

ОБЩЕРОССИЙСКИЙ КОНГРЕСС МУНИЦИПАЛЬНЫХ
ОБРАЗОВАНИЙ ПРЕДСТАВЛЯЕТ ДОКЛАД ПРАВИТЕЛЬСТВУ РФ

О СОСТОЯНИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ, ПЕРСПЕКТИВАХ ЕГО РАЗВИТИЯ И ПРЕДЛОЖЕНИЯ ПО СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ОРГАНИЗАЦИИ И ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Доклад подготовлен ОКМО в соответствии с распоряжением Правительства РФ от 31 января 2000 г. №162-р (в редакции от 29 мая 2014 г. № 913-р).

При подготовке доклада использованы данные о состоянии местного самоуправления, представленные советами муниципальных образований:

- республик Адыгея, Алтай, Башкортостан, Бурятия, Дагестан, Карелия, Коми, Крым, Марий Эл, Мордовия, Саха (Якутия), Северная Осетия – Алания, Татарстан, Тыва и Хакасия, Кабардино-Балкарской, Удмуртской, Чеченской и Чувашской;

- Алтайского, Краснодарского, Красноярского, Пермского, Приморского и Ставропольского краев;

- Архангельской, Астраханской, Белгородской, Брянской, Владимирской, Волгоградской, Вологодской, Воронежской, Ивановской, Иркутской, Калининградской, Калужской, Кемеровской, Кировской, Курганской, Курской, Ленинградской, Липецкой, Московской, Мурманской, Нижегородской, Новгородской, Новосибирской, Омской, Оренбургской, Орловской, Пензенской, Псковской, Ростовской, Рязанской, Самарской, Саратовской, Сахалинской, Свердловской, Смоленской, Тамбовской, Тверской, Томской, Тульской, Тюменской, Ульяновской, Челябинской, Ярославской областей;

- Еврейской автономной области;

- Ханты-Мансийского автономного округа – Югры, Чукотского

автономного округа, Ямало-Ненецкого автономного округа;

- городов Москвы, Санкт-Петербурга и Севастополя.

В доклад вошли предложения, поступившие от Ассоциации сибирских и дальневосточных городов, Ассоциации малых и средних городов России, Союза городов Центра и Северо-Запада России, Ассоциации городов Поволжья, Ассоциации ЗАТО атомной промышленности, Союза российских городов.

Использованы данные мониторингов Минюста, Минфина и Росстата за 2015-2017 годы, а также сведения Национального центра ГЧП и Центра поддержки и сопровождения органов местного самоуправления РАНХиГС при Президенте РФ.

ВВЕДЕНИЕ

Местное самоуправление (МСУ) в России имеет двойственную природу. С одной стороны, органы МСУ представляют на местах всю систему публичной власти. Работа на государственном и муниципальном уровнях исторически и в соответствии с законодательством РФ состав-

ляет единую систему управления территориями страны. Этим и объясняется тот факт, что органы МСУ воспринимаются как неотъемлемая часть системы государственного менеджмента. Отчасти поэтому сложно четко разграничить муниципальные и государственные полномочия и

систематизировать муниципальные полномочия в отдельном реестре.

С другой стороны, согласно ст. 12 Конституции РФ, органы МСУ не входят в систему органов государственной власти. При этом практическая реализация дан-

ного положения происходит в условиях, когда муниципальное управление представляет собой компонент системы государственного управления.

Исходя из этой двойственности, были сформулированы два основных вопроса исследования.

Насколько эффективно органы МСУ участвуют в решении общегосударственных задач?

Насколько эффективно реализуется конституционный принцип самостоятельности органов МСУ по отношению к системе органов государственной власти?

Ответы, которые мы получим в ходе исследования на оба этих вопроса, отразят картину состояния местного самоуправления в Российской Федерации и позволят выдвинуть актуальные предложения по совершенствованию его организации и повышению эффективности

УЧАСТИЕ ОРГАНОВ МСУ В РЕШЕНИИ ОБЩЕГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАДАЧ

Считаю важнейшей задачей уточнение общих принципов организации местного самоуправления, развитие сильной, независимой, финансово состоятельной власти на местах.

Президент России В.В. Путин

Ставя вопрос об эффективности органов МСУ в решении общегосударственных задач, следует уточнить, в каком контексте сегодня выстраивается система управления территориями в РФ.

Двойственность природы российского МСУ порой приводит к тому, что муниципалитеты оказываются на периферии основных государственных процессов вплоть до полного исключения из них. На то есть как субъективные, так и объективные причины. В некоторых случаях местные

власти сами отстраняются от общероссийских трендов и ждут прямых распоряжений от государства. Такая позиция ставит под угрозу выполнение государственных планов, что пагубно влияет на социально-экономическое положение на местах.

В других ситуациях участие органов МСУ (или отдельных видов муниципалитетов) в реализации национальных интересов РФ изначально не предусмотрено. Так, в проекте «Формирование комфортной городской среды» пер-

воначально предусматривалось участие только крупных городов, при том, что наиболее остро вопросы благоустройства стоят в городских и сельских поселениях. Перекос в сторону приоритетного развития крупных городов мог привести, как минимум, к росту рисков удорожания стоимости государственных проектов на высокоурбанизированных территориях. Как максимум, – к депопуляции на обширных низко- и неурбанизированных территориях, в том числе вблизи границ нашей страны, что угрожает государственной безопасности и территориальной целостности государства.



Ключевым трендом, который усиливается в общегосударственном менеджменте в течение последних лет, является переход на стратегическое планирование. В этом процессе, согласно законодательству, предусмотрено и участие местных властей.

Сегодня Россия планирует свое развитие в горизонте 10 и более лет, определяет в стратегических документах свои приоритеты, принципы, цели и задачи по различным направлениям и отраслям внутренней и внешней политики, устанавливает показатели желаемых изменений. МСУ включено в процессы общегосударственного стратегирования по ряду объективных причин:

- 1) территории муниципальных образований являются базовыми элементами административно-территориального деления РФ;
- 2) органы МСУ являются самым приближенным к населению уровнем публичной власти;

3) социально-экономическое развитие подавляющего большинства муниципалитетов сегодня невозможно без муниципального участия в региональных и федеральных программах.

Ряд федеральных стратегических и концептуальных документов напрямую касается вопросов муниципального управления. Прежде всего, это «Основы государственной политики регионального развития на период до 2025 года» с планом мероприятий по их реализации (распоряжение Правительства РФ от 5 июня 2017 г. №1166).

Кроме того, следует выделить:

- Стратегию национальной безопасности РФ (указ президента РФ от 31 декабря 2015 г. №683);
- Стратегию экономической безопасности РФ на период до 2030 года (указ президента РФ от 13 мая 2017 г. №208);
- Стратегию экологической безопасности РФ на период до 2025 года (указ президента

РФ от 19 апреля 2017 г. №176);

- Стратегию государственной национальной политики РФ на период до 2025 года (указ президента РФ от 19 декабря 2012 г. №1666) с планом мероприятий по реализации в 2016-2018 годах (распоряжение Правительства РФ от 23 декабря 2015 г. №2648-р);
- Концепцию долгосрочного социально-экономического развития РФ на период до 2020 года (распоряжение Правительства РФ от 17 ноября 2008 г. №1662-р);
- Послания президента РФ Федеральному Собранию за период с 2013 года по настоящее время.

В перечисленных документах сформулированы отдельные государственные задачи, которые могут быть решены эффективно только при участии органов МСУ. Более того, органы МСУ прямо заинтересованы в решении указанных задач, так как многие из них направлены на устранение проблем, актуальных для МСУ в течение многих лет.

Все общегосударственные задачи в Российской Федерации (то есть те, что являются актуальными для всех уровней власти), можно условно разделить на шесть ключевых групп:

1. **Организационные:** уточнение полномочий для каждого уровня системы публичной власти, совершенствование их финансового обеспечения и организация эффективного исполнения полномочий (с максимальным вовлечением населения); обеспечение подготовки, переподготовки и повышения квалификации государственных и муниципальных служащих по актуальным вопросам государственного и муниципального управления и др.

2. **Бюджетные и финансовые:** развитие механизмов бюджетного планирования, повышение эффективности бюджетных расходов; ежегодное определение в законе о федеральном бюджете перечня приоритетных расходных обязательств субъектов РФ и муниципальных образований, подлежащих софинансированию из федерального бюджета и др.

3. **Территориальные** (пространственные): совершенствование системы территориального планирования и создание системы пространственного планирования с учетом вызовов и угроз национальной безопасности России; развитие стратегического планирования; совершенствование национальной системы расселения; совершенствование механизмов регулирования внутренней и внешней миграции; создание условий для развития городских агломераций и др.

4. **Социально-экономические:** развитие межрегиональных и межмуниципальных хозяйственных связей, формирование производственных кластеров; переход к цифровой экономике и использованию инфраструктуры электронного правительства (электронного муниципалитета), входящей в информационную

инфраструктуру РФ; инфраструктурное обеспечение развития экономики и социальной сферы России; привлечение частных инвестиций в негосударственный сектор экономики на региональном и местном уровнях; стимулирования субъектов РФ и муниципалитетов к наращиванию собственного экономического потенциала; снижение социального неравенства населения за счет роста его доходов и др.

5. **Упрочняющие позицию** РФ как одного из влиятельных центров современного мира и содействие формированию положительного имиджа РФ за рубежом: развитие конструктивного диалога и партнерства в интересах укрепления согласия и взаимообогащения различных культур, использование механизмов приграничного сотрудничества и установления побратимских связей, популярно-

зация и распространение за рубежом русского языка и культуры народов РФ, налаживание партнерских отношений в рамках международных организаций; поддержка соотечественников, проживающих за рубежом.

6. Взаимодействие с гражданами и гражданским обществом:

развитие человеческого потенциала на местах, удовлетворение материальных, социальных и духовных потребностей граждан; вовлечение граждан в муниципальное управление; привлечение социально ориентированных структур гражданского общества к оказанию общественно полезных услуг; объединение

усилий государственных и муниципальных органов и институтов гражданского общества для укрепления единства русского народа, достижения межнационального мира и согласия; содействие развитию межнациональных (межэтнических) и межрегиональных культурных связей и др.

УЧАСТИЕ ОРГАНОВ МСУ В РЕАЛИЗАЦИИ ЗАДАЧ ВНУТРЕННЕЙ ПОЛИТИКИ РФ

В январе 2017 года приняты Основы государственной политики регионального развития РФ на период до 2025 года, где сформулированы ключевые направления и задачи социально-экономического развития территорий РФ. Но работа над этой тематикой вела и ранее.

Параметры и принципы развития территорий РФ в последние годы подробно обсуждались на многих федеральных площадках с участием представителей всех уровней власти, экспертов и общественности. Доклады членов Конгресса о состоянии МСУ в 2016 году уже содержат сведения и предложения, которыми можно охарактеризовать уровень выполнения государственных задач на местном уровне.

В то же время обнаружилось, что трансляция внутриполитических задач государства напрямую в муниципальную практику невозможна. Классический пример – задачи «силового» блока: организация гражданской обороны или ликвидация последствий

чрезвычайных ситуаций. Другие государственные задачи на местах тоже трансформируются либо в сторону сокращения, либо в сторону расширения объема.

Пример сокращения – создание благоприятного инвестиционного климата на местах при том, что наиболее существенные налоговые льготы инвесторам могут предоставить только государственные органы. К этой же категории можно отнести управление миграционными потоками, где требуется более значительное государственное участие.

Расширение объема государственных задач на местах наблюдается всякий раз, когда затрагиваются территориальные или организационные основы МСУ. Прежде всего, это строительство, реконструкция и ремонт объектов инфраструктуры, которые независимо от масштаба привязаны к территориям конкретных муниципалитетов.

Нерешенность территориальных вопросов на местах затрудняет

реализацию государственных планов и программ и, как правило, вынуждает принимать решения по этим вопросам на государственных уровнях системы публичной власти. Обеспечение эффективного выполнения полномочий органами МСУ относится к разряду организационных задач. Анализ данной сферы будет неполным без данных о состоянии муниципальных кадров, контрольно-надзорной деятельности и судопроизводства в отношении органов и должностных лиц МСУ, муниципального контроля и т.д.

Во внешней политике одна из важнейших задач – укрепление позиции РФ в системе мирохозяйственных связей. Роль муниципалитетов в ее решении становится все более значимой. В условиях геополитического международного кризиса и экономических санкций гуманитарное, культурное, экономическое сотрудничество на межмуниципальном уровне формирует каналы выгодного для России взаимодействия с другими странами.



ПРОСТРАНСТВЕННЫЙ АСПЕКТ РАЗВИТИЯ ЭКОНОМИКИ И СОЦИАЛЬНОЙ СФЕРЫ В МО

Инфраструктурное развитие муниципальных образований – наиболее актуальное направление работы органов МСУ. Сегодня наибольшее внимание уделено инфраструктуре крупных городов. Тема активно обсуждается на федеральных площадках, развитие городов и городских агломераций – в числе федеральных приоритетов.

Однако данный вопрос более актуален для сельских и городских поселений, муниципальных районов, а также городских округов, созданных на территориях с сельским характером экономики. Отсутствие экономической и социальной инфраструктуры препятствует развитию человеческого капитала и экономики на территориях, удаленных от крупных городов. Лучше обстоят дела в муниципалитетах, расположенных в зонах транспортных «коридоров» и агломераций. Однако без специальных защитных правовых механизмов в рамках межмуниципального хозяйственного сотрудничества указанные муниципалитеты рискуют утратить свою идентичность. В этом случае пригород превращается в спальную территорию крупного города, застроенную многоэтажными домами, или же в промышленную зону с низким уровнем экологической безопасности.

Вызывает серьезную обеспокоенность судьба малых исторических городов и поселений с их неповторимыми культурными, архитектурными и природно-ландшафтными особенностями, а также мест компактного проживания коренных малочисленных народов, зон их кочевья и традиционных промыслов. Это уникальное наследие составляет

национальное достояние России и может быть навсегда утрачено в процессе ничем не ограниченной урбанизации.

Лишь на первый взгляд может показаться, что развитие агломераций и развитие неурбанизированных территорий – это взаимоисключающие направления. На самом деле, они являются равными по значимости векторами пространственного развития России.

К сожалению, в рамках дискуссий о развитии городов и городских агломераций интересы низко- и неурбанизированных территорий и их населения не рассматриваются. Однако именно такие территории обеспечивают приток рабочей силы к крупным городам – ядрам агломераций. За их счет город расширяет свои границы, обеспечивает своему населению рекреационные услуги, а также услуги по переработке и утилизации отходов и т.д. Представляется, что эффективное развитие агломераций невозможно без решения вопросов социально-экономического развития неурбанизированных территорий.

Для обеспечения комфортной среды обитания всем гражданам страны в границах агломерации нужны механизмы трансляции технологий от центра к периферии, единые стандарты качества жизни и безопасности труда населения, финансовые и бюджетные механизмы развития экономической и социальной инфраструктуры на низко- и неурбанизированных территориях. При этом в рамках реализации Стратегии пространственного развития РФ целесообразно обеспечить условия для прожи-

вания населения России также и в тех местах, которые не охвачены агломерационными процессами.

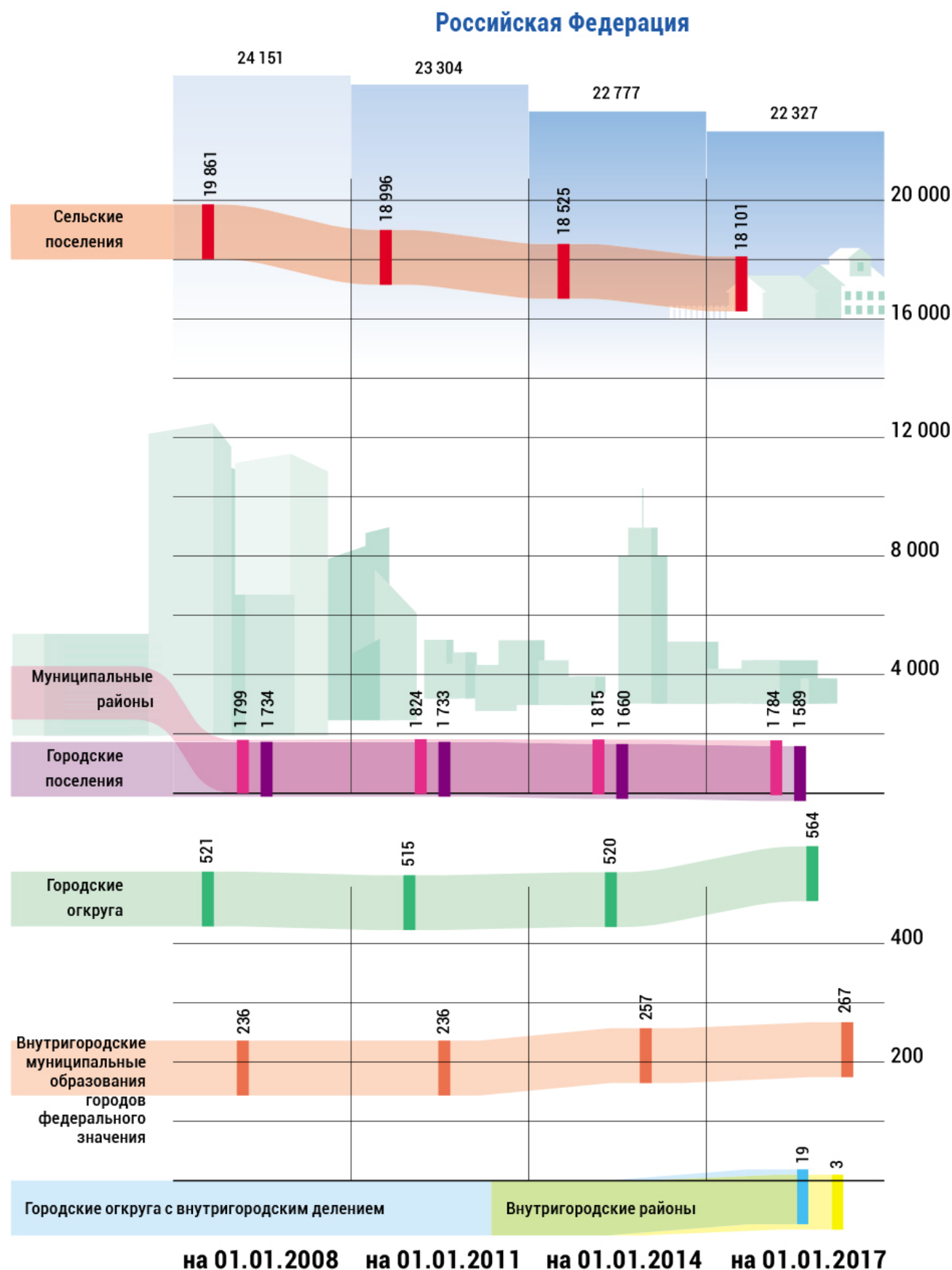
Тормозом для развития инфраструктуры на местах становится не только отсутствие собственных финансовых или административных ресурсов у органов МСУ, но и нерешенность ряда вопросов, связанных с территориальными основами МСУ.

Дестабилизирующим фактором является нарастающая волна преобразований муниципальных образований. Проблемой тут становится то, что перед органами МСУ вновь созданных муниципалитетов встают задачи разработки новых документов территориального планирования и генеральных планов, без которых невозможно строительство новых капитальных и линейных объектов инфраструктуры на территории. Решение задачи требует крупных организационных, финансовых и трудовых затрат. Наличие документов территориального планирования на уровне субъекта РФ лишь отчасти минимизирует указанный риск. Региональные власти определяют параметры экономического развития сразу для всей территории субъекта РФ и зачастую абстрагируются от специфики отдельных муниципалитетов.

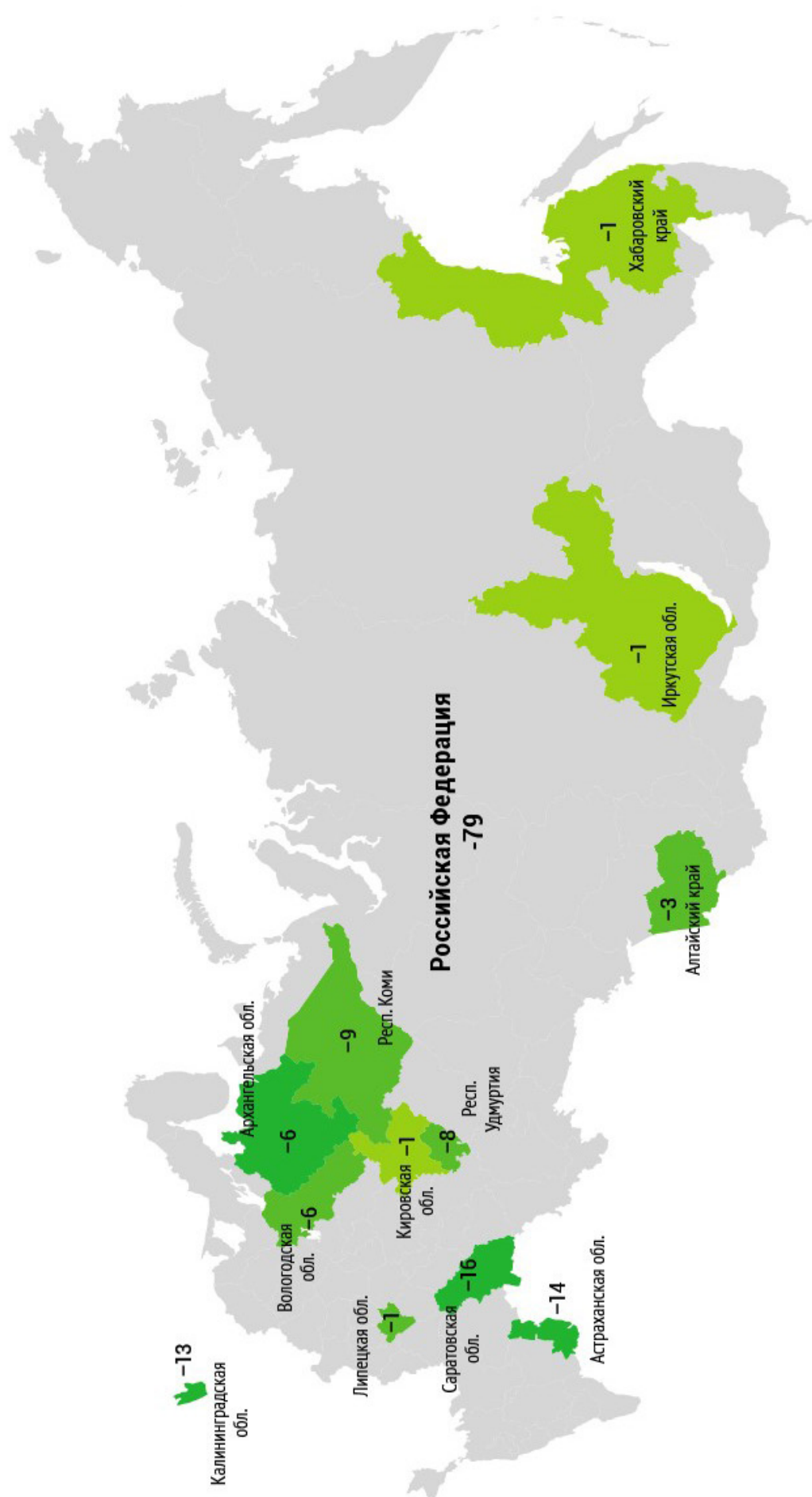
Наиболее эффективно задачи инфраструктурного развития решаются в регионах со стабильным количеством муниципалитетов (таких, как Татарстан и Башкортостан).

В настоящее время идет работа над созданием Стратегии пространственного развития РФ, на-

Количество муниципальных образований в РФ



Изменение количества муниципальных образований субъектов Российской Федерации за 2016 год



правленной на постановку и решение задач трансрегионального характера. Однако представляется, что пространственное развитие страны невозможно без решения и учета проблем небольших и малонаселенных муниципалитетов. В РФ всего 163 города с населением более 100 тысяч человек. Они могут стать центрами городских агломераций, а их инфраструктурное развитие вписано в канву пространственного и стратегического развития государства. При этом в России 17 923 сельских поселения (без учета количества сельских населенных пунктов), которые занимают более 70% всей территории страны, включая приграничную

зону, производят основные продукты питания, сырье для легкой и строительной промышленности. Зачастую указанные муниципалитеты не имеют собственной инфраструктуры для переработки, хранения и сбыта своей продукции. Отсутствуют рабочие механизмы межмуниципального хозяйственного взаимодействия по горизонтали: между сельскими и городскими поселениями или граничащими друг с другом муниципальными районами.

