 8 (пять составов), гл. 9 (четыре состава) и др.

Одним из направлений социально-экономического развития **муниципальных образований** выступает область *экологии*. Ключевыми направлениями национального проекта в данной сфере являются эффективное обращение с отходами производства и потребления, включая ликвидацию всех выявленных по состоянию на 2018 год несанкционированных свалок в границах городов; кардинальное снижение уровня загрязнения атмосферного воздуха в крупных промышленных центрах, в том числе уменьшение не менее чем на 20 % совокупного объема выбросов загрязняющих веществ в атмосферный воздух в наиболее загрязненных городах; повышение качества питьевой воды; сохранение биологического разнообразия, в том числе посредством создания не менее 24 новых особо охраняемых природных территорий. В числе ожидаемых результатов названы также создание инфраструктуры для экотуризма в национальных парках, воспроизводство лесов на всех участках вырубленных и погибших насаждений и др. Отметим, что структура национального проекта «Экология» включает 11 федеральных проектов с весьма показательными названиями и содержанием, в их числе: «Чистая страна», «Чистый воздух», «Оздоровление Волги», «Сохранение озера Байкал» и др.

Общее руководство национального проекта реализует Министерство природных ресурсов и экологии РФ и подведомственные ему федеральная служба по гидрометеорологии и мониторингу окружа-

⁵ Национальные проекты по двенадцати направлениям стратегического развития в соответствии с Указом Президента России от 7 мая 2018 года № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года»: утв. Президиумом Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам, сентябрь-декабрь 2018 г.

⁶ Национальные проекты по двенадцати направлениям стратегического развития в соответствии с Указом Президента России от 7 мая 2018 года № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года»: утв. Президиумом Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам, сентябрь-декабрь 2018 г.

ющей среды, федеральная служба по надзору в сфере природопользования, федеральное агентство водных ресурсов, федеральное агентство лесного хозяйства, федеральное агентство по недропользованию. Административная ответственность за правонарушения в рассматриваемой области определяется гл. 8 (более сорока составов), гл. 10 (шесть составов), смежные составы представлены и в ряде других глав.

Особое значение для инфраструктуры социально-экономического развития России, регионов и муниципальных образований представляет национальный проект «*Безопасные и качественные автомобильные дороги*» («Автодороги»). В качестве основных показателей векторного развития в рассматриваемой области названы: увеличение доли автодорог **регионального и муниципального** значения, соответствующие нормативам не менее 50 %; снижение доли перегруженных автодорог федерального и регионального значения в их общей протяженности на 10 %; снижение смертности в дорожно-транспортных происшествиях в 3,5 раза по сравнению с 2017 годом; доведение в крупнейших городских агломерациях доли автодорог, соответствующих нормативам, в их общей протяженности до 85 % и др.⁷

Общее руководство в реализации оцениваемого национального проекта обеспечивает Министерство транспорта РФ, в части касающейся Министерство внутренних дел РФ и Министерство обороны РФ; федеральное дорожное агентство, федеральная служба по надзору в сфере транспорта. Составы возможных административных правонарушений определены гл. 11 «Административные правонарушения на транспорте» и гл. 12 «Административные правонарушения в области дорожного движения», в каждой из которых более тридцати составов.

Весьма важным направлением социально-экономического развития выступает *рынок труда* (национальный проект «Повышение производительности труда и поддержка занятости»). Для **большинства муниципальных образований** данное направление развития является судьбоносным. В качестве основного критерия предлагается снизить число россиян с доходом ниже прожиточного минимума, в млн чел., с 20,3 в 2017 году до 10,0 в 2024 году. В числе других показателей названы рост производительности труда на средних и крупных предприятиях базовых не сырьевых отраслей экономики не ниже 5 % в год; сокращение административных ограничений по всем направлениям рассматриваемой области; формирование системы подготовки кадров, направленной на обучение основам повышения производительности труда, в том числе через цифровые технологии и др.