Нерешенность этих вопросов усиливает риски отставания сельских муниципалитетов и малых городов по уровню жизни и развитию экономики. В контексте

пространственного развития РФ возникают угрозы депопуляции, утраты управляемости и снижения уровня продовольственной безопасности на большей части территории страны.

Поскольку пространственное и стратегическое развитие субъектов Российской Федерации преимущественно ориентируется на крупные города («точки роста»), проблемы развития экономической и социальной инфраструктуры сельских муниципалитетов целесообразно решать на более высоком уровне планирования – в рамках пространственного развития макрорегионов (федеральных округов).

МЕХАНИЗМЫ СТИМУЛИРОВАНИЯ СУБЪЕКТОВ РФ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ К НАРАЩИВАНИЮ ЭКОНОМИЧЕСКОГО ПОТЕНЦИАЛА

Данное направление многие годы занимает лидирующую позицию в перечне рекомендаций муниципального сообщества для органов государственной власти. Финансово-экономический блок признан одним из наиболее проблемных в муниципальном управлении. Из всего множества проблем выделим системные.

Первая проблема: несоответствие подходов к формированию и оценке эффективности местных бюджетов задачам, которые должны выполнять органы МСУ.

Одним из принципов бюджетной системы РФ является принцип самостоятельности бюджетов. Он определяет право и обязанность органов МСУ самостоятельно осуществлять бюджетный процесс, в том числе определять формы и направления расходования средств местных бюджетов (за исключением расходов, финансируемых за счет бюджетов других уровней). В то же время речь идет об условной самостоятельности, поскольку в первую очередь

средства местных бюджетов следует направлять на исполнение вопросов местного значения. Указанные вопросы для разных видов муниципалитетов определены в статьях 14-16 Федерального закона № 131-ФЗ. Расходы на реализацию вопросов местного значения составляют обязательную часть (основу) муниципальных расходов обязательств муниципальных образований.

В муниципалитетах с населением менее 1000 человек в штате местных администраций работают по 2-4 человека, а расходы на содержание органов МСУ могут превышать 70% от собственных доходов местных бюджетов. На решение иных вопросов местного значения и на социально-экономическое развитие территории остается менее 30% доходов. Однако по формальным признакам вопросы местного значения в рамках местного бюджета считаются реализованными.

В соответствии с Федеральным законом №131-ФЗ органы МСУ

также наделяются правами на решение вопросов, не отнесенных к вопросам местного значения. Указанными правами могут воспользоваться только около 30% муниципальных образований, к которым не применяются меры ограничительного характера, предусмотренные пунктами 3-4 статьи 136 Бюджетного кодекса РФ. Большинство же муниципальных образований (примерно 70%) в этом ограничены.

В соответствии со статьей 19 Федерального закона № 131-ФЗ предусматривается наделение органов МСУ отдельными государственными полномочиями, финансовое обеспечение которых осуществляется за счет субвенций из соответствующего уровня бюджета. Распространенной является практика заключения соглашений между муниципальными районами и находящимися на их территории поселениями о передаче полномочий с уровня сельских поселений. В соответствии с пунктом 4 статьи 15 Федерального закона

№ 131-ФЗ передача полномочий осуществляется вместе с финансированием в форме субвенций из соответствующих бюджетов. Для отдельных государственных полномочий, передаваемых на исполнение муниципалитетам, разработаны свои методики расчета субвенций. Однако значительная часть передаваемых полномочий, исполняемых органами МСУ, не имеет единых методик расчета расходов на их обеспечение.

В результате реализуются разнообразные (фактически индивидуальные) организационно-финансовые модели исполнения муниципалитетами своих собственных и переданных полномочий.

На законодательном уровне необходимо предусмотреть обязанность органов государственной власти субъектов РФ при передаче полномочий с регионального на муниципальный уровень применять методики, позволяющие объективно рассчитывать объем субвенций, которые предоставляются на реализацию передаваемых государственных полномочий, и определять степень их результативности.

Финансовым и экономическим органами муниципальных образований на данном этапе рекомендуется:

- внедрять механизмы формирования расходной части бюджета, обеспечивающие взаимоувязку объемов бюджетного финансирования с системой мер, направленных на достижение заданных результатов;

- изыскивать резервы повышения эффективности бюджетных расходов.

Следует отметить, что сейчас состояние местных бюджетов оценивается по формальным признакам: дефицит/профицит, степень реализации доходных и расход-

ных статей и т.д. Результат, получаемый от исполнения полномочий в виде услуг, товаров и работ, также просчитывается лишь по формальным признакам: расходы определены – расходы реализованы. При этом индивидуальные характеристики местных бюджетов, которые увязаны (или должны быть увязаны) с особенностями муниципальных образований, зачастую не принимаются во внимание.

Формальный подход упрощает бюджетное регулирование. Однако он не предусматривает оценку эффективности реализации полномочий в контексте социально-экономического развития муниципалитетов. Представляется, что при действующем подходе оценить реальные финансовые потребности местных бюджетов и эффективность расходов невозможно.

В целях выполнения функций и задач органов МСУ требуется оценка расходных обязательств с определением объемов, структуры и размеров бюджетных расходов в соответствии с направлениями использования бюджетных средств и целями социально-экономического развития муниципальных образований. В этой связи Конгресс предлагает создать Автоматизированный реестр полномочий органов МСУ, на базе которого разработать методики оценки стоимости расходных обязательств муниципальных образований.

Также необходимо дополнить традиционную формулу «расходы – услуги (товары, работы)» двумя компонентами. Прежде всего, целеполаганием. Формула, отвечающая современным вызовам, будет выглядеть как «цели и задачи органов МСУ по социально-экономическому развитию МО – расходы – услуги (товары, работы)». Данный подход позволит применять местный бюджет в качестве инструмента для наращивания экономического потен-

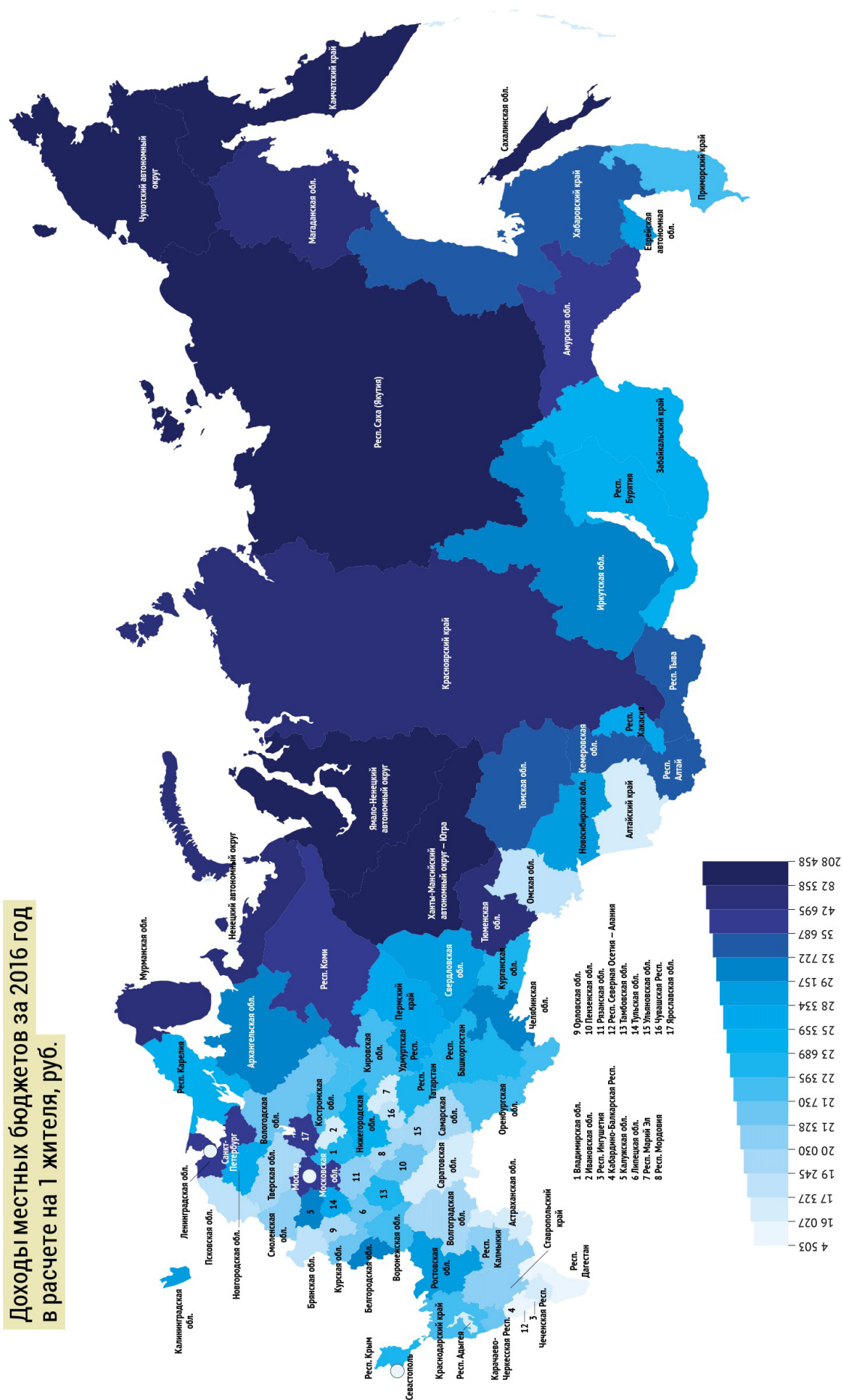
циала территории.

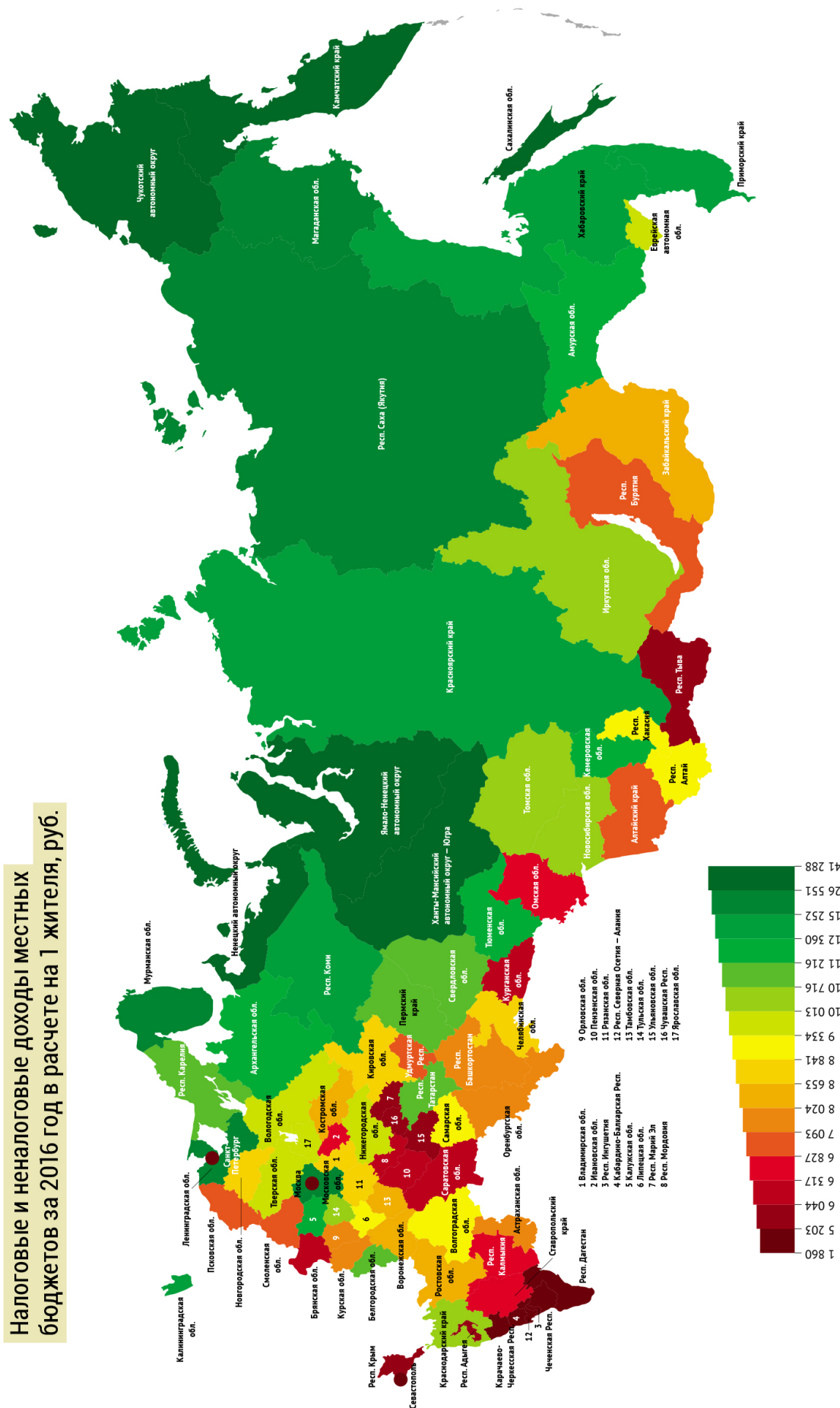
Показателем эффективности и пригодности данного инструмента для конкретного муниципалитета станет включение в формулу бюджетного регулирования еще одного компонента – доходов. Причем в качестве доходов могут выступать не только финансовая прибыль (от налогов или сборов), но и осязаемое сокращение расходов по иным статьям. Например, расходы на поддержку проектов граждан по благоустройству приносят существенную экономию расходов на содержание мест общего пользования (за счет того, что граждане, реализовавшие проекты в своих дворах, стали бережнее относиться и ко всем остальным объектам благоустройства). Завершение расходной формулы доходами позволит не только оценить эффективность выполнения органами МСУ своих задач, но и создаст условия для бюджетного регулирования на срок от года и более, а также для бюджетного планирования в муниципалитетах.

К сожалению, выявление внутренних резервов экономии расходов местных бюджетов и наращивание собственного экономического потенциала территорий пока еще не стали первостепенными задачами. Сегодня одним из наиболее важных показателей качества управления бюджетом признается увеличение доходов местных бюджетов (независимо от их источников), и этот тезис полностью разделяет муниципальное сообщество.

По мнению представителей органов МСУ, наиболее эффективным стимулом муниципального развития станет расширение доходной базы местных бюджетов за счет роста доходов от местных налогов и отчислений от отдельных федеральных и региональных налогов и сборов, налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами, закре-

Доходы местных бюджетов за 2016 год
в расчете на 1 жителя, руб.





пленных за местными бюджетами на постоянной основе.

В последние годы наблюдается рост доли налоговых доходов в общем объеме доходов местных бюджетов. Несмотря на низкие темпы этого роста, тренд просматривается отчетливо.

Основным источником, образующим налоговые доходы местных бюджетов, остается налог на доходы физических лиц (далее – НДФЛ). Доля НДФЛ в составе налоговых доходов постепенно сокращалась (в том числе в связи с перераспределением полномочий и налоговых доходов), но вновь начала расти в 2016 году.

Местные налоги в настоящее время не играют большой роли

в составе доходов местных бюджетов, однако остаются важным источником увеличения бюджетных поступлений (налог на имущество физических лиц и земельный налог).

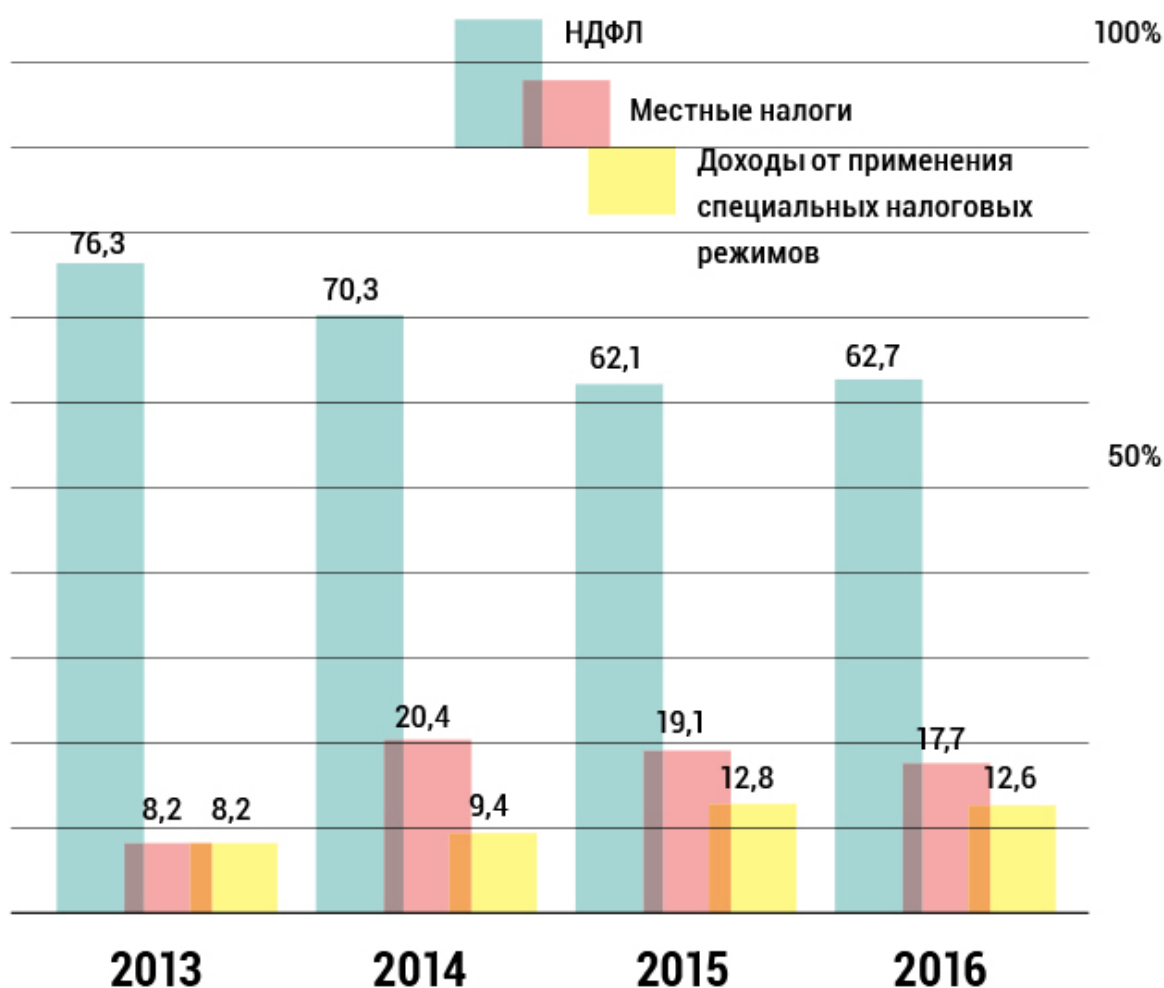
Муниципалитеты возлагают большие надежды на переход к исчислению земельного налога и налога на имущество физических лиц по кадастровой стоимости облагаемых объектов. Однако изменение порядка исчисления налога не решит задачи наращивания поступлений, если органами МСУ не проведена инвентаризация земельных участков и недвижимого имущества, расположенных на их территории. Скрупулезности требует и выявление собственников имущества и земельных участков, не офор-

мивших имущественные права в установленном порядке, а также разъяснительная работа с гражданами – потенциальными плательщиками налога на имущество физических лиц.

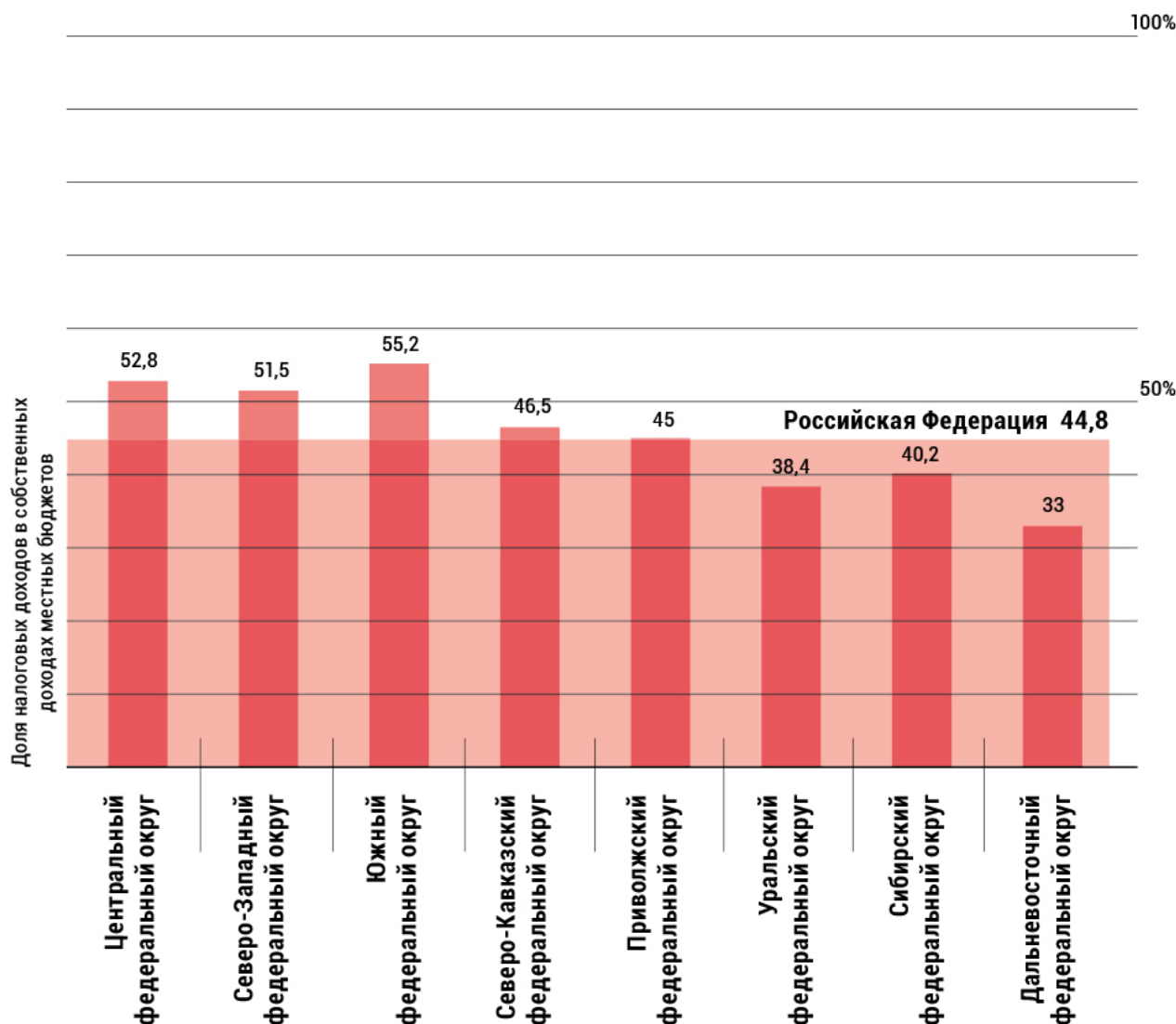
Сбор и анализ объективных данных об объектах налогообложения на муниципальной территории можно оперативно осуществлять с помощью технологий цифровой экономики. В этой связи целесообразно поставить вопрос о «цифровизации» муниципального управления.

Необходимой поправки требует действующий механизм налогообложения по местным налогам, срок уплаты которых не мотивирует местные власти к наращиванию муниципальной налогоо-

Доля налогов в составе налоговых доходов местных бюджетов, %



Соотношение налоговых доходов к собственным доходам местных бюджетов за 2016 год, %



благаемой базы. Так, зачисление местных налогов в местные бюджеты в срок не позднее 1 декабря не позволяет направить эти средства на развитие территории в текущем году. Нереализованные остатки переходят на следующий финансовый год. Этот факт поддерживает ошибочные выводы о профицитности местных бюджетов и неспособности муниципалитетов полностью и эффективно осваивать имеющиеся средства.