Руководство проектом обеспечивает Министерство экономического развития РФ, в части касающейся Министерство труда и социальной защиты; федеральная служба по труду и занятости. В ряде статей гл. 5 КоАП РФ (ст. 5.27–5.34, ст. 5.42) определены составы правонарушений, объектами посягательств которых выступают законодательство о труде и об охране труда; общественные отношения в области системы социального партнерства как метода согласования различных социально-групповых интересов и регулирования конфликтов между ними; принятый порядок, регламентирующий права работников на получение от работодателей информации по вопросам: реорганизации или ликвидации организации; введения технологических изменений, влекущих за собой изменения условий труда работников; профессиональной подготовки, переподготовки и повышения квалификации работников и др.

Культура России – явление многозначное, многостороннее и неординарное, корнями уходящее глубоко в историю. 29 февраля 2016 года Правительством РФ была утверждена Стратегия государственной культурной политики на период до 2030 года. Национальным проектом «*Культура*» уточнены основные критерии векторного развития данной сферы российского общества. Весьма заметное внимание в этом направлении развития уделено субъектам РФ и **муниципальным образованиям** с их богатыми историческими, культурными традициями.

К таковым отнесены: укрепление российской гражданской идентичности на основе духовно-нравственных и культурных ценностей народов; создание (реконструкция) культурно-образовательных и музейных комплексов, включающих в себя концертные залы, театральные, музыкальные, хореографические и другие творческие школы, а также выставочные пространства и др. Предусматривается также ряд точечных показателей, к примеру, создание национального молодежного симфонического

⁷ Национальные проекты по двенадцати направлениям стратегического развития в соответствии с Указом Президента России от 7 мая 2018 года № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года»: утв. Президиумом Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам, сентябрь–декабрь 2018 г.

оркестра. Структура проекта включает три раздела: «Культурная среда», «Творческие люди», «Цифровая культура».

Ответственным за реализацию проекта является Министерство культуры РФ и подведомственные ему органы исполнительной власти с безусловным участием творческих союзов и объединений. Вопросы административной ответственности за правонарушения в области культуры определены рядом статей КоАП РФ – ст. 5.57; 5.63; 7.14; 7.14-1; 7.14-2; 7.15; 7.15-1; 7.16, 7.33 и других, а также региональным законодательством об административных правонарушениях и административной ответственности.

Национальная программа «*Малый и средний бизнес и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы*» направлена на развитие всех форм предпринимательства, доступных для широкого круга лиц, населения страны. Проект в качестве основных направлений государственной и **муниципальной политики** называет повышение численности занятых в сфере малого и среднего предпринимательства, увеличение для него кредитного портфеля, создание цифровой платформы для поддержки деятельности субъектов малого и среднего предпринимательства, упрощение налоговой отчетности для предпринимателей; создание нового режима налогообложения самозанятых граждан и др.

Общее руководство данной программой призвано обеспечить Министерство экономического развития РФ и подведомственные ему федеральные органы исполнительной власти. Безусловно, важная роль отведена органам исполнительной власти субъектов РФ, **муниципальным образованиям** и предпринимательским кругам, объединениям, союзам. Составы возможных административных правонарушений отражены в ряде глав – гл. 6 (два состава), гл. 7 (шесть составов), гл. 8 (пять составов), гл. 14 «Административные правонарушения в области предпринимательской деятельности и деятельности саморегулируемых организаций» (более пятидесяти составов) и др.

По состоянию на 1 января 2019 года, по данным Росстата, впервые за десять лет сократилось население страны с 146 880 400 до 146 793 700 чел. Национальный проект «*Демография*», общее руководство которым осуществляет Министерство труда и социальной защиты РФ, предусматривает ожидаемую продолжительность здоровой жизни к 2024 году до 67 лет; увеличение суммарного коэффициента рождаемости, число детей на 1 женщину до 1,7; увеличение доли граждан, систематически занимающихся физической культурой и спортом, на 55 %. Структура национального проекта включает пять разделов: «Финансовая поддержка семей при рождении детей», «Создание условий для осуществления трудовой деятельности женщин с детьми...», «Старшее поколение», «Укрепление общественного здоровья», «Новая физическая культура населения».