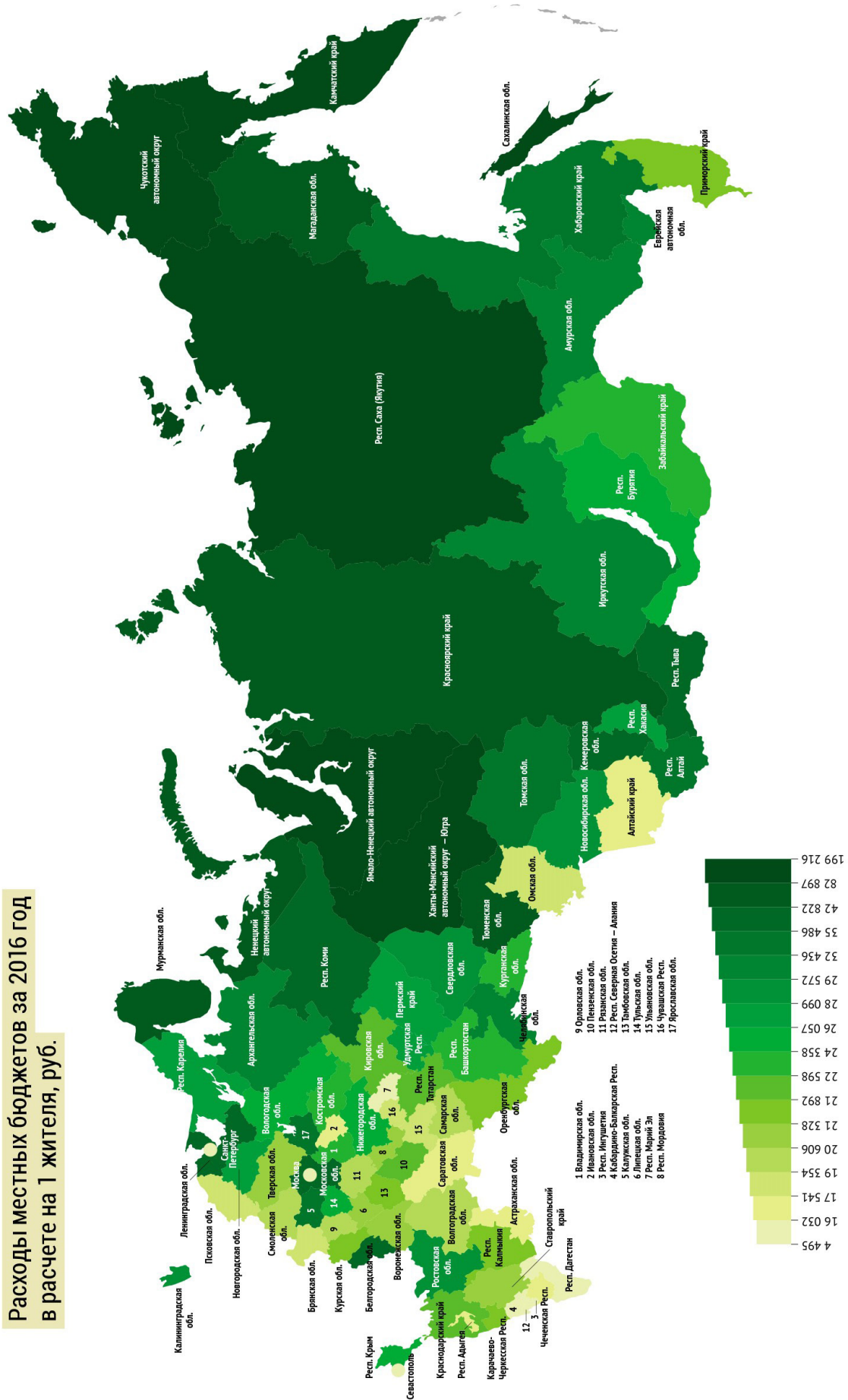
Особое внимание следует обратить на оценку эффективности налоговых льгот по местным налогам с учетом показателей бюджетной и социальной эффективности. Конгресс предла-

гает проводить предварительную оценку эффективности в каждом случае предоставления налоговых льгот. Обоснованным поводом для получения льготы может стать участие хозяйствующих субъектов в приоритетных для муниципальных образований направлениях деятельности. Соответственно, такие льготы должны стать экономическими стимулами для участия предприятий и организаций в социально-экономическом развитии на местах.

Большинство муниципалитетов, особенно поселений, недостаточно серьезно оценивают глубокий потенциал мобилизации неналоговых доходов, не приносящих быстрых результатов.

Здесь имеется в виду систематизация сведений о наличии и использовании муниципально-го имущества, поступление в местный бюджет части прибыли муниципальных унитарных предприятий, остающейся после уплаты налогов и иных обязательных платежей, мобилизация доходов от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности. Особые сложности на практике вызывает консолидированный учет доходов бюджетных учреждений из всех источников финансирования, включая доходы от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности, и осуществление покрытия расходов бюджетных учреждений за счет всех

Расходы местных бюджетов за 2016 год
в расчете на 1 жителя, руб.



их доходов.

Одним из существенных резервов экономии средств местных бюджетов является межмуниципальное сотрудничество и кооперация, которая подразумевает объединение усилий нескольких муниципалитетов по совместному предоставлению гражданам муниципальных услуг. Правовые основы межмуниципального сотрудничества установлены главами 5 и 27 Гражданского кодекса РФ и главой 9 Федерального закона № 131-ФЗ, однако эти нормы нуждаются в серьезной доработке с учетом требований сегодняшнего дня.

Необходимо создать правовые и организационные условия, при которых муниципалитеты смогут объединять усилия для решения

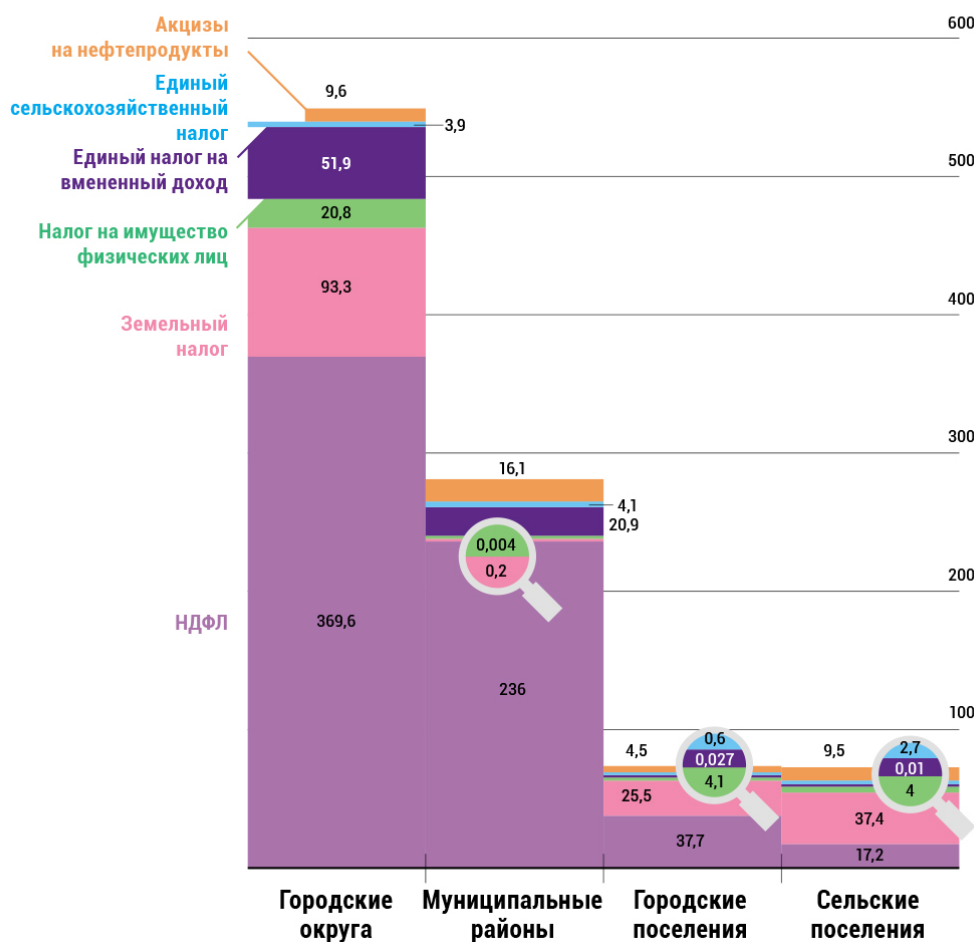
крупных хозяйственных задач, предоставления социальных услуг и иных вопросов, требующих значительных финансовых, материальных и кадровых ресурсов. Такой подход позволит муниципальным образованиям соблюсти взаимный интерес через максимальную нагрузку имеющихся муниципальных учреждений. При этом они смогут получать финансовые средства из соответствующих бюджетов, с одной стороны и, избежать расходов на строительство новых муниципальных учреждений, – с другой.

Основным источником доходов местных бюджетов остаются межбюджетные трансферты, в том числе в рамках действующих федеральных и региональных программ. Указанные программы задают основные направле-

ния социально-экономического развития на местах, формируют местные бюджеты развития.

Следует отметить, что сложившиеся традиции межбюджетных отношений демотивируют экономическую муниципальную инициативу. Причина не столько в пассивности местных властей, сколько в отсутствии перспектив существенного увеличения доходов местного бюджета за счет самостоятельных экономических решений. Рост доходов от местных налогов и НДФЛ порой не покрывает затраты местного бюджета, сопутствующие развитию экономики. Так строительство и запуск в работу новых предприятий сопряжены с нагрузками на социальную, коммунально-энергетическую и дорожно-транспортную инфраструктуру муниципального образования.

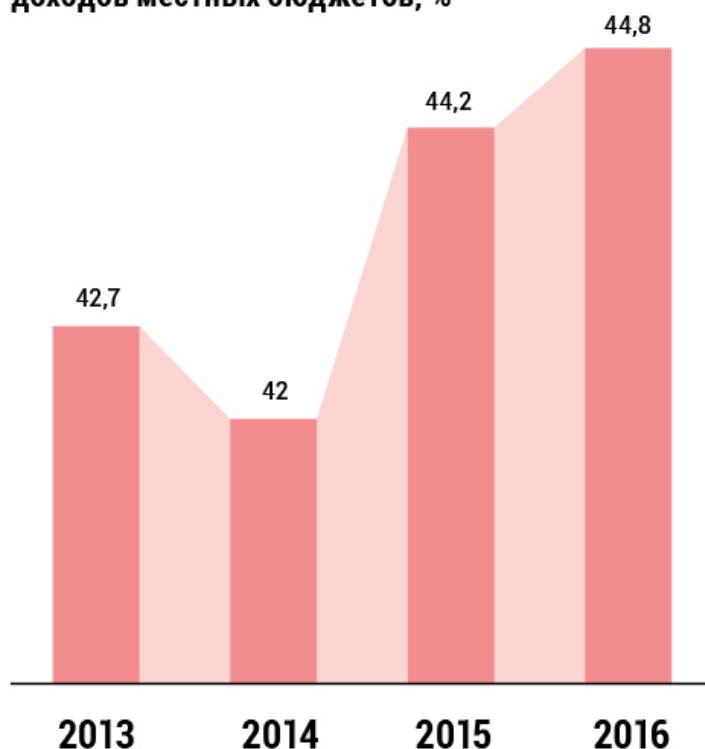
Поступление налоговых доходов в местные бюджеты за 2016 год в разрезе видов муниципальных образований, млрд. рублей



Доходы от экономической деятельности хозяйствующих субъектов получают региональные бюджеты. На основании статьи 58 Бюджетного кодекса РФ регионы могут устанавливать единые нормативы отчислений в местные бюджеты от отдельных федеральных и региональных налогов и сборов, налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами. К сожалению, далеко не все субъекты РФ (51 субъект) используют эту возможность для стимулирования муниципальной экономической инициативы.

Как показывает практика, чаще всего субъекты РФ исполь-

Доля налоговых доходов в составе всех доходов местных бюджетов, %



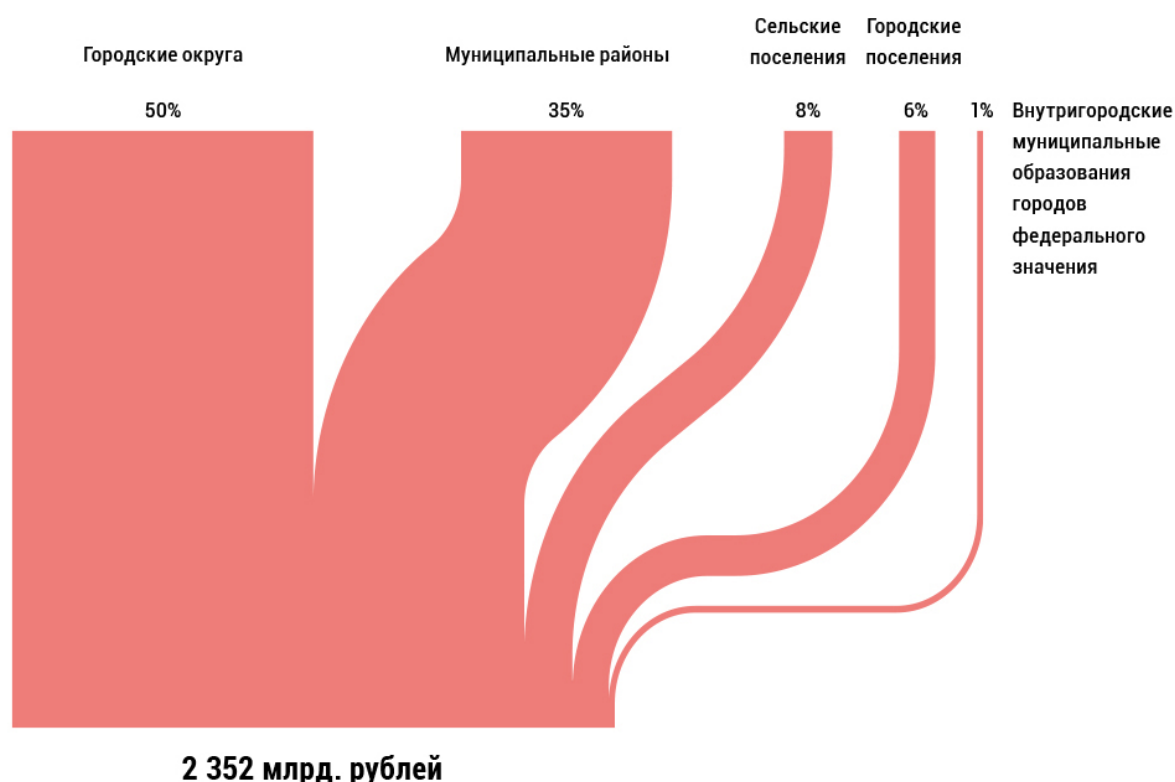
зуют механизм замены предоставления дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных образований

дополнительным нормативом отчислений от НДФЛ. Однако поступления от указанного дополнительного норматива не всегда

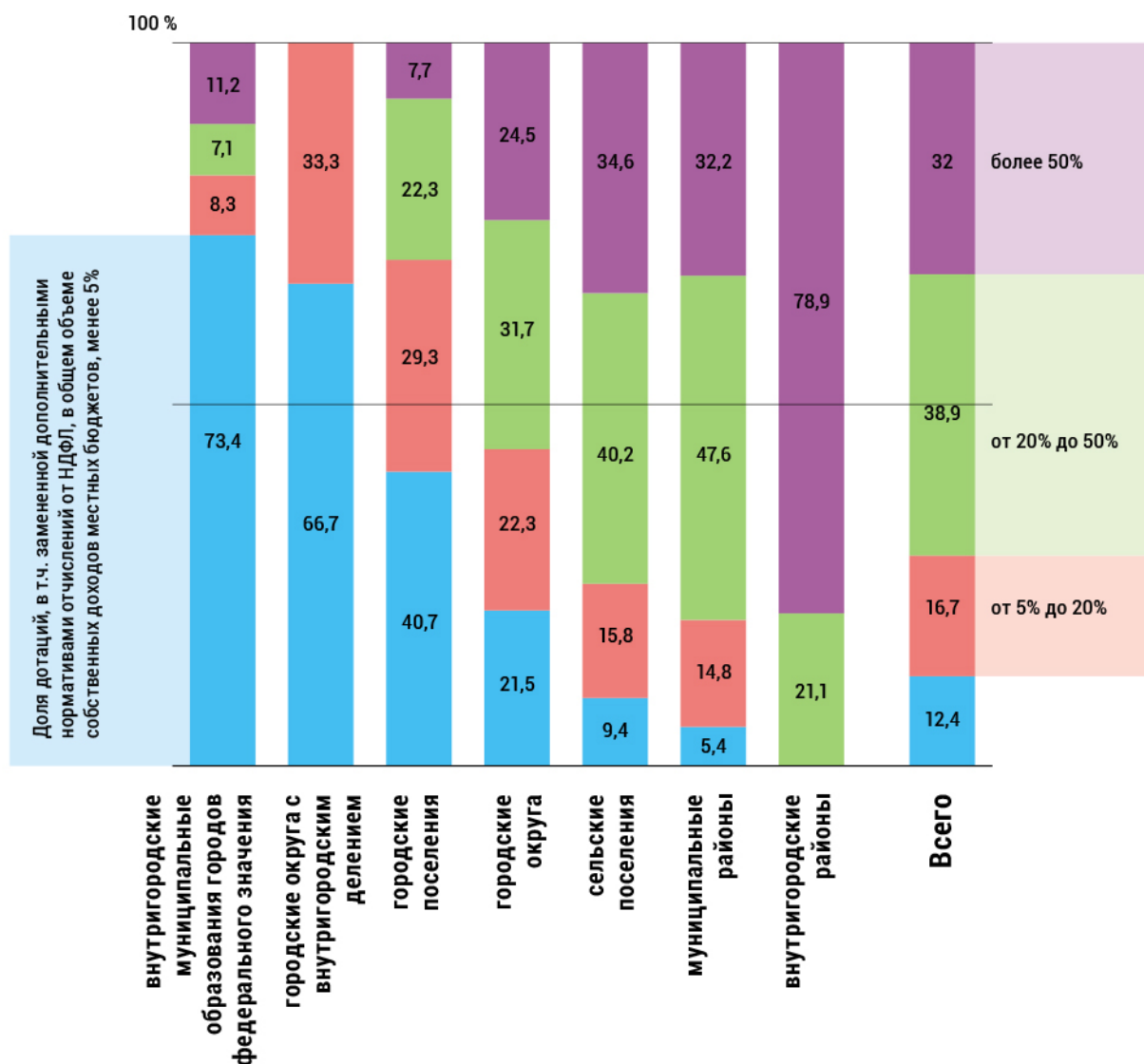
соответствуют запланированным при расчете норматива объемам. Другими словами, местные бюджеты теряют долю дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности. В результате финансовая поддержка местных бюджетов может существенно сократиться.

Вторая проблема, затрудняющая развитие экономики на местах, заключается в том, что в российской муниципальной управленческой практике распространены устаревшие технологии. Управление территориями подавляющего большинства муниципалитетов – сельских поселений – организовано самым простым «линейным» образом. Вся полнота ответственности возложена на единый центр планирования, подготовки и принятия решений – главу сельского поселения. Штат служащих сельских администраций редко превышает 6 человек, и все они находятся в прямом подчинении у главы. Сам глава (при ответственном отношении к своему делу) несет ко-

Распределение собственных доходов местных бюджетов в 2016 году по видам муниципальных образований



Распределение в 2016 году количества муниципальных образований по видам муниципальных образований в зависимости от степени дотационности, %



лоссальную организационную, информационную и психологическую нагрузку.

Основной недостаток линейной структуры заключается в том, что она работает исключительно за счет собственных сил, компетенций и ресурсов. В ней не предусмотрено распределение ответственности и делегирование отдельных функций партнерам. Такая структура может привлекать подрядчиков, но при этом она должна точно определять параметры своего заказа (задания). Для этого необходимы собственные высококвалифицированные специалисты, которых сельские бюджеты содержать не могут.

Кризис в бюджетной сфере еще более усугубляет ситуацию: вынуждает ограничивать фонд заработной платы для муниципальных служащих и сокращать штаты. Сельские администрации теряют свои наиболее грамотные кадры, не имеют возможности восполнять эти потери и поэтому не в состоянии представлять интересы местных сообществ во взаимоотношениях с экономическими субъектами.

Линейно-функциональные (т.н. «штабные») структуры в муниципальном управлении характеризуются разделением труда внутри местных администраций. Они применяются крупными го-

родскими поселениями, городскими округами и муниципальными районами. Администрации этих муниципалитетов уже могут содержать специалистов высокой квалификации. Однако здесь функциональные технологии управления существуют наряду с линейными (сохраняются единоначалие и замкнутость на себя), что приводит к двойному подчинению для исполнителей. Это увеличивает сроки принятия решений и создает условия для межведомственной разобщенности и конкуренции внутри управленческой структуры. Риски снимаются при применении программного подхода к управлению, в том числе и в

рамках участия муниципалитета в реализации государственных программ. Но и в этом случае привлекаемые для реализации заданий организации остаются сторонними исполнителями (подрядчиками) и не участвуют в процессах принятия и реализации решений.

Линейная и линейно-функциональная структуры управления не предназначены для партнерских отношений, и это касается всех сфер деятельности органов МСУ. Здесь понятия «общее благо» и «общее дело» теряют смысл за пределами системы субординации органов управления. Ограничение круга полноправных участников сопровождается ограничением доступных ресурсов. Бизнес и общественность не вкладывают безвозмездно свои ресурсы в решение задач органов МСУ, поскольку и сами органы МСУ воспринимают их как подрядчиков, и не более того.

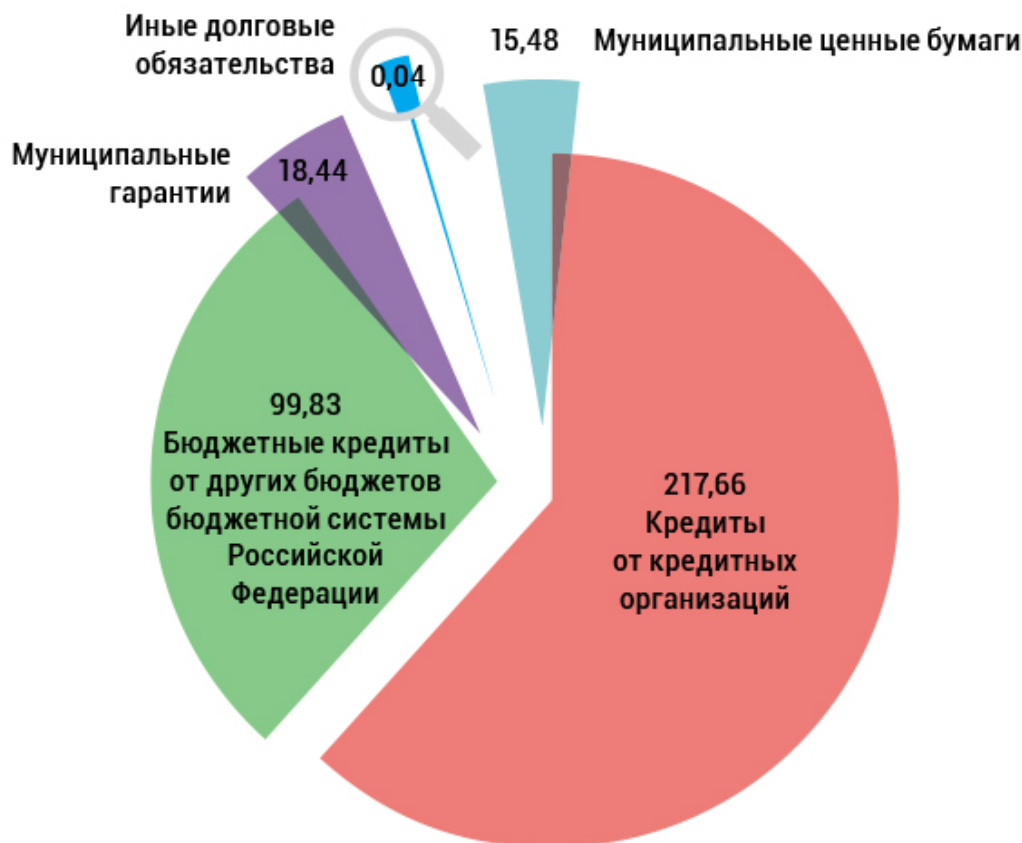
Поэтому на местном уровне так сложно организовать полноценное стратегическое планирование, публичные слушания, общественные работы, муниципально-частное и муниципально-общественное партнерство.

При этом коммерческие и некоммерческие структуры готовы участвовать в «общем деле», но лишь в качестве заинтересованных сторон – полноправных участников подготовки, принятия и реализации решений. Чтобы коммерческие и общественные инвестиции в развитие территории стали возможными, требуются соответствующие механизмы, причем не только правовые, но и организационные или даже организационно-психологические (внутри системы управления и в сознании отдельных ее представителей). Эти механизмы формируются с внедрением принципиально новых технологий управления – проектных.

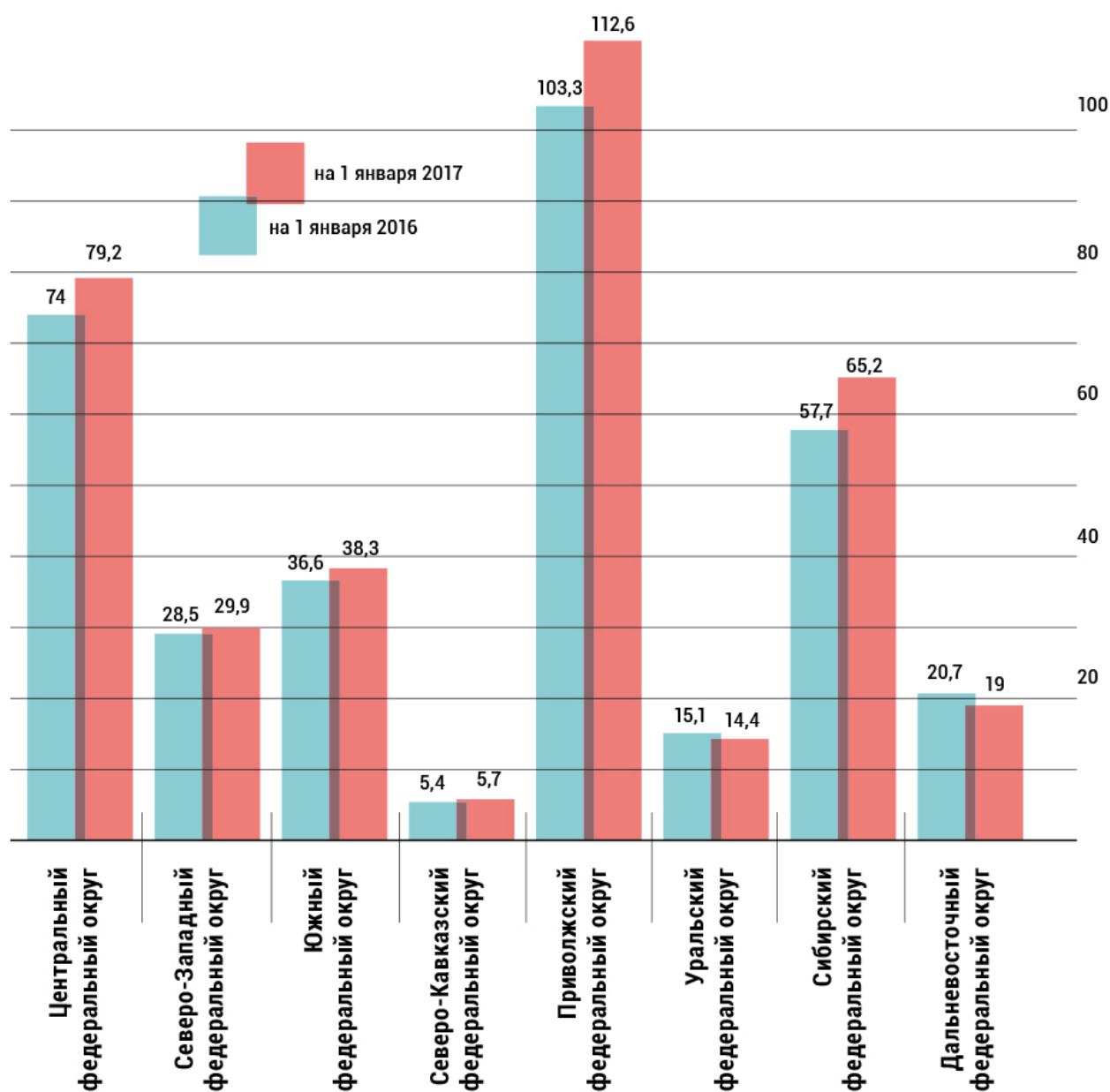
При проектном подходе соблюдение служебной субординации отходит на второй план. Безусловным приоритетом становится достижение цели (результата). Цель определяет круг заинтересованных сторон и позволяет сформировать для них поле рабочего взаимодействия («общее дело ради общего блага»). Руководствуясь общей целью, заинтересованные стороны определяют средства для ее достижения: уточняют необходимый объем ресурсов, источники и механизмы освоения ресурсов, обеспечивают интеграцию источников ресурсов в структуру проекта. Здесь уже бюджетные и кадровые ограничения муниципалитетов не играют такой негативной роли, как при традиционных подходах к муниципальному управлению.

Проектный подход позволит применять на местах разнообразные технологии:

Структура муниципального долга в РФ на 01.01.2017 года, млрд. рублей



Объем муниципального долга в разрезе федеральных округов, млрд. рублей



- муниципально-частное партнерство и концессии (вовлечение бизнеса в обеспечение и развитие экономики территории);

- муниципально-общественное партнерство (вовлечение жителей в разработку местной стратегии, инициативное бюджетирование);

- аутсорсинг (вовлечение иных участников рынка и общественно-политических отношений в реализацию отдельных функций органов власти);

- фандрайзинг (вовлечение внебюджетных источников для финансирования вопросов развития территории, в т.ч. самообложение) и др.

Отдельные муниципалитеты уже применяют эти технологии и получают высокие результаты. Необходимо распространить лучшие практики проектной деятельности на муниципальном уровне по всей территории России.

Ключевой принцип при внедрении партнерского и проектного

подхода в муниципальное управление: вовлечение граждан в решение местных общественно значимых вопросов во всех разрешенных законом организационных и хозяйственных формах. Чем шире круг заинтересованных сторон, тем сложнее схема управления, но и шире объем ресурсов, которые местные власти могут задействовать для выполнения задач по развитию муниципальной территории.

Муниципальное управление нуждается в вовлечении новых участников в большинство сфер

своей деятельности. Только своими ограниченными и истощенными силами муниципалитетам не справиться с такими сложными задачами, как снижение издержек на управление территориями и повышение эффективности расходов на ее развитие. Отметим также, что потенциальные партнеры органов МСУ (бизнес и общественный сектор) давно работают в режимах программного и проектного управления. Чтобы успешно вовлекать их в процессы развития муниципальных территорий, надо научиться говорить с ними на их языке, а для этого придется отказаться от неэффективных и ограничивающих возможности управленческих активов.

Кроме того, при проектном подходе актуализируется одна из ключевых характеристик МСУ, присущая этому институту по природе, но до сих пор не востребованная в полной мере. В МСУ заложен большой потен-

циал, за счет которого муниципалитет может стать площадкой для балансировки интересов различных социальных групп и коммерческих структур на своей территории, исходя из интересов местного сообщества в целом. Актуализация этого потенциала предполагает развитие открытости в управлении, чтобы можно было на ходу и с участием всех заинтересованных сторон корректировать тактические задачи, не выпуская из виду стратегические цели.

Без преувеличения можно сказать, что внедрение программирования и проектирования в практику местных администраций не только создаст стимулы к развитию экономики на местах, но и даст импульс к дальнейшему развитию института МСУ в РФ.

Третья проблема – несопоставимость масштабов экономических задач государственного и муниципального уровней. При-

менительно к РФ и ее регионам говорят о макроэкономических процессах, крупных инвестициях и проектах с высокой капитализацией. Однако в муниципальном контексте законы и тренды макроэкономики слишком глобальны.

Здесь надо говорить о микроэкономике (экономике домохозяйств и местных сообществ), малых инвестициях и низкой капитализации. На муниципальном уровне, особенно в малых городах и на сельских территориях, большую роль играют не коммерческие, а общественно-политические факторы. Совокупность малых общественных инвестиций (например, в форме производственных, строительных, торговых и т.п. кооперативов, самообложения или общественно-значимых проектов ТОС) по своему позитивному эффекту может быть сопоставимо с приходом одного крупного инвестора.

ПРИВЛЕЧЕНИЕ ЧАСТНЫХ ИНВЕСТИЦИЙ НА МУНИЦИПАЛЬНОМ УРОВНЕ

В предыдущем разделе было указано, что линейные технологии управления не предусматривают решения вопросов в системе горизонтальных партнерских связей, которая необходима для работы механизмов государственно-частного и муниципально-частного партнерства (далее – ГЧП и МЧП). Поэтому созданные на сегодня правовые механизмы привлечения частных инвестиций на территорию практически не работают.

Муниципальная деятельность по привлечению частных инвестиций предусмотрена Федеральным законом от 13 мая 2015 года № 224-ФЗ «О государственном-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве

в РФ и внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ» и Федеральным законом от 21 июля 2005 года № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях в РФ». Федеральными законами от 7 декабря 2011 г. № 416-ФЗ «О водоснабжении и водоотведении» и от 27 июля 2010 года № 190-ФЗ «О теплоснабжении» установлено требование передавать объекты тепло- и водоснабжения и водоотведения, по которым закончились сроки договоров аренды, в концессионное управление.

Казалось бы, созданы все условия для притока частных инвестиций, особенно в проблемную сферу снабжения населения коммунальными ресурсами. Однако

резкого увеличения проектов МЧП на местах так и не наблюдается. Это происходит, во-первых, потому, что органы МСУ не умеют работать с режимами ГЧП/МЧП и концессиями, а во-вторых, – в силу наличия пробелов в действующем законодательстве.

В этой связи можно выделить две группы проблемных вопросов:

1. Правовые основы участия субъектов РФ в реализации проектов муниципально-частного партнерства. В настоящее время оценку муниципальных проектов на эффективность и сравнительные преимущества осуществляют региональные уполномоченные органы. Таким образом, субъект РФ всегда выступает третьей

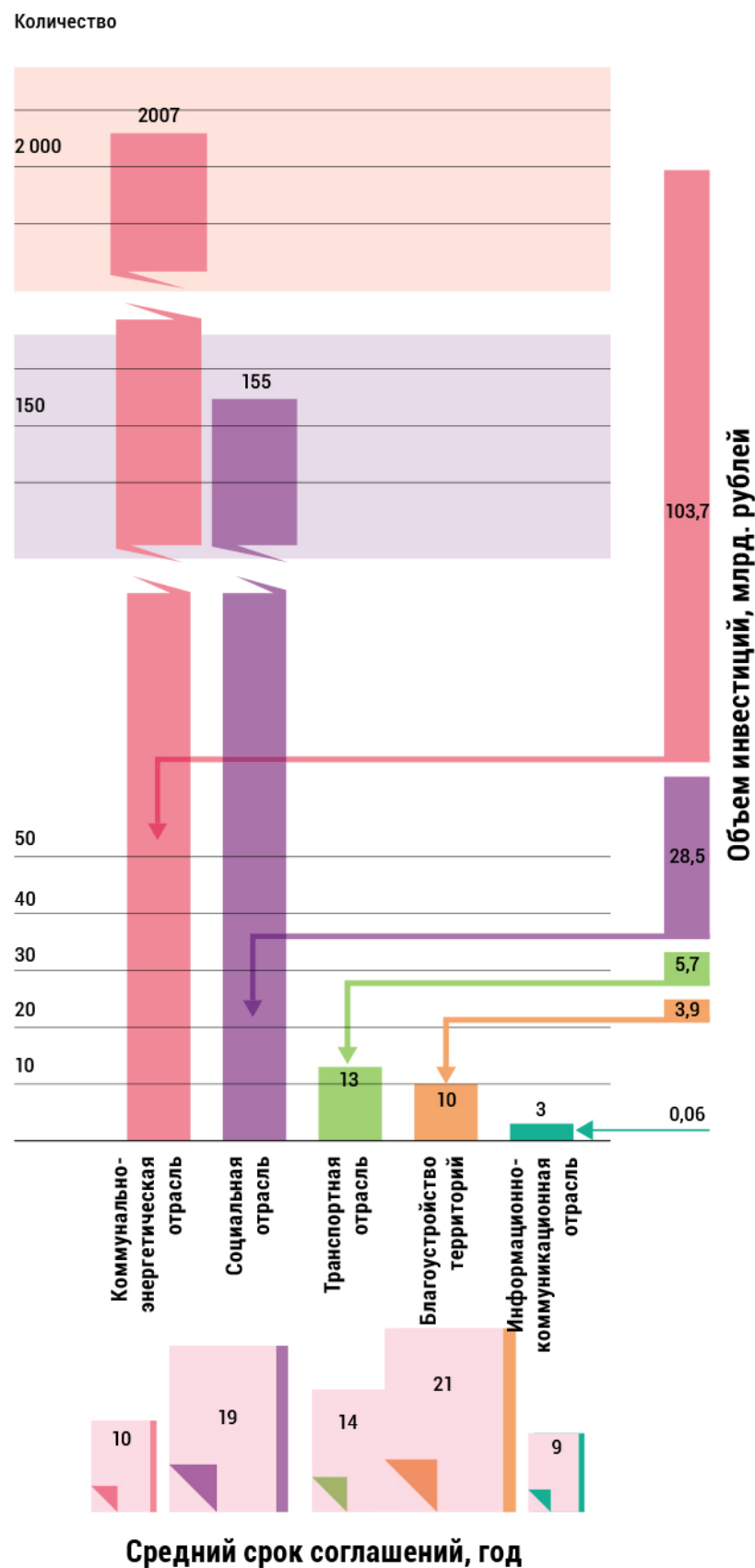
стороной в проектах МЧП и в муниципальных концессионных соглашениях (прежде всего, в отношении объектов теплоснабжения, централизованных систем горячего водоснабжения, холодного водоснабжения и (или) водоотведения, отдельных объектов таких систем). Однако порядок или общие принципы участия субъектов РФ в реализации муниципального концессионного соглашения в сфере ЖКХ и возможность регионального софинансирования отсутствуют.

В силу этого обстоятельства высоккодотационные муниципалитеты, которые могут предложить инвесторам только проекты с низкой капитализацией и в отношении изношенного имущества, не в состоянии завершить свои конкурсы по выбору концессионеров подписанием концессионных соглашений. В конце концов, муниципалитет вынужден брать объекты тепло- и водоснабжения в свое управление, чтобы в текущем режиме обеспечить население теплом и водой. В результате вместо децентрализации ЖКХ и развития в этой сфере «здоровой» конкуренции происходит еще большая его централизация и монополизация. Модернизировать объекты тепло- и водоснабжения и повышать качество системы снабжения населения коммунальными ресурсами при высоккодотационном бюджете невозможно, и риск техногенных катастроф муниципального масштаба возрастает многократно.

Представляется целесообразным более подробно определить в федеральном законодательстве механизмы участия субъектов РФ в разработке, оценке, выборе, реализации и завершении проектов МЧП. В том числе в форме создания и обеспечения функционирования единых региональных проектных офисов в сфере ГЧП и МЧП.

2. Правовые основы участия органов МСУ в реализации про-

Распределение количества проектов ГЧП, реализуемых на муниципальном уровне в разрезе сфер инфраструктуры и объема инвестиций



ектов МЧП. В законодательстве установлен порядок определения органа МСУ, уполномоченного оценивать проекты МЧП. Он заключается во внесении изменений в муниципальный Устав, в соответствии с которыми глава муниципального образования наделяется полномочиями по определению указанного органа своим решением. Далее муниципалитету следует принять свое Положение об уполномоченном органе.

Однако созданный таким образом муниципальный уполномоченный орган лишь согласовывает конкурсную документацию по проектам с уполномоченным

региональным органом. Причем речь идет о любом органе МСУ (представительном или исполнительно-распорядительном).

Отсутствует обязательность рассмотрения проекта публичным партнером с участием всех заинтересованных сторон (представителей всех ветвей местной власти и общественности). Возникают риски политических спекуляций на самом факте реализации проекта, нагнетания социальной напряженности, а значит, ставится под угрозу успех проекта в целом. Это обстоятельство существенно снижает привлекательность МЧП для инвесторов.

В этой связи предлагается установить на федеральном уровне обязательность процедуры предварительного обсуждения и прогнозирования последствий реализации и завершения проектов МЧП с участием всех заинтересованных сторон, представляющих публичного партнера, все органы местного самоуправления, субъект РФ и местное сообщество.

Всестороннее согласование проектов муниципально-частного партнерства целесообразно осуществлять на площадке специально созданного в муниципалитете совещательного органа (рабочей группы).

УТОЧНЕНИЕ ПОЛНОМОЧИЙ

Далее рассмотрим вопрос об уточнении полномочий федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ и органов МСУ, а также совершенствование их финансового обеспечения и организацию эффективного исполнения этих полномочий

Федеральный закон от 27 мая 2014 года № 136-ФЗ и ряд других законов, принятых примерно в то же время, создали адаптивные механизмы перераспределения полномочий между уровнями публичной власти, основные механизмы которого находятся в руках региональных органов законодательной власти.

Федеральный закон № 136-ФЗ предоставил субъектам РФ право своими законами осуществлять перераспределение полномочий между органами МСУ и органами государственной власти субъекта РФ (за исключением ряда полномочий органов МСУ, обеспечивающих конституционный принцип самостоятельности му-

ниципальных образований). Этот институт в целом соответствует федеративной природе российского государства и, при правильном его применении, может быть эффективным инструментом оптимизации полномочий МСУ с учетом региональных и местных условий.

Передача же полномочий, установленных для регионального уровня федеральными законами, от органов государственной власти субъекта РФ органам МСУ возможна только путем наделения законом субъекта РФ органов МСУ отдельными государственными полномочиями. Причем исчерпывающий перечень полномочий, которые могут таким образом передаваться, определен в части 6 статьи 263 Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ».

После вступления в силу Феде-

рального закона № 136-ФЗ из полномочий по решению вопросов местного значения наиболее часто перераспределялись полномочия в сферах территориального планирования, землепользования и застройки, несколько реже – в сфере энерго-, тепло- и водоснабжения, а также полномочия в области здравоохранения, культуры и спорта.

Практика перераспределения вопросов местного значения и полномочий по их решению требует мониторинга регионального законодательства на предмет соответствия требованиям и логике федеральных норм о МСУ.

Вместе с тем органы МСУ реализуют отдельные государственные полномочия, которые им переданы или вменены в обязанность в соответствии с федеральными законами и законами субъектов РФ. В этом случае речь идет о делегировании государственных полномочий с предоставлением межбюджетных трансфертов на их осуществление. Объемы указанных трансфертов редко до-

стигают уровня, необходимого для их полного и качественного исполнения. Однако эту проблему можно решить в ходе переговоров между муниципалитетами и органами государственной власти на площадках советов муниципальных образований субъектов РФ, палат, комитетов, президиума и Общего собрания Конгресса.

Учитывая заинтересованность РФ в эффективном выполнении всего объема публичных полномочий, на федеральном уровне определен орган, отвечающий за регулярный мониторинг движения полномочий и вопросов ведения в системе органов власти. Это — Минюст России.

В рамках предлагаемого мониторинга планируется не только констатировать процессы определения, передачи, перераспределения и упразднения полномочий, но и оценивать последствия соответствующих федеральных и региональных решений для качества жизни населения. В состав оценки также предлагается включить степень (возможность) участия населения в решении социально значимых вопросов (независимо от принадлежности полномочия тому или иному органу власти).

Долгие годы актуальны вопросы уточнения муниципальных полномочий и их финансовое обеспечение, однако до сих пор указанные вопросы решались separately друг от друга. Отчасти поэтому проблемы в указанной сфере не уменьшались, а накапливались.

Впервые увязка между правовым регулированием, финансированием и исполнением публичных полномочий на муниципальном

уровне появилась в «Плане мероприятий по реализации Основ государственной политики регионального развития». Именно такого комплексного подхода к решению проблем МСУ добивается муниципальное сообщество.

При оценке эффективности исполнения полномочий на муниципальном уровне дополнительно возникает три смежных и не менее проблемных направления:

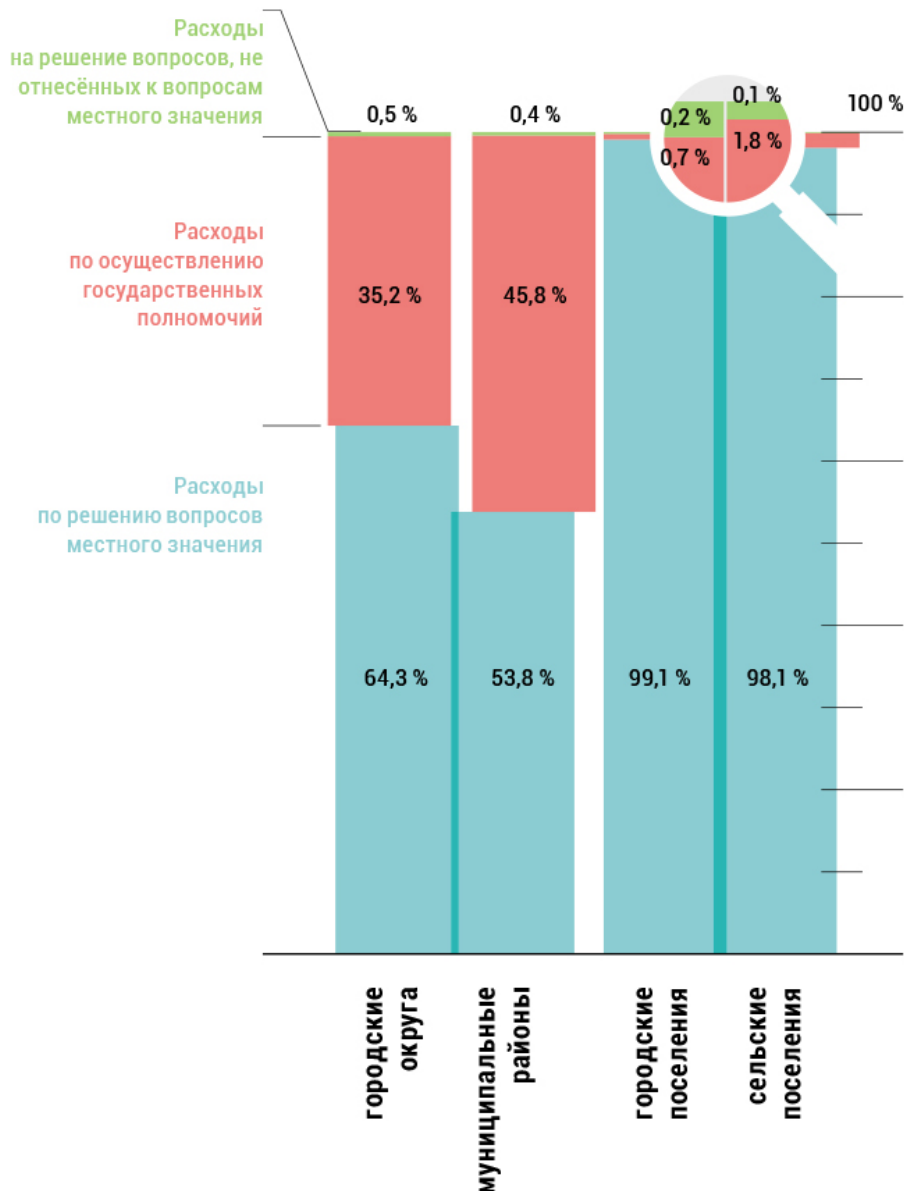
1. Организация и качество кадрового обеспечения органов МСУ с

целью повышения эффективности их деятельности.

2. Совершенствование контрольно-надзорной деятельности в отношении органов и должностных лиц МСУ, а также осуществляемого ими контроля (муниципального контроля).

3. Судебная практика в отношении местных властей (в части возникновения чрезвычайных расходных обязательств органов местного самоуправления, порой неисполнимых).

**Структура расходов местных бюджетов за 2016 год
в разрезе полномочий по видам муниципальных образований**



Финансовое обеспечение реализации полномочий органов и должностных лиц местного самоуправления традиционно – наиболее проблемный вопрос в муниципальном управлении. Не меньшее значение имеют проблемы определения указанных

полномочий, их разграничение от полномочий государственных органов власти, внедрение в законодательство четких ответов на вопросы: кто, что и как в органах МСУ должен и может делать? кто и как за эту деятельность должен отвечать?

Недофинансирование и неопределенность полномочий на местах приводит к низкой эффективности их реализации. Соответственно, решение вопроса лежит в плоскости развития законодательства об организационных и финансовых основах МСУ.