В содержании вопросов **местного значения** определены не менее шести позиций, касающихся данной области векторного развития, в их числе охрана жизни и здоровья; проведение физкультурно-оздоровительных мероприятий; проведение лечебно-оздоровительных мероприятий и др. Реализация данных мер должна обеспечить устойчивый естественный рост численности населения, а продолжительность жизни к 2024 году вырастет до 78 лет с перспективой к 2030 году до 80 лет.

Особенности административных правонарушений в сфере демографического развития общества определяются тем, что они представлены в тех областях, которые непосредственно имеют отношение к рассматриваемому проекту, в частности, гл. 6 (четырнадцать составов), гл. 8 (одиннадцать составов), гл. 10 (три состава) и др.

Таким образом, направления стратегического развития российского общества, принятые в соответствии с Указом Президента России от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года», зафиксированные в 12 национальных и 69 федеральных проектах с общим объемом средств около 25 триллионов рублей, призваны вывести Россию на качественно новые рубежи социально-экономического, демографического, технологического, научно-технического развития; создать условия и предпосылки войти в число пяти крупнейших экономик мира, закрепить за собой статус развитого социального государства; создать благоприятные возможности для комплексного социально-экономического **развития муниципальных образований**.

Решение столь содержательных и конструктивных задач объективно актуализирует, на наш взгляд, ряд проблем государственного и муниципального управления, статус муниципального образования как публичного субъекта, субъекта публично-правовых отношений, в их числе:

- оптимизация федеральных, региональных и **муниципальных проектов** в реализации стратегических программ по всем направлениям (деятельность систем исполнительной власти, нормативно-правовое обеспечение, исключение дублирующих функций и задач и т.д.);

- исключение излишнего администрирования, создание условий для сокращенных процедур включения широких кругов бизнеса и предпринимательства в участие в национальных проектах;

- поддержка общественных, **муниципальных** и частных инициатив и взаимное информирование общества и государства о вложении ресурсов в реализацию соответствующих программ развития;

- организация на качественно ином уровне контроля, учета и отчетности, с участием общественности, процессов реализации национальных приоритетов; расширение доступа различных институтов (структур) к различным сервисам – информационным, образовательным, учредительным, бытовым и др.

Характеристика муниципального образования как **субъекта частноправовых** (гражданско-правовых) отношений более традиционная. Но и в этом направлении в последние годы произошли заметные качественные перемены.

Повышение качества жизни населения муниципального образования и в целом ее уровня – это одна из главных целей **муниципальной** социально-экономической политики. Достижение данной стратегической и очень сложной к исполнению цели непосредственно зависит от эффективности использования объектов муниципальной собственности, составляющих экономическую основу местного самоуправления, а также задействованных в решении множества социальных, политических, экономических и иных вопросов. Использование объектов муниципальной собственности неизменно связано с необходимостью быть муниципальному образованию участником гражданских правоотношений.

В пределах публично-правовых отношений муниципальное образование – это носитель публичной власти. Муниципальное образование принимает по предметам своего ведения нормативно-правовые акты, которыми должны руководствоваться иные субъекты гражданского права, вступающие в **частноправовые отношения** с муниципальными образованиями по предметам их непосредственного ведения. Муниципальное образование принимает участие в гражданских правоотношениях на равных началах с иными участниками оборота.

Муниципальная собственность представляет собой собственность административно-территориальных образований: городов, районов, поселков и иных муниципальных образований [1, с. 45]. Распоряжение, а также управление муниципальной собственностью самостоятельно осуществляют администрации, иные органы местного самоуправления. В состав объектов данной формы собственности входит имущество органов местного самоуправления, средства местного бюджета, внебюджетных фондов, жилищный фонд, нежилые помещения, предприятия производственного назначения, учреждения культуры, образования, здравоохранения и др.