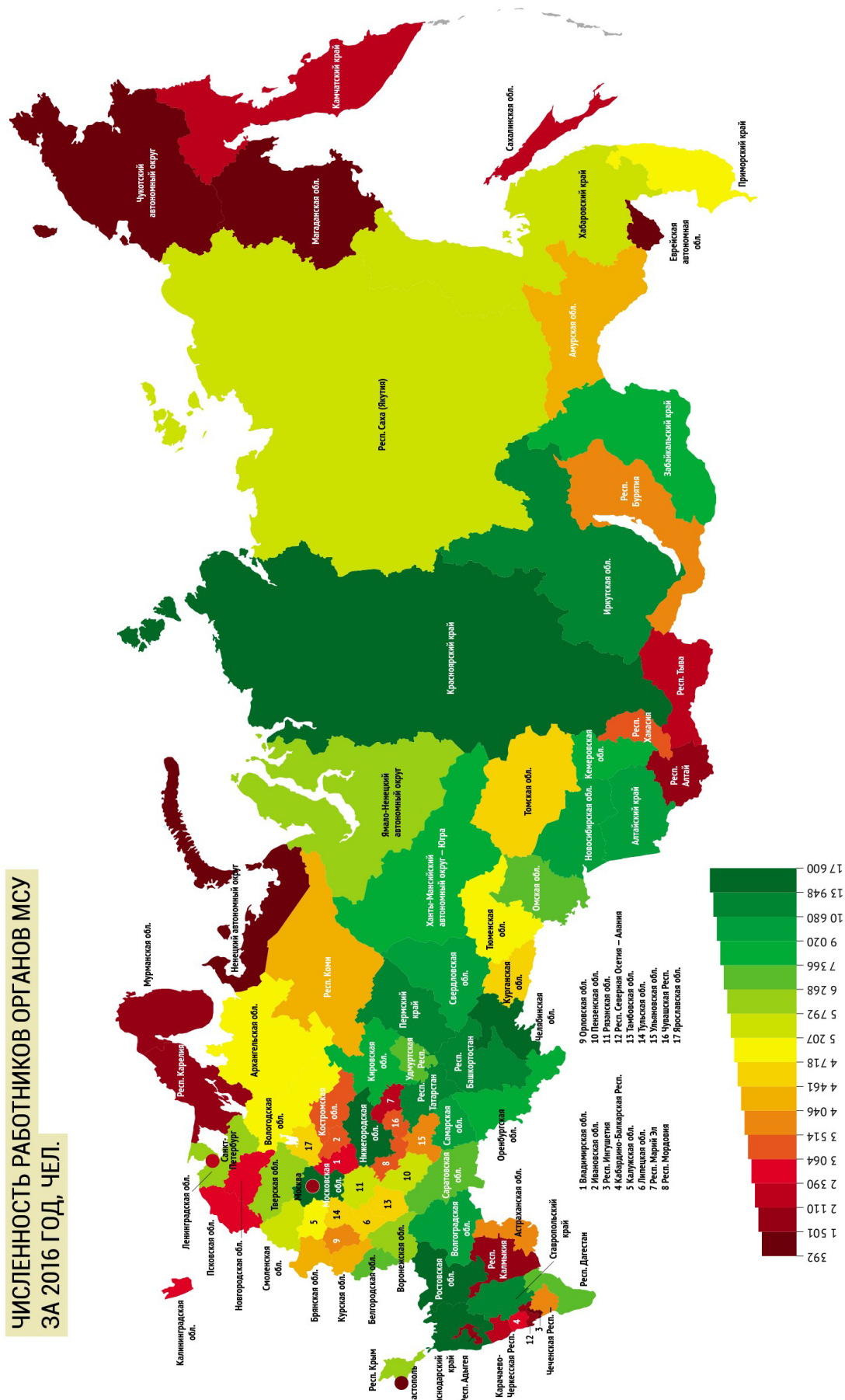
Структура расходов местных бюджетов в РФ в 2016 году



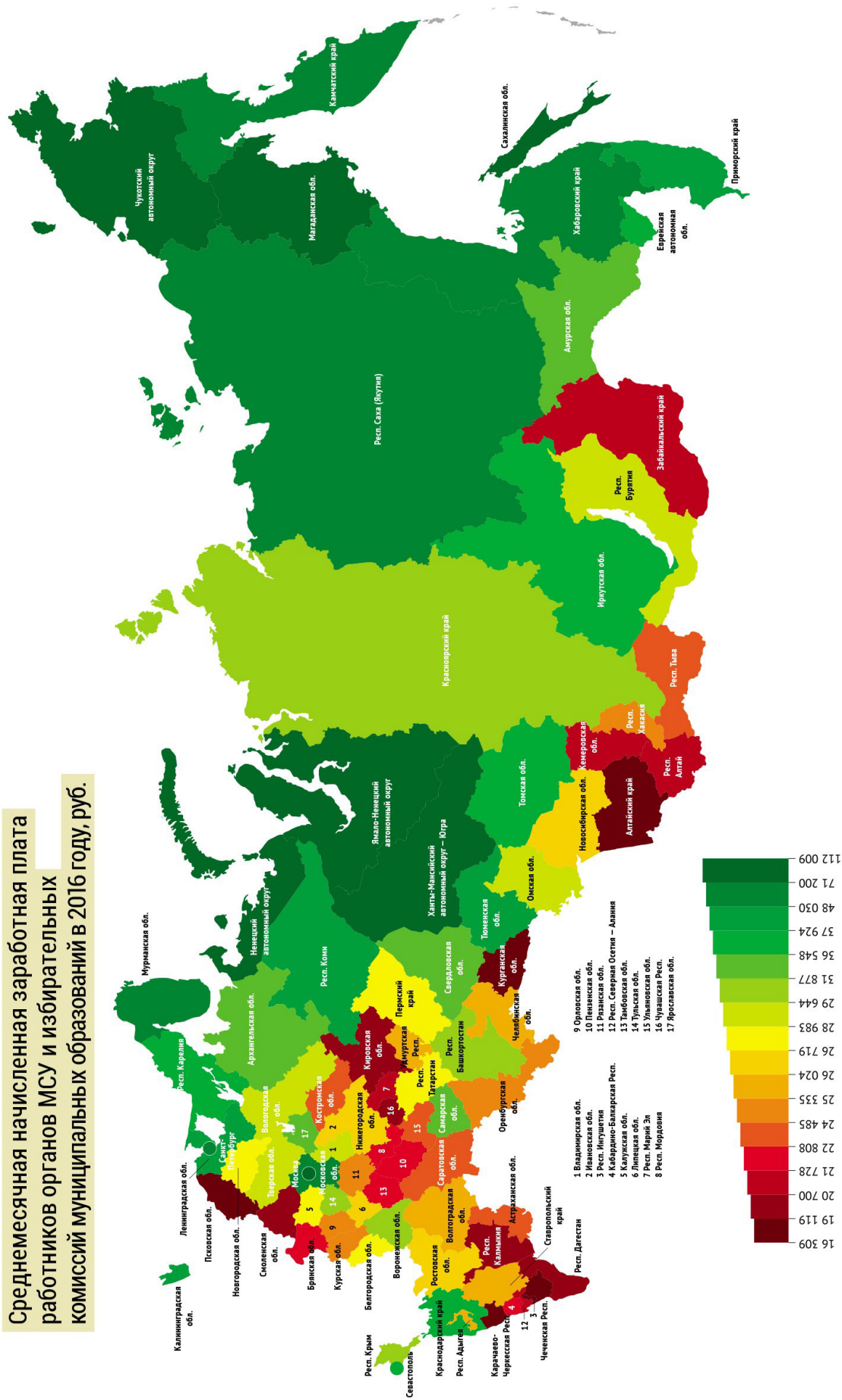
Поиск решения для задачи по обеспечению эффективности исполнения полномочий органами и должностными лицами МСУ неминуемо выводит на тему количества и качества муниципальных кадров, которая непосредственно увязана с состоянием местных бюджетов. В высоко-

дотационных муниципалитетах развитие муниципальных кадров напрямую зависит от органов власти субъектов РФ, которые не только принимают и реализуют свои программы повышения квалификации для органов МСУ, но и формируют нормативы на их содержание.

Серьезную проблему представляют пенсионные обязательства муниципального образования: доплаты для лиц, замещавших муниципальные должности на освобожденной основе и должности муниципальной службы. В соответствии с пунктом 5 части 1 статьи 23 Федерального зако-



Среднемесячная начисленная заработная плата работников органов МСУ и избирательных комиссий муниципальных образований в 2016 году, руб.



на от 2 марта 2007 года №25-ФЗ «О муниципальной службе в РФ» муниципальному служащему гарантируется пенсионное обеспечение за выслугу лет.

Определение размера пенсии муниципального служащего осуществляется в соответствии с установленным законом субъекта РФ соотношением должностей муниципальной службы и должностей государственной гражданской службы субъекта РФ. В некоторых субъектах РФ предусмотрены дополнительные гарантии муниципальным служащим, вышедшим на страховую пенсию по старости (инвалидности), в виде ежемесячной доплаты за счет средств местного бюджета к страховой пенсии по старости (инвалидности).

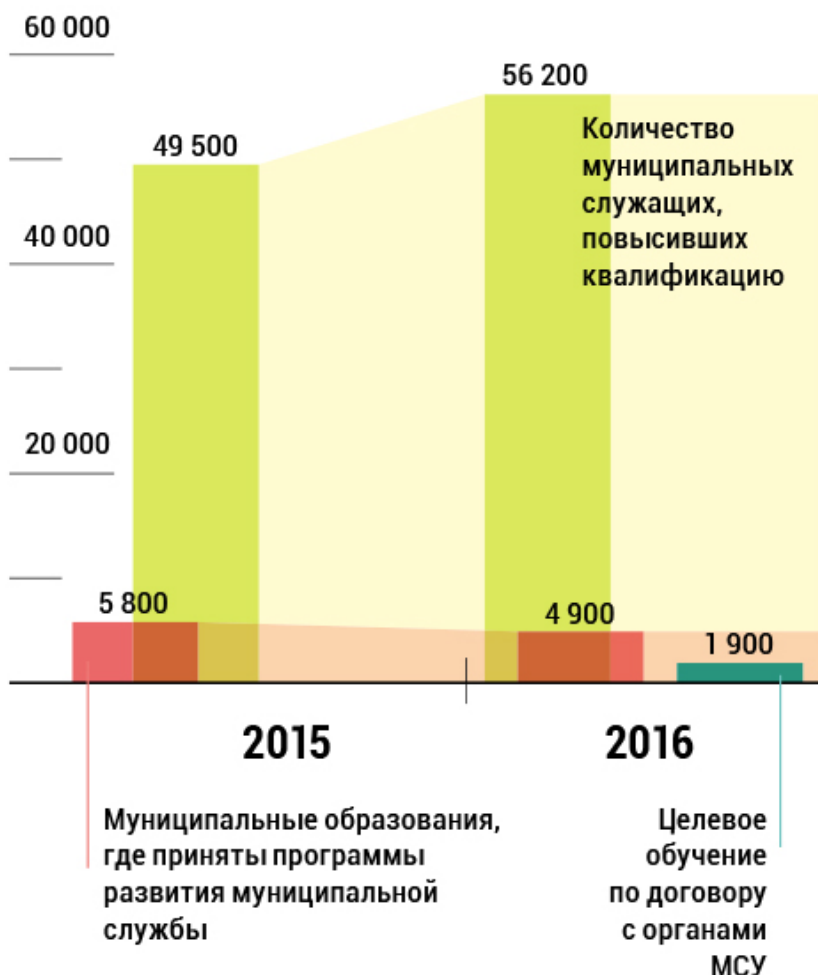
При этом органами государственной власти федерального уровня указанные доплаты относятся к социальной поддержке отдельных категорий граждан. В таком контексте исполнение указанных расходных обязательств зависит от степени дотационности муниципалитета.

Сегодня муниципальную пенсию в РФ получают 69 424 человека. Данные социальные обязательства органов МСУ являются защищенными статьями расходов, они фактически «несгораемы» и

с годами накапливаются. Необходимо на федеральном уровне устранить имеющийся неоднозначный подход к понятию «му-

ниципальная пенсия» и таким образом помочь органам МСУ в развитии их кадрового потенциала.

Деятельность органов МСУ по развитию кадрового потенциала в РФ



СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ КОНТРОЛЬНО-НАДЗОРНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Далее затронем вопрос совершенствования контрольно-надзорной деятельности в отношении органов и должностных лиц МСУ с целью повышения эффективности муниципального управления.

Необходимость осуществления контрольных функций в отноше-

нии органов МСУ, исполняющих свои полномочия, неоспорима. Однако представляется, что система контроля и надзора может считаться эффективной при условии выполнения ею соответствующих задач и при отсутствии рисков влияния на смежные направления деятельности проверяемого.

К сожалению, органы государственного контроля и надзора, осуществляя проверки и вынося решения в отношении органов и должностных лиц МСУ, не всегда принимают во внимание условия, сложившиеся в муниципалитете, реальные возможности органов МСУ и актуальные потребности населения. Порой реализация

решений контрольно-надзорных органов и последующих судебных решений в данном муниципалитете невозможна, и тогда к наложенным на органы МСУ мерам принуждения добавляются штрафы за неисполнение судебных решений в установленный срок. Все это препятствует реализации местных бюджетов в соответствии с целями и задачами социально-экономического развития муниципального образования и в конечном итоге ведет к невыполнению органами МСУ своих обязательств и полномочий.

Ключевой вопрос – причина неисполнения полномочий. Зачастую такой причиной становится фактическая невозможность финансирования затрат на выполнение полномочий органами МСУ (нехватка средств в местном бюджете), а не субъективная позиция отдельных лиц.

Само по себе увеличение количества проверочных мероприя-

тий не только не может решить проблему, но и усугубляет ее. Количество управленческих рисков при таком увеличении только возрастает.

Необходимо помнить, что только в крупных городах и муниципальных районах есть полноценные юридические службы, которые способны выступать квалифицированно в рамках проводимых контрольно-надзорных мероприятий и представлять интересы муниципалитета в суде.

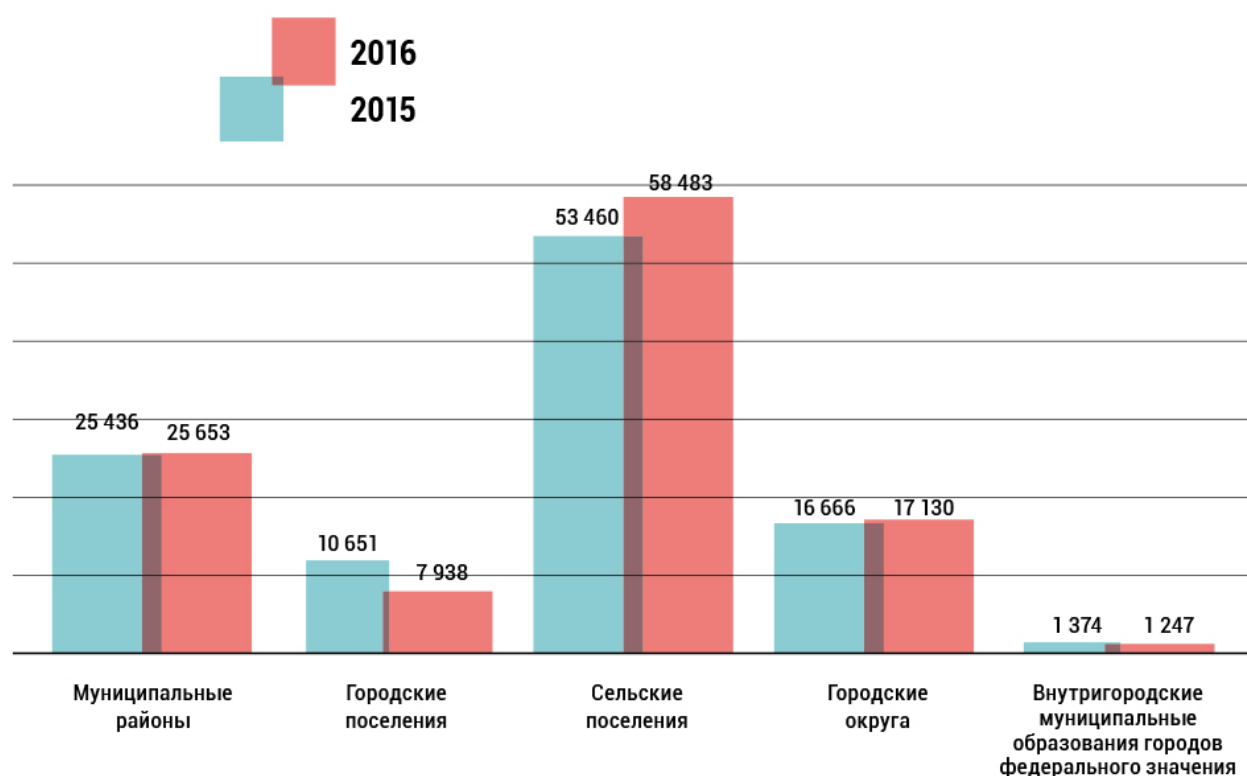
В поселениях ситуация с юристами более сложная, зачастую у сотрудников органов местного самоуправления нет необходимых правовых знаний.

Немаловажными факторами являются общее количество проверочных мероприятий в отношении муниципальных образований и процессуальные аспекты осуществления контрольно-надзорной деятельности.

Следует отметить и еще один факт. После того, как в Кодексе об административных правонарушениях РФ появилась норма, освобождающая должностное лицо от ответственности за неисполнение полномочий в связи с отсутствием средств в местном бюджете (если заявление о выделении соответствующих средств было подано заранее), суды начали активно привлекать к ответственности юридические лица – органы МСУ. В таком случае штрафы выплачиваются из местных бюджетов. От этого страдает в первую очередь население, которое недополучает запланированные на год услуги и работы.

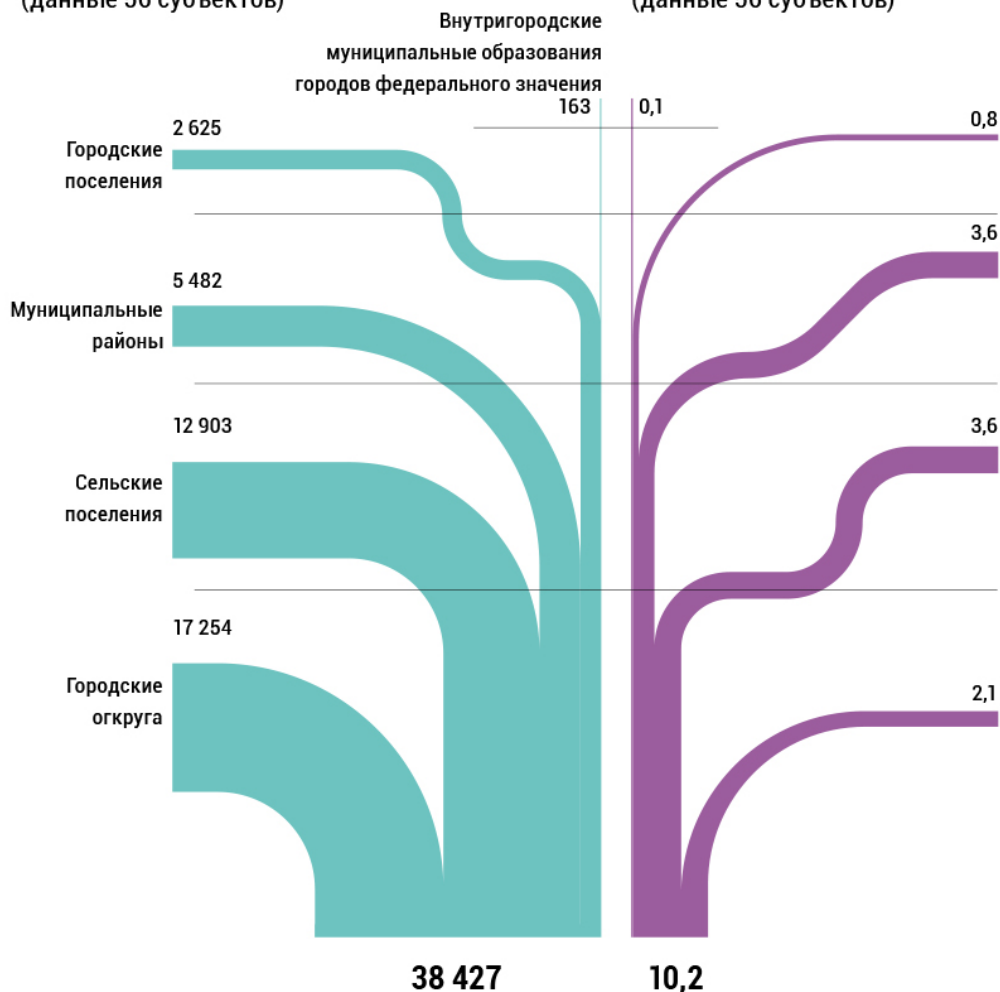
Приходится констатировать, что увеличение числа проверок, размеров и видов наказаний, применяемых в отношении органов и должностных лиц МСУ, не помогает достичь исходной цели контрольно-надзорной деятельности – повысить эффективность исполнения публичных полномочий.

Общее количество проверок органов МСУ (данные 56 субъектов)



**Количество назначенных штрафов органам
местного самоуправления в 2016 году**
(данные 56 субъектов)

**Сумма назначенных штрафов органам
местного самоуправления в 2016 году, млрд. руб.**
(данные 56 субъектов)



Для определения реального масштаба проблем и выработки предложений по их устранению и профилактике Конгресс предлагает Министерству юстиции

России совместно проанализировать результаты контрольно-надзорной деятельности в отношении органов и должностных лиц МСУ. В рамках такого

анализа должны быть учтены последствия контрольно-надзорных мероприятий для социально-экономического развития муниципальных образований.

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ СУДОПРОИЗВОДСТВА В ОТНОШЕНИИ МСУ

Вопросы, связанные с местным самоуправлением и правом на его осуществление, активно исследуются в судебной практике. При наличии примеров судебной защиты прав МСУ следует указать на массовую судебную практику, которая лишь формально направлена на эффективность муниципальной работы. Реаль-

ные последствия судопроизводства, к сожалению, неоднозначны.

Так, в последнее время суды выносят большое количество решений, возлагающих определенные расходные обязательства на местные бюджеты. Причем в ряде случаев размер таких расходов существенно превышает размер

местных бюджетов. Возникает вполне закономерный вопрос о реальной возможности исполнения подобных судебных решений.

Другая приоритетная проблема по указанной тематике – отсутствие у органов МСУ заинтересованности в исходе дела и сни-

жение их активности в защите нарушенных прав. В конечном итоге это приводит к большому количеству неисполнимых судебных решений, вступивших в законную силу. При этом количество исполнительных производств в отношении органов МСУ с каждым годом неуклонно растет.

Как правило, муниципалитеты не могут позволить себе бюджетные расходы на привлечение квалифицированных экспертов для целей судопроизводства. В большинстве местных администраций, как уже отмечалось в разделе 1.1.4.3, отсутствуют собственные юристы, а если таковые и имеются, то их квалификация редко позволяет полноценно осуществлять судебную защиту прав МСУ.

В первую очередь, речь идет о сельских и небольших городских поселениях, которых в настоящее время около 20 тысяч. Но и городские округа порой сталкиваются с достаточно сложными категориями дел и новыми во-

просами, например, если речь идет об обращении в Конституционный Суд РФ.

Споры, связанные с местным самоуправлением, как правило, являются спорами между разными органами власти (например, между государственными и муниципальными органами, а также между органами МСУ районов и поселений).

Однако зачастую по одну сторону оказываются органы МСУ, которые в большинстве случаев даже не имеют собственных юристов, а по другую – органы государственной власти, прокуратура и суды. Наиболее часто спор инициирует прокуратура обращением в судебные органы для защиты общественных интересов.

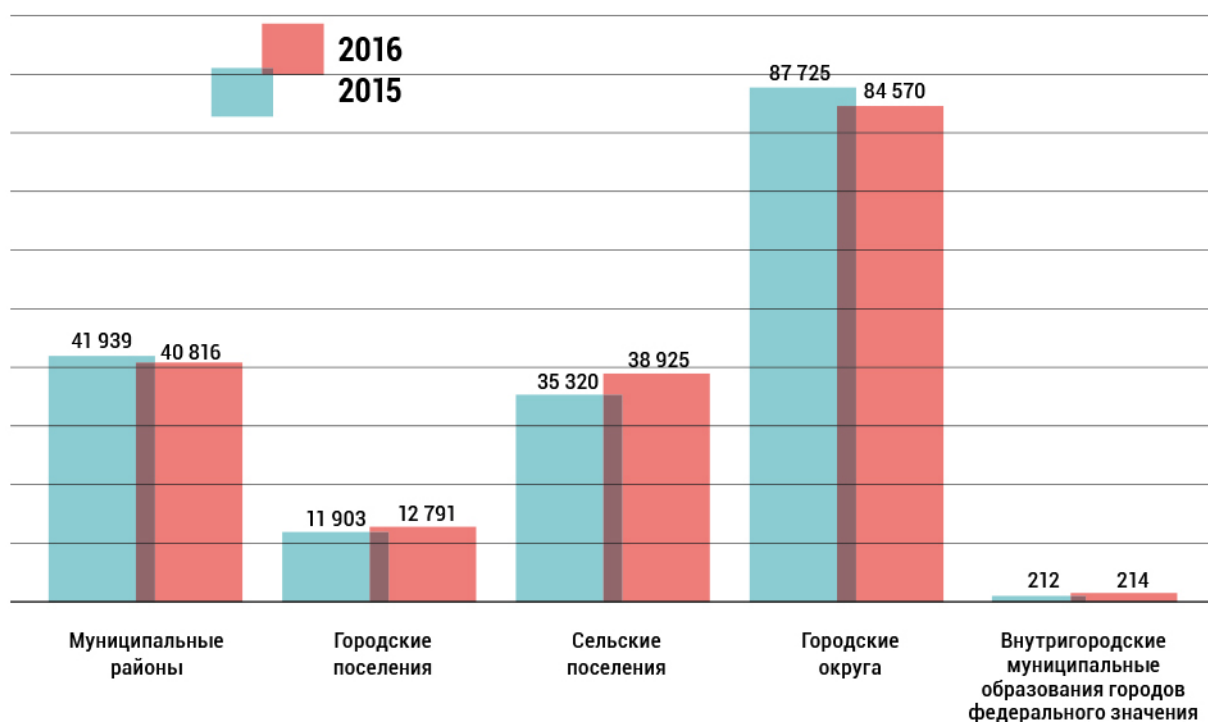
К сожалению, имеются примеры того, как судебные решения выносятся при неполном исследовании фактических обстоятельств, а также норм права. Часто суды автоматически становятся на сторону органов государственной власти, не разбираясь в

муниципальной специфике. Порой суды одного уровня выносят диаметрально противоположные решения в отношении одного и того же предмета. В результате появляются решения, в соответствии с которыми:

- на органы МСУ возлагаются полномочия, не относимые к вопросам местного значения и не имеющие надлежащего финансового обеспечения (появилось значительное количество дел, связанных с таким явлением, как «нефинансируемые мандаты»);

- органы и должностные лица МСУ привлекаются к ответственности за правонарушения, которые они не совершали (например, за ненадлежащее содержание дороги, находящейся в частной собственности, бесхозяйной плотины и т.п.). Доводы о том, что выделение финансирования на содержание такого имущества запрещено и зачастую расценивается контрольно-надзорными органами как нецелевое расходование средств, не принимаются к рассмотрению;

Общее количество судебных решений, вынесенных в отношении органов МСУ (данные 56 субъектов)



- органы МСУ получают в собственности имущество, которое у них не может находиться в силу прямого указания в законе (проблема непрофильного или бесхозяйного имущества и т.п.);

- отсутствует возможность их исполнения.

Получив несколько неисполнимых судебных решений и поняв, что бороться с «ветряными мельницами» бесполезно, должностные лица МСУ слагают с себя полномочия. В результате профессионалы, заинтересованные в развитии муниципального образования, уходят из органов МСУ.

В настоящее время трудно оценить степень влияния судопроизводства на состояние МСУ в РФ и на региональном уровне, т.к.

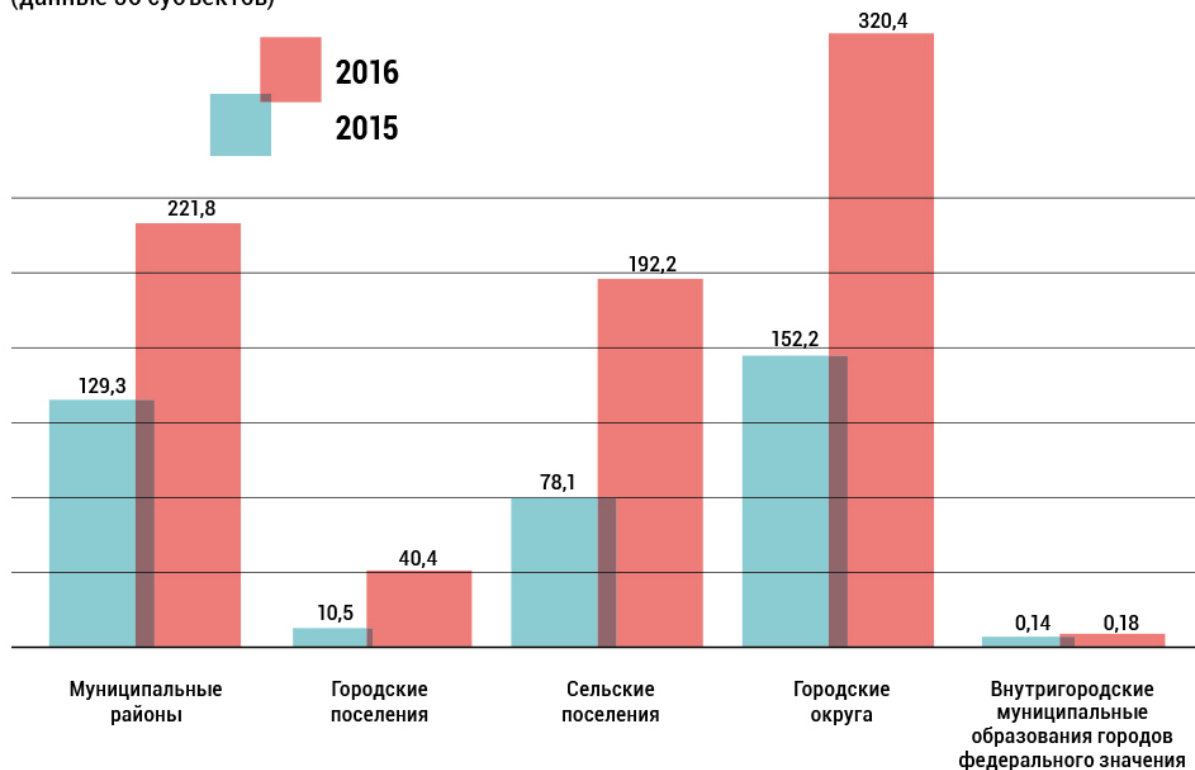
данные по этому вопросу никем не обобщались. Учитывая вышеизложенное, Конгресс предлагает Минюсту России приступить к проведению ежегодного совместного мониторинга судебной практики в отношении органов и должностных лиц МСУ и ее последствий для качества муниципального управления (с учетом специфики категорий рассматриваемых дел, их подсудности и подведомственности).

В то же время сами представители МСУ осознают необходимость судебной защиты своих прав. Это в полной мере проявляется и при использовании таких механизмов, как обращение в Конституционный Суд РФ или Европейский суд по правам человека. Заявитель может и не получить результата лично для

себя, но выступить в защиту тех, кто окажется в подобной ситуации в будущем. Это связано и с длительностью судебного разбирательства, особенно в Европейском суде по правам человека, и со спецификой судопроизводства. Далее в разделе 1.2.2 будет отмечен этот аспект участия органов МСУ в судопроизводстве.

Серьезные проблемы при рассмотрении судебных дел создает неграмотность участников судопроизводства по процессуальным вопросам. Повышение грамотности в этой сфере - отдельная большая задача, которую можно и нужно решать. В том числе путем проведения обучающих семинаров, публикаций соответствующих обзоров или разъяснений, обмена опытом, создания баз судебных решений и т.п.

Приблизительное количество денежных средств, необходимых на исполнение судебных решений, млрд. руб. (данные 56 субъектов)



При подготовке раздела использованы материалы, предоставленные д.ю.н., профессором, директором Центра поддержки и сопровождения органов МСУ РАНХиГС при Президенте РФ, членом Совета по развитию МСУ при Президенте РФ Екатериной Шугриной.

УЧАСТИЕ ОРГАНОВ МСУ В РЕАЛИЗАЦИИ ЗАДАЧ ВНЕШНЕЙ ПОЛИТИКИ РФ

В условиях экономических санкций и сокращения межгосударственных контактов с западными странами межмуниципальное сотрудничество приобретает особую значимость для противодействия попыткам международной изоляции России и блокирования ее внешнеэкономических интересов. Именно межрегиональные и межмуниципальные контакты позволяют сохранять добрососедские взаимовыгодные отношения и продолжать развитие международных связей.

Установление и поддержание прямых связей между хозяйствующими субъектами, разработка и реализация совместных проектов, создание условий для привлечения инвестиций, развитие инфраструктуры, информационная поддержка, расширение культурного, научного и гуманитарного сотрудничества, – это те механизмы, которыми регионы и муниципалитеты могут успешно пользоваться для выстраивания взаимовыгодных отношений с иностранными партнерами.

Отмечается тенденция к увеличению количества заключенных соглашений о сотрудничестве между муниципалитетами России и других стран. Российские участники стремятся к повышению уровня жизни населения, развитию МСУ и экономической деятельности на своей территории, формированию благоприятного имиджа РФ за рубежом и повышению узнаваемости своего муниципалитета.

Согласно данным Минюста на 1 марта 2017 года, 419 муниципалитетов имеют договоры о внешнеэкономическом сотрудничестве, включая договоры с городами-побратимами и соглашения о приграничном сотрудничестве.

Сохраняется общественная значимость поддержания и развития контактов с городами-побратимами и другими зарубежными партнерами как средства взаимного знакомства и дружбы. Любая программа, отражающая интересы местных сообществ и вовлекающая население муниципалитетов, регионов и стран, имеет хорошую долгосрочную перспективу. В одном из своих выступлений Президент РФ Владимир Путин отметил, что «побратимские связи являются важной составляющей двухсторонних отношений. Они представляют собой востребованный и эффективный канал прямого диалога гражданских обществ двух стран».

Важным резервом развития контактов с сопредельными территориями является приграничное сотрудничество. В РФ ресурс приграничного сотрудничества имеет особую масштабность. Россия занимает первое место в мире по протяженности государственной границы и по количеству граничащих с ней государств. Приграничное или прибрежное положение занимают 49 субъектов РФ, почти 400 муниципалитетов. Таким образом, в условиях глобализации приграничные муниципалитеты становятся структурами, способствующими укреплению взаимного доверия, экономического и социального развития сопредельных государств.

К сожалению, в российской практике недостаточно развита статистика международных муниципальных контактов, что затрудняет анализ их эффективности. В этой связи крайне важным представляется проведение инвентаризации существующих зарубежных связей по факту де-

ятельности на региональном и муниципальном уровнях и выявление спектра тематических связей. Следует также обеспечить сбор информации о реализуемых проектах, которая позволит более четко ориентироваться при принятии решений по развитию программ, в том числе и на уровне муниципальной общественной дипломатии. Эта работа, без всяких сомнений, должна осуществляться в тесном взаимодействии с МИД России, руководством субъектов РФ, представительными органами и администрациями муниципалитетов и международными организациями, действующими в сфере международного и межмуниципального сотрудничества.

В современной геополитической и экономической ситуации особо пристального внимания и обсуждения требуют вопросы, касающиеся жизни местных сообществ в условиях экономического кризиса, обеспечения занятости мигрантов, борьбы с экстремизмом на местном уровне, участия национальных меньшинств в местной и региональной политической жизни, вопросов территориальной автономии для национальных меньшинств и др. Именно муниципальная власть, как наиболее близкая и понятная гражданам, должна содействовать созданию атмосферы межнациональной и межконфессиональной толерантности и взаимодействия.

В сложившейся международной ситуации все участники публичных отношений должны включиться в процесс укрепления положения и создания позитивного имиджа РФ за рубежом, прорыва информационной и политической изоляции России. Большое значение имеют популяризация

и распространение в мире русского языка и культуры народов России, а также поддержка соотечественников, проживающих за рубежом.

Современная Россия располагает огромным потенциалом для развития муниципальной общественной дипломатии. Ее важнейшей опорой могут стать миллионы наших соотечественников за рубежом, испытывающие потребность поддерживать связь с РФ, родными городами, русским языком и культурой. Необходима активизация работы на всех уровнях власти в данном направлении. Заключение соглашений о сотрудничестве с национальными межмуниципальными ассоциациями иностранных государств, с которыми у России установлены отношения партнерства и взаимодействия, а также государств, на территории которых проживает большое количество русскоязычного населения, сделает сотрудничество более системным и эффективным, а процесс оказания помощи и поддержки жителям русскоязычных регионов более оперативным и эффективным.

Одним из приоритетов в развитии международных межмуниципальных связей является многостороннее сотрудничество со странами СНГ. Оно четко сориентировано на общую внешнеполитическую линию России и Стратегию национальной безопасности РФ. На государственном уровне между странами СНГ сегодня установлены тесные контакты. Сегодня назрела объективная необходимость развивать взаимодействие на уровне местных властей стран СНГ.

Системы МСУ в государствах - членах СНГ сильно различаются в зависимости от исторических, социально-экономических и культурных особенностей. Вместе с тем, учитывая историческую общность народов, государства - члены СНГ часто сталкиваются со

схожими социально-политическими проблемами, экономическими и международными вызовами. Повышение роли местных властей в развитии межгосударственных отношений будет способствовать сохранению доминирующего присутствия РФ и реализации своих национальных интересов на постсоветском пространстве.

РФ придает большое значение наращиванию взаимодействия в рамках ООН, ЮНЕСКО, ОБСЕ, Совета Европы, БРИКС (Бразилия, Россия, Индия, Китай, ЮАР), Шанхайской организации сотрудничества и других международных институтов. Безусловно, выстраивание полноценного партнерства с региональными и муниципальными сообществами стран - членов вышеуказанных организаций позволит расширить и обогатить наши силы, многократно увеличить возможности.

С каждым годом растет потребность местных и региональных властей в обмене лучшими практиками и представлении своих интересов на международном уровне. Благодаря развитию постоянного международного диалога между представителями местных властей возможно конструктивное и эффективное взаимодействие между государствами в решении самых острых и наболевших вопросов. Продолжив развитие уже накопленного опыта, мы сможем направить все силы на решение главной задачи любой власти - повышение качества жизни населения страны.

Конгресс участвует в решении указанных выше задач, продолжая сотрудничество, в том числе, с Конгрессом местных и региональных властей Совета Европы (КМРВСЕ). Основными направлениями деятельности КМРВСЕ являются мониторинг состояния местной и региональной демократии в странах Совета Европы, включая соблюдение прав чело-

века на местном уровне, а также наблюдение за муниципальными и региональными выборами.

В соответствии с Распоряжением Президента РФ №256-рп от 05 июня 2012 года Конгресс участвует в формировании национальной делегации, предлагает кандидатуры в муниципальную часть делегации. Национальная делегация утверждается Президентом РФ и состоит из 18 представителей регионального уровня (Палата региональных властей) и 18 представителей муниципального уровня (Палата местных властей). При формировании состава делегации обеспечивается сбалансированное и справедливое представительство различных видов субъектов РФ и муниципальных образований, политических партий, мужчин и женщин. Основной задачей Палаты местных властей является оценка местной демократии. Палата местных властей также занимается социальными проблемами и поддерживает сотрудничество европейских городов в таких сферах, как межкультурный диалог, электронная демократия или мультикультурализм. Пристальное внимание уделяется вопросам эффективности управления, финансового обеспечения местных органов власти и борьбе с коррупцией. Российская делегация использует площадки КМРВСЕ для отстаивания и продвижения интересов РФ. Члены российской делегации добились значимых результатов на выборах на руководящие посты в КМРВСЕ. Руководитель делегации, Губернатор Владимирской области С.Ю. Орлова вновь избрана на пост заместителя Председателя Конгресса - члена Бюро КМРВСЕ. Мэр г. Казани И.Р. Метшин избран заместителем председателя Комитета по актуальным вопросам, а руководитель делегации в Палате местных властей, глава внутригородского муниципального образования Санкт-Петербурга Финляндский округ В.Ф.Беликов - заместите-

лем председателя Комитета по мониторингу. Помимо организационной работы по обеспечению работы национальной делегации, Конгресс осуществляет сбор аналитических материалов по запросам секретариата КМРВСЕ.

Кроме того, Конгресс является главным координатором ежегодного проекта-акции КМРВСЕ «Европейская неделя местной демократии». Это событие включает одновременно националь-

ные и местные мероприятия, которые проводятся местными органами власти во всех государствах-членах Совета Европы в целях распространения информации о местной демократии и содействия идее демократического участия на местном уровне. Ключевым принципом акции является вовлечение граждан разных социальных категорий в решение вопросов местного значения и развитие территорий.

Учитывая важность расширения

интеграционных процессов на пространстве СНГ, в том числе на муниципальном уровне, Конгресс развивает данное направление и выражает готовность к установлению сотрудничества с муниципалитетами и их национальными ассоциациями из стран СНГ. В ноябре 2016 года Конгресс получил статус постоянного наблюдателя при Постоянной комиссии Межпарламентской Ассамблеи СНГ по изучению опыта государственного строительства и местного самоуправления.

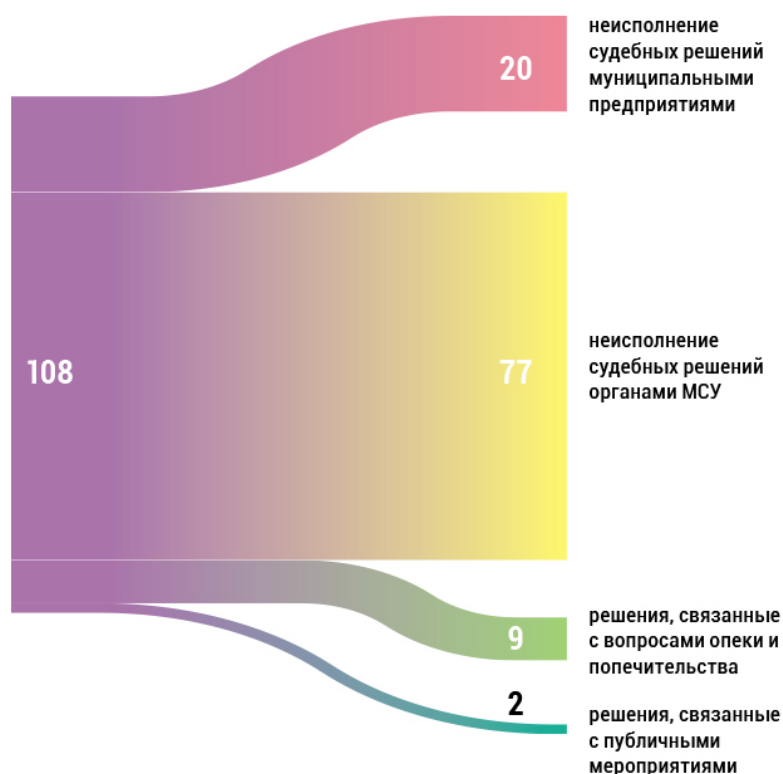
ПОЗИЦИЯ ЕВРОПЕЙСКОГО СУДА ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА В ДЕЛАХ ПРОТИВ РОССИИ, СВЯЗАННЫХ С МСУ

Актуальность данной темы достаточно велика. Повышается активность обращения граждан России в суды для защиты своих

прав и свобод. Жалобы, подаваемые в суды РФ различных уровней, порой не приносят ожидаемого результата, что влечет за

собой необходимость обращения в Европейский суд по правам человека (далее – ЕСПЧ).

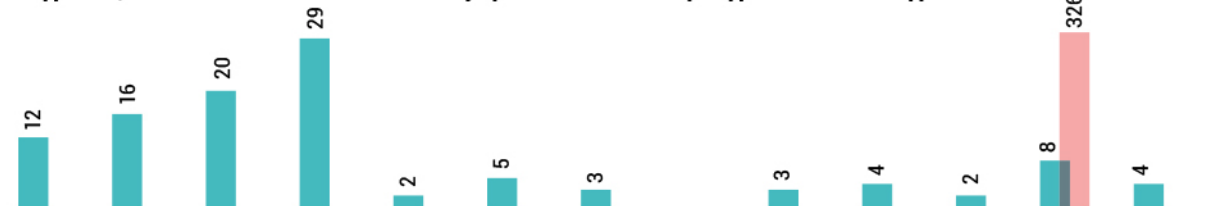
Количество дел по категориям, рассмотренных Европейским Судом по правам человека против России по делам, связанным с местным самоуправлением за период 2005–2017 годы



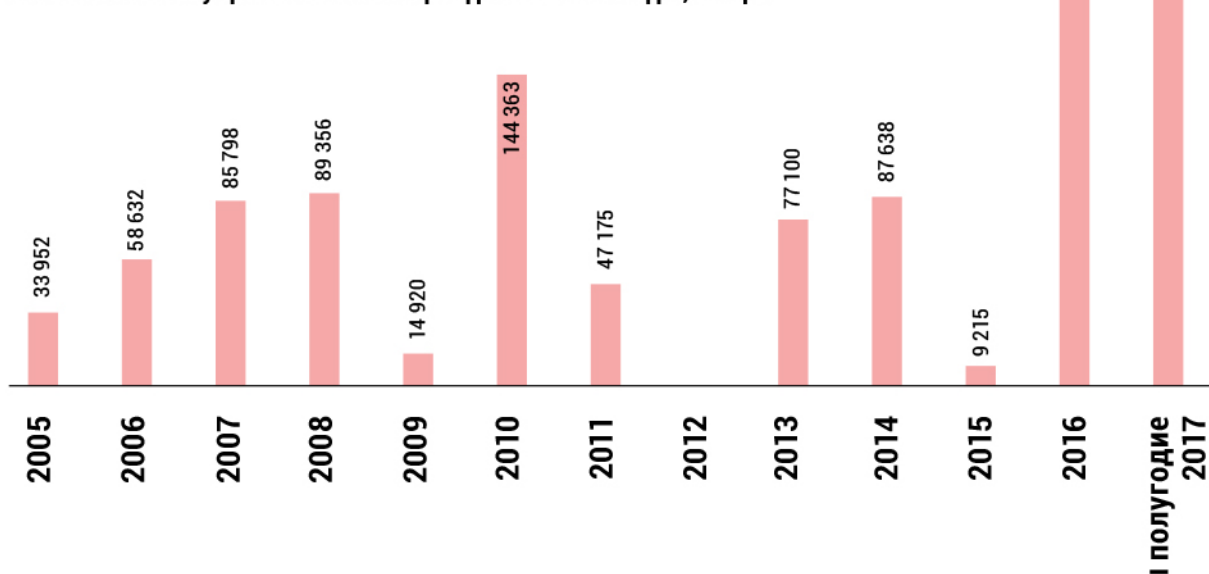
В ЕСПЧ рассмотрению подлежат только дела, вытекающие из нарушения прав и свобод человека, предусмотренных Конвенцией о защите прав человека и основных свобод от 4 ноября 1950 года (далее – Конвенция). Однако это не означает, что в ЕСПЧ не рассматриваются дела, связанные с местным самоуправлением. Несмотря на то, что большинство жалоб против РФ отнесены к явно неприемлемым или вызывающим серьезные сомнения в приемлемости, большое количество обращений связано с тем, что те или иные нарушения в сфере МСУ рассматриваются как «нарушение права на судебную защиту», «нарушение прав собственности» или «нарушение избирательных прав». Анализ решений, вынесенных в отношении России, с определенной долей условности позволяет выделить несколько категорий дел, прямо или косвенно касающихся МСУ:

1. Неисполнение судебных решений, вынесенных в отношении

Количество решений Европейского Суда по правам человека против России по делам, связанным с местным самоуправлением за период 2005–2017 годы



Объем присужденных сумм на основании решений Европейского Суда по правам человека против России по делам, связанным с местным самоуправлением за период 2005–2017 годы, в евро



органов МСУ и обязывающих их произвести выплату денежных средств (пенсии, пособия и т.п.) или оказать услуги (предоставить жилье, выдать жилищный сертификат, предоставить автомобиль и т.п.). Как правило, речь идет о ситуациях, когда органы МСУ выступают операторами по предоставлению тех или иных услуг, финансирование которых должно осуществляться за счет средств государственного бюджета (предоставление жилья судье, выплата детского пособия и т.п.).

2. Неисполнение судебных решений муниципальными предприятиями, в том числе в связи с ликвидацией (банкротством) предприятия. По большинству дел, относящихся к этой категории, у заявителей имелись судебные решения, в соответствии с которыми муниципальные пред-

приятия должны были выплатить определенные денежные средства (например, заработную плату) или оказать услуги, однако не успевали это сделать в связи с ликвидацией (банкротством). В отдельных случаях заявители дополнительно предъявляли иски к органам МСУ, требуя погасить оставшуюся задолженность.

3. Решения, связанные с публичными мероприятиями. При вынесении решения ЕСПЧ констатирует нарушение статей 9, 11, 13 и 14 Конвенции (свобода мысли, совести и религии, свобода собраний и объединений, право на эффективное средство правовой защиты, запрещение дискриминации).

4. Решения, связанные с вопросами опеки и попечительства. Как правило, по этим делам органы МСУ не являются ответной

стороной. Однако в ряде случаев исследуется полнота действий, совершаемых органами опеки, созданными при органах МСУ.