Имущество муниципальной собственности в значительной своей части закрепляется за муниципальными предприятиями и подлежит передаче в ведение муниципальных учреждений. В таких случаях предприятия самостоятельно управляют полученным имуществом на основе вещного права – права хозяйственного ведения. У учреждений возникает право на имущество, закрепленное за ними, – право оперативного управления [5, с. 62].

Очевидно, что муниципальное образование, собственно, как и юридическое лицо, лично принимать участие в гражданских правоотношениях не может. Эти субъекты гражданских правоотношений реализуют свою правоспособность непосредственно через соответствующие органы. Так, от имени муниципальных образований в соответствии со ст. 125 ГК РФ могут своими действиями приобретать и осуществлять имущественные, личные неимущественные права и обязанности, выступать в суде органы местного самоуправления в границах их установленной компетенции.

Гражданское законодательство с учетом особенностей органов власти вводит нормы, которые позволяют этим органам принимать участие в гражданских правоотношениях от имени муниципальных образований, а не от себя лично как субъекта права. Объем и пределы такого участия определяются актами, устанавливающими статус этих органов. Для органов местного самоуправления такими актами являются Устав муниципального образования, положения об органах местного самоуправления [6, с. 12].

В соответствии с гражданским законодательством органы местного самоуправления, наделенные правом на участие в гражданских правоотношениях от имени муниципального образования, не явля-

ются юридическими лицами, поэтому они не нуждаются в статусе юридического лица, а действуют в соответствии с гл. 5 ГК РФ, Уставом муниципального образования.

В силу ст. 53 ГК РФ юридическое лицо приобретает гражданские права, принимает на себя обязанности через свои органы, действует в соответствии с законом, иными правовыми актами, учредительными документами. При этом никогда не возникает попыток придать органам юридического лица статус юридического лица для оформления на работу сотрудников или в каких-либо иных целях.

Правовая конструкция гражданского законодательства по участию публично-правовых образований в разного рода гражданских правоотношениях обеспечивает соблюдение интересов муниципальных образований, населения, а не интересов органов власти как таковых при осуществлении деятельности, регулируемой ГК РФ.

Муниципальные образования могут вступать в непосредственное взаимодействие с любыми субъектами предпринимательской деятельности независимо от формы их собственности. Предметом, в отношении которого могут быть выстроены их взаимоотношения, могут быть разного рода вопросы, касающиеся как интересов субъектов предпринимательской деятельности, так и интересов муниципального образования (проведение конкурсов, смотров, пропаганда здорового образа жизни и т.д.) [8, с. 59].

В целом субъекты предпринимательской деятельности могут взаимодействовать с муниципальным образованием в различного рода формах. Мы же позволим остановиться на конкретном примере, который, как нам представляется, наглядно отражает наиболее существенные аспекты этого процесса.

Так, к примеру, известная в московском регионе ООО «Юридическая проектная компания» выстраивает свое взаимодействие с муниципальными властями, в частности, Волоколамского муниципального района Московской области через консультативные и совещательные органы. Реализация такой формы позволяет, с одной стороны, компании выражать интересы бизнеса, в целом интересы частного сектора; с другой – муниципальной власти сформировать свое мнение по интересующим вопросам в различных областях ее деятельности; взаимно определить собственные точки зрения и на этой основе прийти к необходимости принятия решений о совершенствовании нормативной правовой базы в интересующей области.

Роль совещательных советов в сфере рассматриваемого взаимодействия непомерно велика: это практически единственный вариант, через который ООО «Юридическая проектная компания» может донести свою точку зрения до властных органов. Исходя из практики Компании, подобные собрания обычно похожи на заседания круглого стола, с участием представителей обеих сторон. Принимая решения в таком формате, обычно удается удовлетворить интересы всех сторон.

Участие ООО «Юридической проектной компании» в деятельности муниципального образования проходит также в виде участия в проведении независимой экспертизы муниципальных проектов (законопроектов субъекта), которая была направлена на исключение коррупции из процесса. Подобное взаимодействие позволило в итоге получить независимую и объективную оценку проекта нормативного правового акта, что повлияло на принятие решений по ряду вопросов, затрагивающих интересы сторон.

Нельзя сказать, что взаимодействие Волоколамского муниципального района и ООО «Юридическая проектная компания» ограничено лишь вопросами экономической сферы, оно затрагивает также социальную, культурную, экологическую и некоторые другие сферы. Речь фактически идет, в первую очередь, о социальном партнерстве, в котором на равных правах участвует муниципальное образование как субъект частноправовых отношений.

Роль муниципальных органов состоит в регулировании данных отношений через законодательство и обеспечение реализации взаимных соглашений.

Мы обратили внимание только на одну из форм взаимодействия муниципального образования в системе частноправовых (гражданских правовых) отношений. Конечно же, реально форм взаимодействия муниципального образования в качестве субъекта частноправовых отношений существует гораздо большее количество.

В развитых странах малому бизнесу отведена одна из ведущих ролей в социально-экономическом развитии, а также совершенствовании уровня благосостояния граждан, он отвечает за поддержку большей доли валового внутреннего продукта, занятость жителей страны [1, с. 37]. При этом малому бизнесу остро необходимо стимулирование, поддержка со стороны муниципальных властей. Это касается

ресурсного обеспечения, сведения к минимуму издержек на сервисные управленческие функции и т.д.

Главная проблема взаимодействия бизнеса и муниципальной власти состоит в том, что муниципальному району бизнес нужен больше, чем бизнесу муниципальный район.

Совершенствование малого бизнеса в России сильно отстает от возможностей и запросов отечественной экономики и общества. Имеет место большая разница в уровне развития и системе поддержки малого предпринимательства в отдельных регионах РФ. Качественное развитие прослеживается в Москве, Санкт-Петербурге, Краснодарском крае, Тюменской области и некоторых других регионах. В остальных же субъектах этот уровень существенно снижен [7, с. 55].

Рассматривая существующие в этой сфере проблемы, можно представить их в виде такого перечня: отсутствие сильной и стабильной финансово-кредитной поддержки бизнеса; наличие чрезмерно большого количества административных барьеров, где дополнительной проблемой видится создание плацдарма для коррупции; отсутствие полноценной имущественной поддержки; неразвитая система информационной поддержки; недобросовестная конкуренция в отношении малого бизнеса, слабая защищенность от более крупных участников рынка.

Концептуальная проблема, препятствующая развитию взаимодействия муниципального образования и субъекта предпринимательства, – несовершенство нормативно-правовой основы, налогообложения, а также кредитно-финансовых механизмов.

Решить эти и многие другие проблемы возможно только при разработке и принятии качественно нормативно-правовой базы для данной сферы, с учетом принципов законности и прозрачности, ясности всех предписаний и требований. Это можно будет реализовать только в том случае, если со стороны муниципального образования как субъекта частнопроводных отношений будет исходить зрелая инициатива вовлекать предпринимателей в процесс разработки актов, внесения изменений и дополнений к ним.

Кроме того, решение проблемы в данной сфере возможно также за счет формирования объективного представления о предпринимательстве и его реальном значении в муниципальном сообществе; развития различных видов партнерства между бизнесом и муниципальными властями; создания и обеспечения стабильности действия налоговой системы [1, с. 35].

Важно отметить, что у муниципального образования как одного из субъектов права (правоотношений) нет разрыва между дееспособностью и правоспособностью: они возникают, осуществляются, прекращаются в одно время. Хотя, заметим, определенная дискуссионность в данном вопросе все же в литературе сохраняется.