С точки зрения ЕСПЧ органы МСУ являются разновидностью государственных органов. Именно государство отвечает по обязательствам органов МСУ, а также за те действия и решения, которые совершаются такими органами.

Практика показывает, что суммы, присуждаемые РФ к выплате в пользу заявителей, незначительны для государства. Более значимо другое. В России существует проблема, носящая устойчиво повторяющийся характер: чрезмерная длительность исполнения или неисполнение судебных актов, что является нарушением гарантированных ЕСПЧ прав на справедливое судебное разби-

рательство и на уважение собственности. В мире формируется устойчивое представление о том, что в Российской Федерации (в силу самых разных обстоятельств) сложилась устойчивая практика неисполнения судебных решений.

Эту позицию необходимо доводить до сведения не только соответствующих органов государственной власти, но и органов МСУ. Следует показывать, что наличие неисполненных судебных решений может привести к ответственности государства, не-

гативным последствиям для его репутации и имиджа страны в целом. Своевременное исполнение судебных решений, в конечном итоге, является показателем эффективности правосудия страны и укрепит имидж РФ как демократического правового государства.

О ПОДХОДАХ К ДАЛЬНЕЙШЕМУ РАЗВИТИЮ МСУ В РОССИИ

Предлагаю проанализировать принципиальный вопрос: как строится работа органов местного самоуправления по активному привлечению граждан в решение проблем городов, сёл, посёлков, насколько полно учитываются мнения людей, их инициативы и предложения. Именно с этих позиций рассмотрим направления дальнейшего развития местного самоуправления в нашей стране.

Президент России Владимир Путин

По мнению Конгресса, статья 12 Конституции РФ реализуется, прежде всего, через вовлеченность населения в решение социально значимых вопросов на местном уровне. Как показывает практика, активные граждане при поддержке местных и региональных властей способны решать социально значимые вопросы на местах независимо от системы распределения полномочий между органами публичной власти.

Самоуправление современной России уходит корнями в земское и волостное движение, в городское и сельское общинное самоуправление. И 150 лет назад, и сегодня самоуправление основано на доброй воле, патриотизме и активной жизненной позиции людей, проживающих на территории.

Форм представления и реализации инициатив жителей в настоящее время существует достаточно много. Но наиболее понятной

и приспособленной к сотрудничеству с органами МСУ формой гражданской активности на местах является территориальное общественное самоуправление (ТОС). Первые ТОСы появились в России одновременно с возрождением МСУ. В основном, они возникали в крупных городах: в Москве, Новосибирске, Перми, Хабаровске и других. Сегодня городские ТОСы занимаются благоустройством дворов, улиц, скверов, парков, культурной и спортивно-массовой работой с населением, экологическим и даже правовым просвещением соседей.

Затем по инициативе таких регионов, как Архангельская, Волгоградская, Вологодская, Костромская области, Краснодарский край, республики Бурятия, Татарстан, Коми, Кировская область и Пермский край ТОС получило развитие и в сельской местности. В других регионах, например, в Ульяновской и Ленинградской, а недавно и в Московской об-

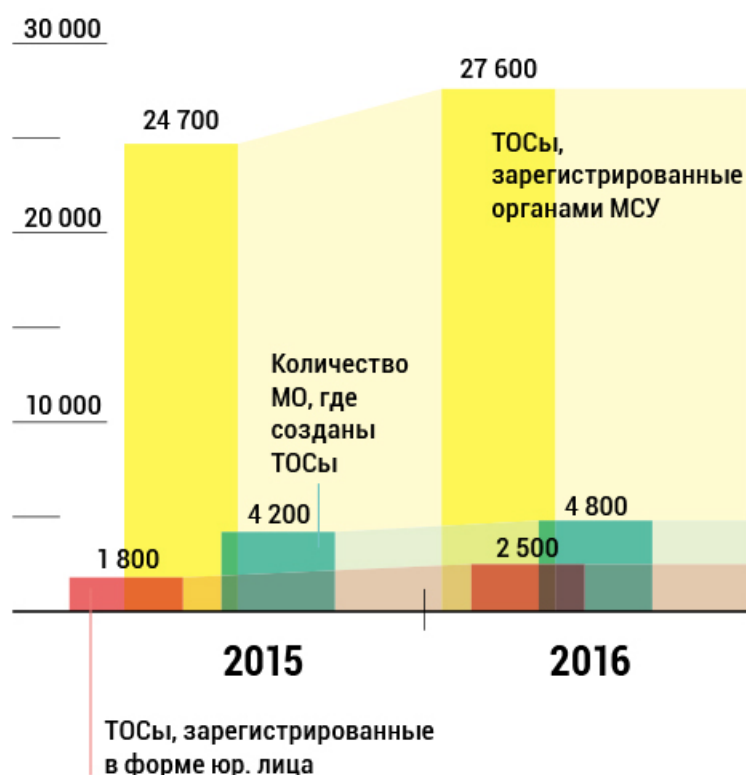
ластях, был возрожден институт сельских старост.

Следует отметить, что на селе институт общественного самоуправления проявил себя ярче, чем в городах. Здесь ТОСы вместе с органами МСУ ремонтируют дороги, мосты, водонапорные башни, клубы, ФАПы, школы, строят детские и спортивные площадки, создают противопожарные отряды, заботятся о престарелых соседях и выполняют многие другие общественно-полезные услуги.

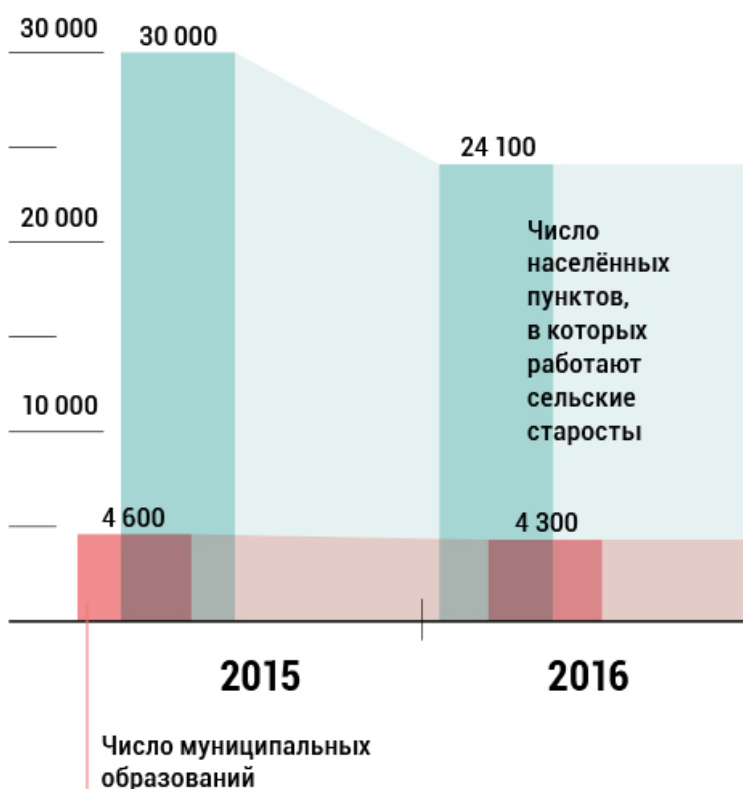
Сельские ТОСы и старосты помогли сохранить население и жизнеобеспечение во многих деревнях и поселках РФ. Это сделано благодаря активной и системной региональной и муниципальной поддержке в организационно-правовой, информационной, но главное – бюджетной (грантовой) формах. Среди других эффективных практик отметим здесь хорошо зарекомендовавшие себя механизмы самообложения и инициативного бюджетирования, оказавшиеся наиболее эффективными в сельской местности, основными двигателями которых нередко выступают ТОСы.

По своей сути ТОСы как в городах, так и на селе выполняют функции местных агентств по общественным инвестициям и в этом качестве взаимодействуют с органами МСУ.

Численность ТОСов в РФ



Численность сельских старост в РФ



Чтобы выявить и распространить лучшие практики такого взаимодействия, лучший региональный и муниципальный опыт поддержки ТОС, новые возможности участия ТОСов и сельских старост в социально-экономическом развитии муниципальных образований, в январе 2016 года по инициативе Конгресса была создана Общенациональная Ассоциация ТОС. Сегодня ведется работа по созданию сети региональных координаторов ТОС, в которой активно участвуют и советы муниципальных образований субъектов РФ. Региональными координаторами могут быть региональные Ассоциации ТОС (такие, как в Волгоградской области, Республиках Коми и Якутия) или координационные советы без образования юридического лица (как в Ивановской, Воронежской и Тульской областях). Такие же органы созданы или создаются и на муниципальном уровне.

Как показывает практика, если в регионе и муниципалитете принята и реализуется программа поддержки ТОС, то они создаются легко и работают эффективно. Без соответствующей программы активным гражданам трудно пройти регистрацию не только в органах Минюста России, но и в органах МСУ, а без регистрации ТОС не может привлечь дополнительные средства на свою территорию. Сложности возникают еще и в связи с тем, что законом ТОСы со статусом юридических лиц отнесены к общественным организациям с персональным членством, тогда как они, по своей сути, являются локальными и социально ориентированными некоммерческими организациями (т.е. объединяют людей, проживающих на конкретной территории). Об этом, в частности, говорилось на заседании Совета по развитию МСУ при Президенте РФ, которое состоялось в г.Кирове 5 августа 2017 года. По итогам заседания даны поручения в адрес органов государственной власти РФ, среди

которых – упрощение процедуры регистрации ТОС и изменение правового статуса ТОС.

Исполняя множество социально-значимых проектов и оказывая на добровольных началах общественно-полезные услуги (уход за престарелыми и инвалидами, организация досуга детей и подростков, поддержка многодетных и т.д.), ТОСы не входят в перечни НКО, которым оказывается государственная (региональная) поддержка (за исключением отдельных регионов, где для развития ТОС созданы специальные программы). Предлагается устранить и это противоречие, включив ТОСы в региональные реестры исполнителей общественно-полезных услуг.

У перечисленных проблем общая причина: законодательство о МСУ формируется без учета достижений ТОС и задач по его развитию. Более того, вопрос развития ТОС лишь обозначен в Федеральном законе № 131-ФЗ и является для органов МСУ факультативным. Представляется, что такой подход устарел не только с точки зрения реализации ТОС, но и по всем иным на-

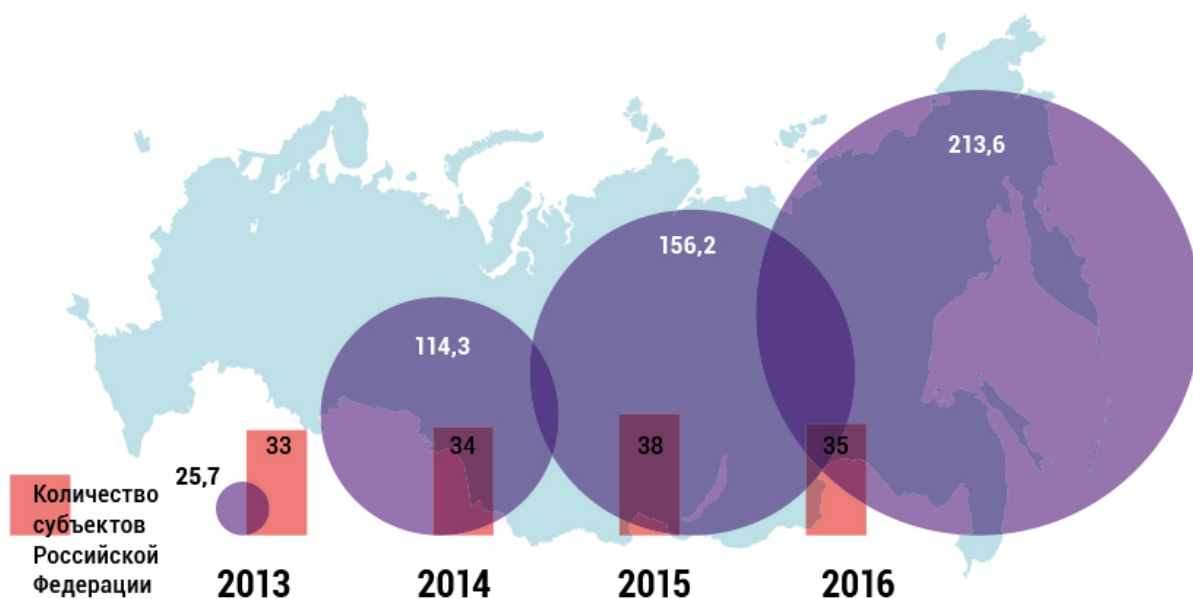
правлениям и формам привлечения граждан к государственному и муниципальному управлению.

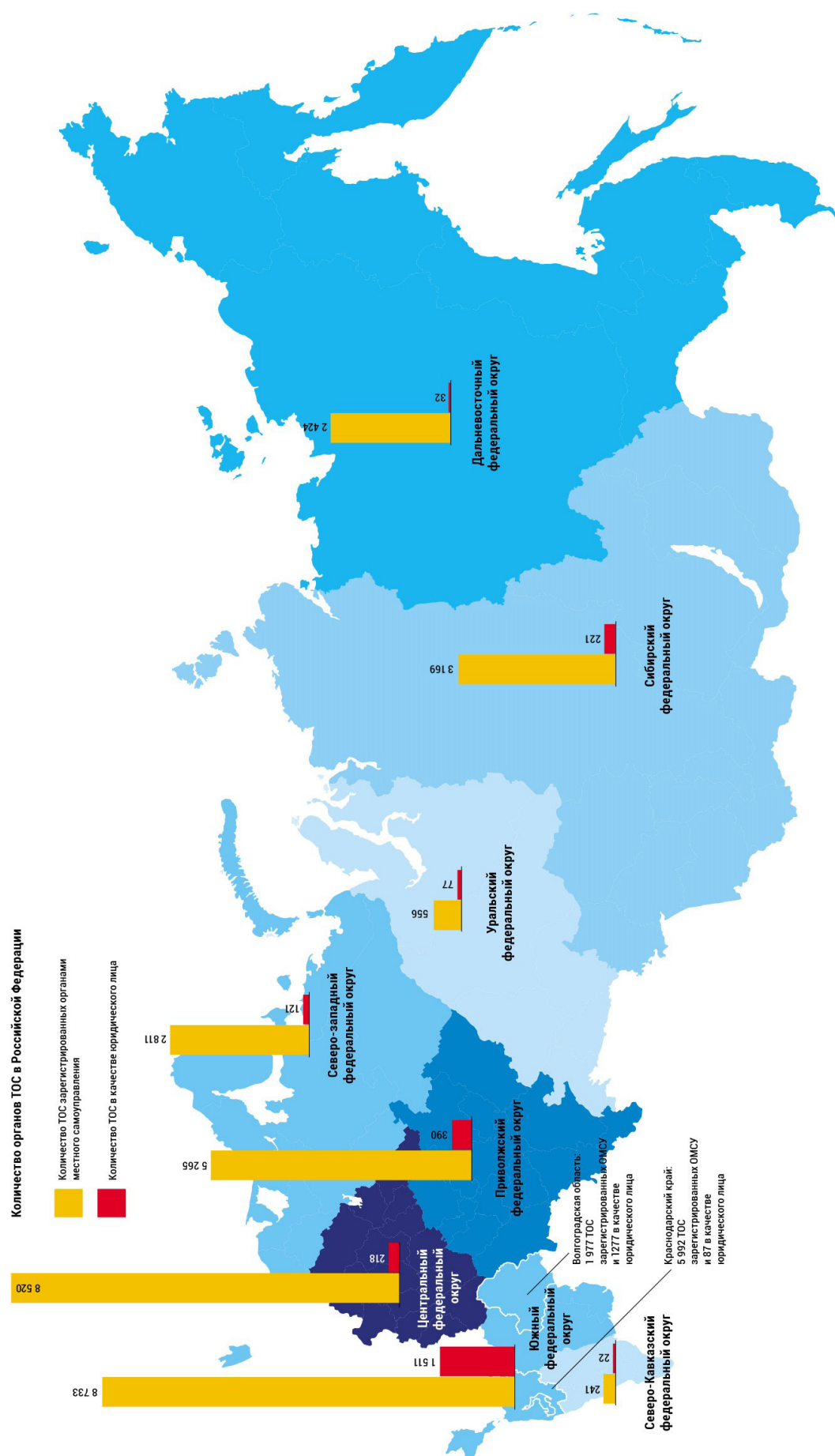
Задача повышения эффективности МСУ в плане вовлечения граждан в управление территориями может быть решена принятием на федеральном уровне соответствующих механизмов (правовых, организационных, финансовых и т. п.). Предлагается учесть весь положительный опыт, который накоплен на местах по решению местных важных вопросов с участием граждан. Нельзя забывать о вкладе в социально-экономическое развитие территорий, который вносят уличные, домовые, дворовые комитеты, местные отделения общественных организаций, НКО, инициативные группы и объединения жителей, сообщества в социальных сетях. Во всех формах локальной общественной инициативы участвуют как физические, так и юридические лица: структуры гражданского общества, учреждения, представители терорганов государственной власти (полиция, МЧС и т.д.), представители бизнеса и др. Учитывая также и эффективный региональный опыт поддержки

гражданских инициатив, целесообразно в рамках предлагаемых механизмов обсуждать не только муниципальную, но и государственную компоненту.

Отдельного внимания заслуживают практики внебюджетного фандрайзинга на территории муниципального образования или его части. В некоторых регионах есть и бюджетное участие, например, финансовая поддержка (стимулирование) со стороны субъекта РФ проектов, выполняемых за счет самообложения, инициативного бюджетирования, целевых муниципальных программ и конкурсов. Эти механизмы позволяют органам власти контролировать выбор общественностью целей и задач своих проектов, например, при самообложении. Но бывает и так, что активисты привлекают к месту своего проживания исключительно внебюджетные средства. Это, безусловно, позитивное явление, но только тогда, когда у местных властей имеются инструменты координации общественной инициативы независимо от источников ее финансирования и состава инициаторов. Более того, наличие и работоспособность указанных механизмов является

Объем поступлений в местные бюджеты от самообложения граждан, млн. рублей





мощным стимулом для развития общественного фандрайзинга, направленного на решение социально значимых вопросов территории.

При анализе самостоятельности органов МСУ по отношению к системе органов государственной власти можно выделить два направления:

- **Публичное управление.** Разноплановая деятельность местных властей по стимулированию и поддержке общественной инициативы. Это обеспечение работы правовых, бюджетных, информационных и иных инструментов и механизмов, предназначенных для сплочения и развития местных сообществ и фокусировки их деятельности на целях социально-экономического развития муниципалитета.

- **Общественная активность.** Деятельность местных сообществ и их структур по выдвижению и

реализации своих инициатив в границах муниципального образования, осуществляемая во всех формах, предусмотренных либо не запрещенных законом. При этом речь идет как о некоммерческой деятельности, так и о малом и среднем предпринимательстве, которые, как правило, имеют социальную направленность. Социализация малого и среднего бизнеса особенно высока на сельских территориях и в малых городах.

Оба направления – публичное управление общественными процессами и общественная активность – определены в массиве законодательства, но фрагментарно и без взаимной увязки.

Представляется, что указанный пробел не соответствует стратегическим приоритетам РФ. Его наличие повышает риски нагнетания социальной напряженности и деструктивных спекуляций общественным мнением, снижа-

ет точность социально-экономических и бюджетных прогнозов. Данные факторы затрудняют реализацию системных решений органов власти всех уровней по защите прав граждан, развитию социальной сферы и поддержке гражданского общества.

В настоящее время все уровни власти ведут мониторинги социальной активности в рамках своей регулярной отчетности. Однако по своей сути эти мониторинги являются констатациями фактов о состоянии гражданского общества, где различные формы инициативы населения зачастую рассматриваются отдельно друг от друга.

По мнению Конгресса, требуется совершенствование (дополнение и развитие) механизмов вовлечения граждан в государственное и муниципальное управление с учетом всех форм активности населения и участием всех заинтересованных сторон.

О ПУТЯХ И ИНСТРУМЕНТАХ ДАЛЬНЕЙШЕГО РАЗВИТИЯ МСУ В РОССИИ

Основным действующим концептуальным документом, определяющим пути развития МСУ, является указ президента РФ от 15 октября 1999 года №1370 «Об утверждении Основных положений государственной политики в области развития МСУ в Российской Федерации».

Указ сыграл огромную роль в становлении и развитии МСУ в РФ. Благодаря ему в России распространилась модель двухуровневого местного самоуправления (во всех субъектах РФ были созданы поселения). Кроме того, в соответствии с Указом № 1370 был разработан и принят действующий Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления»

№ 131-ФЗ от 6 октября 2003 года. В 1999-2009 годах институт муниципального управления с разделением полномочий органов исполнительной и представительной власти на местах был создан на всей территории РФ и далее развивался в рамках общегосударственной системы территориального менеджмента.

В то же время следует признать, что Указ № 1370 не вполне соответствует многообразию современных взаимоотношений местных властей и местных сообществ. В документе основная роль отводится волеизъявлению граждан на выборах, сходах и референдумах как основному механизму участия населения в управлении. Однако сегодня на-

селение формирует приоритеты муниципальных стратегий, программ и проектов, может привлекать к месту своего проживания дополнительные бюджетные и внебюджетные средства, реализовывать инициативы по социально значимым вопросам и осуществлять общественный контроль. В указанных процессах участвует и предпринимательское сообщество. Такое многообразие гражданской активности (соответственно, многообразие взаимодействий местных властей с населением), к сожалению, не предусмотрено.

Также следует признать, что вне поля зрения Указа оказались и другие тренды современного управления, среди которых:

- стратегическое управление развитием территорий в РФ;

- необходимость создания механизмов развития различных видов агломераций и моделей межмуниципального сотрудничества в рамках агломераций;

- необходимость создания моделей и механизмов социально-экономического развития неурбанизированных территорий;

- переход на проектные и программные методы управления развитием территорий;

- переход на цифровое автоматизированное обеспечение управленческих процессов и различных их аспектов на всех уровнях;

- внедрение в управленческие практики маркетинга и брендинга территорий;

- развитие территорий РФ в условиях геополитических вызовов, экономических санкций и напряженности в дипломатических отношениях с рядом зарубежных государств.

Сегодня перед органами МСУ стоят задачи стратегического, территориального, пространственного, бюджетного планирования, перехода к цифровым технологиям управления.

Все эти задачи, по сути, государственные, однако без муниципального участия их решить невозможно.

В свою очередь, если муниципалитеты отстранятся от их решения, они рискуют стать аутсайдами по качеству жизни своего населения, и тогда их ждут социально-экономическая депрессия, депопуляция и, в конечном

итоге, – упразднение. Поэтому передовые муниципалитеты стремятся войти в государственные программы и проекты, чтобы привлечь дополнительные средства и новые управленческие технологии на свои территории, укрепить свой авторитет среди экономически и общественно активных жителей.

Такое понимание в последнее время всё более распространяется внутри муниципального сообщества.

Конгресс предлагает начать широкое обсуждение возможных подходов к определению государственной политики муниципального развития в РФ, где были бы учтены современные практики и перспективы сотрудничества власти и населения, а также ключевые тренды общегосударственной системы управления.

ВЫВОДЫ ПО ДОКЛАДУ

Обладая двойственной природой, органы МСУ работают в рамках общегосударственной системы публичного управления и поэтому могут представлять интересы РФ и на международном уровне. С другой стороны, органы МСУ самостоятельны по отношению к системе органов государственной власти, но не по факту своего существования, а только в силу сотрудничества с гражданами, которые по месту своего проживания в инициативном порядке участвуют в решении вопросов, относящихся к сферам как государственного, так и муниципального управления. Этим и объясняется заинтересованность органов местного самоуправления в разработке системных механизмов в сфере публично-общественного взаимодействия.

Также следует отметить, что значительные части докладов о со-

стоянии МСУ в субъектах РФ, которые предоставили члены Конгресса в 2017 году, указывают на проблемы финансового и экономического блока. При этом члены Конгресса неоднократно сообщают о прямой взаимосвязи между эффективностью деятельности органов местного самоуправления и финансовой обеспеченностью местных бюджетов. Однако представляется, что точечные решения отдельных финансовых проблем муниципалитетов не позволят в полной мере повысить эффективность выполнения полномочий органами МСУ.