Главные характеристики, которые отличают гражданскую правосубъектность муниципальных образований от гражданской правосубъектности иных юридических лиц, как субъектов частнопроводных (гражданских) отношений, могут быть представлены в виде следующего перечня:

- основа создания муниципального образования – административный, властно-распорядительный акт;
- при вступлении в гражданско-правовые отношения муниципальные образования решают задачи публичного характера: повышение качества образования, улучшение качества здравоохранения, обеспечение безопасности государства и обороны страны;
- муниципальные образования обладают властными полномочиями, необходимыми им для выполнения возложенных на них задач;
- правовой статус муниципального образования урегулирован нормами публичного права;
- муниципальные образования уравниваются в статусе с юридическими лицами, если речь идет об имущественных отношениях.

Предполагается возможность выделения двух основных элементов правосубъектности муниципальных образований, что соответствует традиционной концепции: правоспособность как потенциальная способность иметь гражданские права и нести обязанности; дееспособность – способность приобретать, а также осуществлять гражданские права, создавать гражданские обязанности, исполнять их.

Если обобщить доводы всех основных подходов к правоспособности муниципальных образований, можно сказать, что она всегда является ограниченной, так как муниципальные образования имеют специальную направленность функционального характера – реализация задач публичной власти.

Муниципальные образования принимают участие в гражданских правоотношениях не только непосредственным образом, выступая специальными субъектами этих правоотношений, но и через соз-

данные ими для данных целей муниципальные юридические лица в предусмотренных законом организационно-правовых формах. В последнем случае муниципальные образования учреждают муниципальные унитарные предприятия, а также муниципальные учреждения.

Правоспособность муниципальных образований включает правомочия собственника имущества, учредителя, так как данные правомочия реализуются через органы местного самоуправления, обладающие статусом юридического лица.

Правоспособность муниципального юридического лица не совпадает с правоспособностью самих учредителей – муниципальных образований – так как имеют место отличия в самой их правовой природе. По этой причине участие муниципальных образований в гражданских отношениях обладает опосредованным характером. По своей сути гражданская правоспособность муниципального образования имеет специальный характер, обусловленный особенностями муниципальных образований, в качестве участников частноправовых (гражданских) отношений. Именно поэтому муниципальные образования могут иметь только те права и нести соответствующие обязанности, которые являются необходимыми для реализации задач публичной власти. Без каких-либо сомнений можно с уверенностью говорить, что муниципальные образования – это специальные субъекты гражданского права (частноправовых отношений).

К муниципальным образованиям применяются правовые нормы, определяющие участие юридических лиц в отношениях, регулируемых ГК РФ. Но публичный характер данных субъектов гражданского права не может не приводить к образованию отдельных специфических особенностей их участия в гражданских правоотношениях.

Исходя из вышесказанного, важно еще раз подчеркнуть, что муниципальные образования, принимая участие в гражданских правоотношениях на равных с иными субъектами, выступают активными субъектами частноправовых отношений.

Перспективными направлениями развития правового статуса муниципального образования в качестве субъекта частноправовых отношений должны стать: привлечение субъектов предпринимательской деятельности в муниципальный нормотворческий процесс разработки муниципальных нормативных актов, изменений и дополнений в действующее законодательство; активизация партнерства между бизнесом и властями на муниципальном уровне; развитие налоговой системы, достижение ее стабильного состояния. Это те направления, которые должны развиваться в первую очередь, чтобы заложить основу для более точечных и эффективных преобразований.

Автор считает, что в данной работе предприняты попытки системного изложения правового статуса (положения) муниципального образования как субъекта правовых – публичных и частных – отношений, определены его специфические черты, содержание и перспективы развития в современных условиях стратегического развития России, **векторного развития регионов и муниципальных образований** на 2018–2024 годы в соответствии с принятыми и утвержденными программами (проектами) социально-экономического развития российского общества с учетом административно-правовых основ государственного и муниципального управления на основе программно-целевых, институциональных, нормативно-правовых, проблемных аспектов.

Список литературы

1. Бакулин А.Ф., Камаева А.В. Публично-правовое образование как субъект спора, вытекающего из гражданских правоотношений // Марийский юридический вестник. – 2016. – № 8. – С. 45.
2. Бачило И.Л. Информационное право. – 3-е изд., перераб. и доп. – М.: Юрайт, 2013. – 564 с.
3. Дорохов Н.И. Административно-правовые основы государственного управления в области охраны окружающей среды и природных ресурсов: содержание и проблемы // Экологические и природоохранные проблемы современного общества и пути их решения: материалы XIII Международной научной конференции: в 2 ч. Ч. 2. – М., 2017. – С. 528–540.
4. Дорохов Н.И. Административно-правовые основы государственного управления в условиях глобализации информационных процессов и перехода к рыночной экономике // Актуальные проблемы современного общества и пути их решения в условиях перехода к цифровой экономике: материалы XIV Международной научной конференции: в 4 ч. Ч. IV. – М., 2018. – С. 41–56.

5. *Костюков А.Н., Благов Ю.В.* Конституционность муниципальной реформы // Конституционное и муниципальное право. – 2016. – № 6. – С. 62.
6. *Крылова Е.Б.* Гражданская правосубъектность публично-правовых образований в РФ: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.03. – М., 2011. – 27 с.
7. *Крыцула А.А.* Публично-правовое образование как субъект гражданских правоотношений по поводу использования памятника природы // Право и государство. – 2010. – № 2 (62). – С. 54–57.
8. *Чаркина Е.С., Мирошников С.Н.* Формы взаимодействия власти и бизнеса в Российской Федерации в современных условиях: территориальный аспект // Вестник Института экономики РАН. – 2016. – № 72. – С. 155–170.

References

1. *Bakulin A.F., Kamaeva A.V.* Publichno-pravovoe obrazovanie kak sub"ekt spora, vytekayushchego iz grazhdanskih pravootnoshenij // Marijskij juridicheskiy vestnik. – 2016. – № 8. – S. 45.
2. *Bachilo I.L.* Informacionnoe pravo. – 3-e izd., pererab. i dop. – М.: Yurajt, 2013. – 564 s.
3. *Dorohov N.I.* Administrativno-pravovye osnovy gosudarstvennogo upravleniya v oblasti ohrany okruzhayushchej sredy i prirodnyh resursov: sodержanie i problemy // Ekologicheskie i prirodohranitel'nye problemy sovremennogo obshchestva i puti ih resheniya: materialy XIII Mezhdunarodnoj nauchnoj konferencii: v 2 ch. Ch. 2. – М., 2017. – S. 528–540.
4. *Dorohov N.I.* Administrativno-pravovye osnovy gosudarstvennogo upravleniya v usloviyah globalizacii informacionnyh processov i perekhoda k rynochnoj ekonomike // Aktual'nye problemy sovremennogo obshchestva i puti ih resheniya v usloviyah perekhoda k cifrovoj ekonomike: materialy XIV Mezhdunarodnoj nauchnoj konferencii: v 4 ch. Ch. IV. – М., 2018. – S. 41–56.
5. *Kostyukov A.N., Blagov Yu.V.* Konstitucionnost' municipal'noj reformy // Konstitucionnoe i municipal'noe pravo. – 2016. – № 6. – S. 62.
6. *Krylova E.B.* Grazhdanskaya pravosub'ektnost' publichno-pravovyh obrazovanij v RF: avtoref. dis. ... kand. jurid. nauk: 12.00.03. – М., 2011. – 27 s.
7. *Krycula A.A.* Publichno-pravovoe obrazovanie kak sub»ekt grazhdanskih pravootnoshenij po povodu ispol'zovaniya pamyatnika prirody // Pravo i gosudarstvo. – 2010. – № 2 (62). – S. 54–57.
8. *Charkina E.S., Miroshnikov S.N.* Formy vzaimodejstviya vlasti i biznesa v Rossijskoj Federacii v sovremennyh usloviyah: territorial'nyj aspekt // Vestnik Instituta ekonomiki RAN. – 2016. – № 72. – S. 155–170.