Назрела необходимость начать обсуждение подходов к определению государственной политики муниципального развития в РФ. Будущие подходы должны учитывать действующие и вновь создаваемые механизмы вовле-

чения граждан в государственное и муниципальное управление, а также приоритеты федеральных концепций и стратегий. В рамках государственной политики муниципального развития целесообразно предусмотреть задачи по всем видам муниципальных образований в России, а значит, и всем видам местных сообществ с их специфическими интересами. В свою очередь, в механизмах вовлечения граждан в государственное и муниципальное управление следует учесть необходимость балансировки многообразных интересов местных сообществ в контексте социально-экономического развития территорий муниципальных образований, регионов и страны в целом.

Кроме того, в подходах к определению государственной политики муниципального развития в РФ предлагается учесть:

1. Направления развития муниципальных территорий, согласованные с Основами государственной политики регионального развития РФ.

2. Специфику всех видов муниципальных образований.

3. Все виды хозяйственного освоения территорий (урбанизированных и неурбанизированных).

4. Для внутривнутриполитических аспектов: согласование с приоритетами и целями Стратегии пространственного развития РФ (для определения задач федерального уровня) и согласование с приоритетами и целями стратегий социально-экономического развития макрорегионов (для определения задач регионального уровня).

5. Для внешнеполитических аспектов: согласование с приоритетами и целями Стратегии национальной безопасности РФ и Стратегии государственной национальной политики РФ.

В рамках планирования развития МСУ в РФ целесообразно опираться на достижения цифровых и информационных технологий и уже на этапе разработки указанных выше подходов предусмотреть участие органов МСУ в цифровой экономике.

Цифровая экономика – это не отдельная отрасль, а, по сути, уклад жизни, новая основа для развития системы государственного управления, бизнеса, социальной сферы. Одним из ее институтов является государственное и муниципальное управление.

В настоящее время администрирование во многих муниципалитетах технологически отстает от федерального и регионального уровней. Далеко не все муниципалитеты отвечают установленным в законодательстве РФ требованиям по уровню электронного документооборота,

автоматизации и цифровизации процессов управления.

В то же время управление на государственных уровнях и в наиболее успешных муниципалитетах заметно усложняется в силу ряда причин. Прежде всего, растут запросы населения, которое требует экономического процветания и национальной безопасности одновременно. При этом следует помнить, что возможности органов власти уменьшаются. Растущее число вызовов для государственной и муниципальной власти при сокращающемся наборе ресурсов ведет к снижению ее эффективности. Повышение качества управления в настоящее время напрямую зависит от проникновения информационно-коммуникационных технологий в деятельность бизнеса и органов власти через их автоматизацию, появление новых возможностей предоставления услуг населению через интернет, широкое развитие мобильных средств коммуникаций и облачных технологий.

Развитие цифровой экономики предполагает адаптацию нормативной правовой базы к новым видам отношений, новым объектам и субъектам цифровой экономики. В рамках мероприятий дорожной карты Программы «Цифровая экономика» (утв. Распоряжением Правительства РФ от 28 июля 2017 года № 1632-р) будет создан постоянно действующий механизм управления изменениями и компетенциями (знаниями) в области регулирования цифровой экономики в формате Центра компетенций, обеспечивающего мониторинг и совершенствование правового регулирования цифровой экономики. Ряд функций данного Центра, связанных с регулированием цифровой экономики в муниципальном управлении, может быть делегирован Конгрессу. В том числе – в связи с реализацией проекта Конгресса «Интерактивная карта МСУ в РФ».

В целом, Конгресс предлагает разработать набор первоочередных, среднесрочных и комплексных мер по совершенствованию правового регулирования цифровой трансформации органов МСУ.

Кроме того, в программе развития цифровой экономики предусмотрено создание «умных городов». Весьма перспективным направлением для роста местного самоуправления и политики стратегического планирования является реализация индустриальной цифровой платформы «Умный муниципалитет». Платформа позволит решать следующие задачи:

- предоставление муниципальных услуг в проактивном режиме, в реальном времени и по экстерриториальному принципу;

- электронный документооборот;

- внедрение интегрированных цифровых платформ управления муниципальными топливно-энергетическими, водными и транспортными ресурсами;

- активное вовлечение жителей в управление развитием всех видов муниципальных образований. Речь идет, прежде всего, о повышении качества информирования граждан о процессах и принятых решениях, большей открытости управляющих компаний, развитии цифровых каналов взаимодействия граждан с органами МСУ.

Цифровые технологии в муниципальном управлении позволяют:

- вести оперативный и достоверный учет ресурсов;

- повысить надежность генерации и доставки топливно-энергетических ресурсов потребителям путем применения цифровых технологий мониторинга, диагностики и управления;

- повысить эффективность управления транспортными потоками и использования муниципальной транспортной инфраструктуры;

- повысить эффективность транспортного и градостроительного

планирования.

Формирование системы городских платформ и сервисов позволит стимулировать вовлечение граждан в процесс принятия решений. а системы оператив-

ного мониторинга будут предоставлять оперативные сведения по интересующим жителей вопросам: состоянию окружающей среды, потреблению энергоресурсов, обращению с отходами и др.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

За годы развития МСУ в РФ приобрело свои уникальные черты. Созданы правовые механизмы для формирования различных моделей организации МСУ в соответствии с местной спецификой. Применяется институт перераспределения полномочий между муниципальными и региональными уровнями. Совершенствуются территориальные основы МСУ. Муниципальные образования могут быть заинтересованными сторонами в процессах стратегического и бюджетного планирования, участвовать в МЧП и т.д.

В то же время следует признать, что в муниципальном управлении сохраняются и применяются устаревшие технологии, которые затрудняют эффективное решение задач, стоящих перед органами МСУ: и тех, которые выдвигает население (местные сообщества), и тех, которые связаны с реализацией интересов РФ).

Одномоментно и полностью самостоятельно отказаться от применения устаревших технологий и внедрить проектные и цифровые методы управления в свою работу органы МСУ не могут, т.к. сейчас они представляют собой управленческие структуры, замкнутые на себя и свои ограниченные (и во многом истощенные) ресурсы. Потенциал применения штрафов за невыполнение органами МСУ стоящих перед ними задач практически исчерпан. Суммы накопленных муниципалитетами чрезвычайных расходных

обязательств порой превышают фонды денежного содержания органов МСУ, а в отдельных случаях – и размеры местных бюджетов. Представляется, что решать задачу повышения эффективности МСУ необходимо на федеральном уровне, но не изменениями законодательных норм, регулирующих текущую деятельность органов и должностных лиц МСУ, а в стратегическом масштабе.

Необходимо инициировать на федеральном уровне эволюционный процесс, при котором неэффективные управленческие активы в муниципалитетах будут заменены современными, т.е. соответствующими принципам деятельности потенциальных партнеров органов МСУ по развитию территорий – бизнеса и некоммерческого сектора. В первую очередь, это ориентация на результат и открытость.

Однако нельзя забывать и о том, что органы МСУ решают вопросы местного значения и реализуют полномочия не только ради удовлетворения потребностей населения. Они выполняют, по сути, государственный наказ. Государство заинтересованно в том, чтобы на всей его территории были созданы условия для проживания и социально-экономической активности граждан.

Развитие различных отраслей народного хозяйства определено в федеральных стратегических документах. Отдельные из них предусматривают участие и ор-

ганов МСУ. Практическая реализация каждой отраслевой стратегии происходит на конкретной территории – в муниципальном образовании, где проживает местное сообщество со своими интересами, которые также необходимо балансировать.

Муниципалитеты должны преодолеть отраслевую разобщенность, удобную для государственного планирования, но чреватую неэффективными расходами и высокими издержками при ее предметном воплощении. На муниципальном уровне весь комплекс народного хозяйства представлен в виде элементов единой системы обеспечения проживания и социально-экономической активности граждан. Здесь отраслевые цели и задачи должны быть сведены в единую формулу развития территории, также учитывающую интересы населения.

В настоящее время органы МСУ пытаются решить этот вопрос самостоятельно и под свою ответственность без ресурсов для его решения. В других случаях регионы берут задачу на себя, абстрагируясь от интересов отдельных местных сообществ, ориентируясь (как им и положено) на рост валового регионального продукта и подпадая под влияние все той же отраслевой разобщенности. Сложившаяся ситуация несет риски не только для имиджа МСУ – она ставит под угрозу успешную реализацию государственных стратегий в целом.

Для устранения и минимизации описанных выше рисков предлагается:

1. Разработать механизмы (в т.ч. финансовые) вовлечения населения РФ в государственное и муниципальное управление.
2. Приступить к обсуждению подходов к определению государственной политики муниципального развития в РФ.

При разработке подходов к развитию МСУ следует определить пути реализации общегосударственных интересов на урбанизированных и на неурбанизированных территориях. Необходимо учесть специфику и возможности (в т.ч. для маркетинга своих территорий) различных видов муниципалитетов, их дифференциацию по интересам местных сообществ, видам социально-экономической активности населения.

Целесообразно предусмотреть участие местного самоуправления в создании цифровой экономики РФ. Отдельное внимание уделить многообразию форм межмуниципального взаимодействия и сотрудничества (в т.ч. в рамках агломераций, создания межмуниципальных хозяйственных организаций, ассоциаций межмуниципального сотрудничества, приграничных и побратимских контактов и т.д.)

ПРЕДЛОЖЕНИЯ

В целях реализации выводов данного Доклада ОКМО предлагает Правительству РФ и иным заинтересованным органам государственной власти проведение следующих совместных мероприятий:

НАИМЕНОВАНИЕ МЕРОПРИЯТИЯ	ПРЕДПОЛАГАЕМЫЕ УЧАСТНИКИ
Правовые и концептуальные основы МСУ	
Внесение изменений в законодательство по вопросам деятельности органов МСУ с учетом предложений, поступивших от советов муниципальных образований субъектов РФ и межрегиональных ассоциаций межмуниципального сотрудничества.	Федеральное Собрание России
Разработать механизмы (в т.ч. финансовые) вовлечения населения РФ в государственное и муниципальное управление.	Минюст России Минфин России Минэкономразвития России Минстрой России
Инициировать дискуссию, направленную на разработку подходов к определению государственной политики муниципального развития в РФ	Минюст России Минэкономразвития России Минстрой России Минфин России
Разработка проектов стратегий социально-экономического развития макрорегионов	Минэкономразвития России
Предметные направления	
Мониторинг корректировки стратегий социально-экономического развития субъектов РФ и стратегий социально-экономического развития МО (в части взаимосвязи со Стратегией пространственного развития РФ, отраслевыми документами стратегического планирования и стратегиями социально-экономического развития макрорегионов).	Минэкономразвития России
Подготовка специального Доклада по вопросам мониторинга.	

Мониторинг привлечения частных инвестиций в негосударственный сектор экономики муниципальных образований с целью выявления проблем, требующих федерального правового регулирования.	Минэкономразвития России
Создание Центра компетенций, связанных с регулированием цифровой экономики в муниципальном управлении с привлечением ОКМО в рамках мероприятий дорожной карты Программы «Цифровая экономика» (утв. Распоряжением Правительства РФ от 28 июля 2017 г. № 1632-р)	Минэкономразвития России Минкомсвязь России Минюст России
Создание плана мероприятий с участием ОКМО по осуществлению первоочередных, среднесрочных и комплексных мер, направленных на совершенствование правового регулирования цифровой трансформации органов МСУ.	Минэкономразвития России Минкомсвязи России Минюст России
Мониторинг расходных полномочий и обязательств органов МСУ	Минэкономразвития России Минфин России
Мониторинг чрезвычайных расходных обязательств МО, которые возникли в связи судебными решениями в отношении органов и должностных лиц МСУ	Минюст России Генпрокуратура России Органы правосудия ФСПП России
Создание автоматизированной системы ведения Реестра расходных полномочий МО, где будут представлены фактические расходы местных бюджетов на финансирование указанных полномочий	Минюст России Минкомсвязь России
Мониторинг и разработка предложений по вопросам совершенствования муниципального контроля.	Минэкономразвития России
Мониторинг и разработка предложений по вопросам совершенствования контрольно-надзорной деятельности в отношении органов МСУ.	Минюст России Генпрокуратура России
Мониторинг и разработка предложений по вопросам совершенствования практики Европейского Суда по правам человека (в части вынесения решений по вопросам реализации прав граждан органами МСУ).	Минюст России
Международное межмуниципальное сотрудничество	
Разработка программы совместных действий с указанием перечня мероприятий в сфере содействия развитию международного межмуниципального сотрудничества в РФ между ОКМО и заинтересованными федеральными органами власти	МИД России Россотрудничество
Оказание содействия ОКМО в разработке и мониторинге состояния международных контактов муниципальных образований РФ	МИД России Россотрудничество Минюст России
Привлечение ОКМО к участию в мероприятиях, включенных в План мероприятий по реализации Стратегии государственной национальной политики РФ на период до 2025 года	МИД России Россотрудничество
Оказание содействия ОКМО в установлении контактов с национальными ассоциациями местных и региональных властей других стран	МИД России Россотрудничество
Оказание содействия ОКМО в налаживании партнерских отношений с международными организациями по вопросам межмуниципального сотрудничества с целью расширения партнерских связей РФ, содействия консолидации деятельности национальных объединений местных властей разных стран для налаживания межцивилизационного диалога, обеспечения взаимопонимания между народами	МИД России Россотрудничество
Оказание содействия ОКМО в получении информационно-аналитических, экспертно-методических материалов в сфере международного межмуниципального сотрудничества МИД России	МИД России Россотрудничество Минюст России Минэкономразвития России

ПРИЛОЖЕНИЕ

В приложении к докладу ОКМО публикует предложения, поступившие от советов муниципальных образований субъектов РФ и межрегиональных ассоциаций межмуниципального сотрудничества.

Некоторые из представленных предложений неоднократно озвучивались на федеральных площадках. Другие же являются новыми и сформированы в ответ на вызовы современной социально-экономической ситуации. Есть предложения, которые противо-

речат друг другу, есть и те, что друг друга дополняют. Одни рекомендации сформированы в интересах городских округов, другие — муниципальных районов, третьи — сельских поселений.

Впервые свод предложений муниципального сообщества РФ был представлен на Общем Собрании ОКМО, которое состоялось 20.04.2017. В данном Докладе этот материал служит обоснованием выводов по разделам и детально раскрывает потребности органов МСУ и их ассоциаций.

В то же время эти рекомендации заслуживают внимания, изучения и обсуждения на федеральном уровне. Причем, интерес они представляют и вне доклада, — уже только потому, что разработаны по итогам реальной правоприменительной практики.

Анализ и обобщение предложений осуществлен Центром поддержки и сопровождения органов МСУ института «Высшая школа государственного управления» РАНХиГС при президенте Российской Федерации.

ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ

1. Наличие объективной связи между федеративным, региональным и муниципальным развитием обуславливает необходимость выстраивания государственной политики не только с учетом потребностей и особенностей субъектов РФ, но и с учетом характерной для них организации МСУ. Соответственно, при подготовке на федеральном уровне решений по вопросам регионального развития в обязательном порядке должно учитываться, каким образом планируемые изменения отразятся не только на положении субъектов Федерации, но и на муниципальных образованиях. Такое погружение в значительной степени усложняет процесс подготовки решений, однако, позволит на выходе обеспечить принятие более выверенных и эффективных решений, учитывающих все особенности и сложности федеративного и муниципального устройства нашей страны. Необходимо создание механизмов взаимодействия органов государственной власти субъектов РФ и органов МСУ при разработке и

принятии решений, связанных с развитием территорий, решением ряда других вопросов.

2. Успешное социально-экономическое развитие субъектов РФ и муниципальных образований невозможно без создания четких законодательных механизмов межмуниципального и межрегионального сотрудничества. В настоящее время развитие такой кооперации сдерживается противоречивостью федерального законодательства, регулирующего формы, принципы и порядок сотрудничества и взаимодействия муниципальных образований. Кроме того, некоторые формы кооперации и интеграции муниципальных образований в России на законодательном уровне не получили всесторонней проработки и системного закрепления либо просто не урегулированы (например, отсутствует правовое регулирование управления агломерациями).

3. Изменение законодательства о местном самоуправлении при-

водит к фактическому стиранию грани между местным самоуправлением и государственной властью.

В последние годы появились новые механизмы перераспределения полномочий, позволяющие разным уровням власти произвольно и мобильно, основываясь на сиюминутной конъюнктуре, отдавать/принимать к своему ведению разные полномочия, передавать полномочия без надлежащего финансового обеспечения. Это приводит к выхолащиванию самой сути разграничения предметов ведения и полномочий между разными уровнями публичной власти. Очевидно, что вопросами непосредственного жизнеобеспечения должны заниматься органы МСУ, вопросами безопасности, правопорядка — органы государственной власти, хотя последние поправки в действующее законодательство достаточно наглядно показывают, что у органов МСУ изымают полномочия в сфере здравоохранения, образования, но их обязывают, например,

заниматься профилактикой терроризма, обеспечивать участковых жильем.

В особом мнении одного из судей Конституционного Суда РФ к Постановлению от 01.12.2015 №30-П говорится о постепенном «заведении муниципальных образований под регионы» и сворачивании в привычную для страны вертикаль власти. Решение вопросов развития территории, создания комфортных условий для проживания населения, требует наличия самостоятельных харизматичных руководителей этой территории, способных привлечь инвестора. Вместе с тем, усиление «встраиваемости» органов МСУ в единую систему органов публичной власти предполагает совершенно иной тип руководителей.

Одной из задач правового регулирования является нормативное закрепление компетенций и предметов ведения за разными уровнями публичной власти, а при необходимости – установление запрета на перераспределение полномочий по некоторым предметам ведения.

Также необходимо создать универсальную юридическую конструкцию, неукоснительно реализуемую во всех нормативных актах, и состоящую из таких элементов как «предмет ведения — полномочие — финансирование — ответственность». В ряде случаев эта цепочка элементов должна выглядеть иначе: «предмет ведения — полномочие — услуга — проверяемый результат — финансирование — ответственность».

Важно отметить, что не все полномочия должны трансформироваться в услуги, например, противодействие коррупции — это не услуга, хотя отдельные примеры соответствующего регулирования на муниципальном уровне стали появляться. Передача полномочий другому уровню власти не должна освобождать от ответственности базовый уровень, за

которым закреплён соответствующий предмет ведения.

Кроме того, необходимо навести порядок в терминологии, используемой при формулировании предметов ведения (вопросов местного и государственного значения), уточнив, что означает «организация», «участие», «содействие» и т.п. Это важно для того, чтобы понимать в каких случаях соответствующий уровень власти отвечает за процесс, а в каких — за конечный результат. Помимо сказанного выше, нельзя не обратить внимание на то, что в настоящее время существует большое количество одинаковых или подобных формулировок предметов ведения, закреплённых за разными уровнями власти.

В ряде субъектов РФ сложилась положительная практика взаимодействия между органами государственной власти и МСУ, позволяющая оперативно решать вопросы местного значения; отсутствие на федеральном уровне правового регулирования такого взаимодействия снижает результативность решения вопросов местного значения.

4. Отнести к государственным полномочиям вопросы организации и осуществления мероприятий по гражданской обороне, защите населения и территории муниципального образования от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.

5. Наиболее важным и одновременно сложным является вопрос о так называемых «нефинансируемых мандатах». Этой проблеме и возможным путям ее решения посвящено немало специальных исследований. В данном случае следует обратить внимание только на тот факт, что формальное закрепление заведомо невыполнимых в силу отсутствия достаточной материально-финансовой обеспеченности полномочий позволяет контрольно-надзорным органам и судам выносить решения об обя-

зывании органов власти, прежде всего, муниципального уровня, их реально выполнять и финансировать. Особенно это критично для дотационных бюджетов муниципальных образований, которые не могут профинансировать выполнение этих требований, что ведет к новым санкциям и образованию порочного замкнутого круга нерешаемых проблем. А это приводит к понижению престижа работы в органах МСУ, сотрудники органов МСУ в массовом порядке слагают свои полномочия.

Контрольные и судебные органы не могут и не должны подменять собой решения органов государственной власти, МСУ по вопросам, отнесенным к их компетенции, тем более в случаях, когда на эти органы законом прямо возложена обязанность принятия соответствующих решений. Недопустимы ситуации, когда судебные решения фактически подменяют собой решения представительных органов, лишая тем самым органы МСУ организационной и компетенционной самостоятельности. Для того, чтобы преодолеть практику обязывания к исполнению «нефинансируемых мандатов» необходимо установить запрет на принятие подобных решений, а также предусмотреть гарантии финансовой и материальной обеспеченности закрепляемых за органами власти полномочий.

6. Одной из важнейших задач реформирования системы МСУ является принятие мер, направленных на повышение престижа муниципальной службы. На сегодняшний день должности муниципальной службы не являются престижными на рынке труда, в результате чего наблюдается большая текучесть кадров, возникают трудности с формированием резерва кадров на должности муниципальной службы. Постоянно нарушаются закреплённые законодательством принципы муниципальной службы, такие, как стабильность, правовая и социальная защищённость муниципальных

служащих. Денежное содержание муниципальных служащих несколько лет не индексируется. Квалификационные требования к должностям муниципальной службы высокие.

Постоянно вводятся дополнительные ограничения и запреты, повышен возраст выхода муниципальных служащих на страховую пенсию, но отсутствуют социальные гарантии, предусмотренные законодательством о государственном пенсионном обеспечении за выслугу лет.

7. Предлагается установить маторий на изменение норм Федерального закона от 06.10.2013 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в российской Федерации» (далее — Федеральный

закон № 131-ФЗ). Федеральный закон № 131-ФЗ является одним из наиболее изменяемых законов. Это приводит к тому, что правила организации МСУ слишком часто меняются и на местах не успевают организовать правоприменение; интенсивность внесения изменений в Федеральный закон № 131-ФЗ такова, что федеральный законодатель вынужден устанавливать охранительные сроки в течение которых уставы муниципальных образований должны быть приведены в соответствии с поправками.

Это создает определенные сложности при регистрации изменений и дополнений в уставы муниципальных образований, поскольку за время их регистрации федеральное законодательство меняется, что означает невозмож-

ность зарегистрировать изменения в устав, поскольку он начинает противоречить новым поправкам.

Поправки, внесенные в текст Федерального закона № 131-ФЗ в 2014-2017 гг., не всегда имели должную проработку с точки зрения юридической техники. Это создало определенные проблемы с выявлением пределов полномочий органов государственной власти субъектов РФ по правовому регулированию организации МСУ, привело к большому числу судебных дел, в том числе с участием Конституционного Суда РФ, Верховного Суда РФ.

8. Полноценное развитие системы МСУ должно основываться на единых, цельных и внутренне непротиворечивых подходах, разработка которых давно назрела.

ТЕРРИТОРИАЛЬНАЯ ОРГАНИЗАЦИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Судя по данным статистического бюллетеня Росстата и мониторинга Минюста России, территориальная организация МСУ в РФ на протяжении всех последних лет подвергалась изменениям. Можно выделить основные тренды в части территориальной организации МСУ. Во-первых, устойчиво востребованной все последние годы является практика объединения поселений, в частности, по данным Минюста России, в 2015 году было зафиксировано 195 случаев таких преобразований, а за период с 1 января 2016 года по 1 мая 2017 года — 365 случаев преобразований.

Во-вторых, активное распространение за последние два-три года получала практика образования на базе муниципального района городских округов путем объединения всех входящих в район поселений. Минюст России насчитал 31 такое преобразование в 2015 г.; эта практика

получила свое развитие и в 2016 г. — на карте РФ появилось 5 новых городских округов. Уже в 2017 году накопившаяся практика фактических преобразований муниципальных районов в городские округа привела к принятию Федерального закона от 03.04.2017 № 62-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее — Федеральный закон № 62-ФЗ), который ввел в правовое поле возможность ликвидации муниципального района в связи с приобретением данной территорией статуса городского округа. За первые 5 месяцев 2017 года количество городских округов в РФ увеличилось на 18.

В Федеральном законе № 62-ФЗ закреплена новая дефиниция понятия «городской округ», под которым предлагается понимать один или несколько объединен-

ных общей территорией населенных пунктов, не являющихся муниципальными образованиями. Тем самым, федеральный законодатель ушел от обозначения «городского округа» через публично-правовую категорию «городское поселение» и использовал термин из понятийного аппарата законодательства об административно-территориальном делении. Данный шаг имеет целый ряд важных последствий. Во-первых, в отличие от понятия «городское поселение», дефиниция которого закреплена в Федеральном законе № 131-ФЗ, термин «населенный пункт» на уровне федерального законодательства не определен. Во-вторых, использование в определении понятия «городской округ» через термин «населенный пункт» может привести к существенным затруднениям в части применения земельного и градостроительного законодательства, из которого на протяжении

последних 10-15 лет последовательно удалялся термин «поселение», ранее использовавшийся как синоним термину «населенный пункт». Наконец, использование в дефиниции «городской округ» термина «населенный пункт» актуализирует вопрос о соотношении территориальных основ МСУ и административно-территориального устройства, который в настоящее время в разных субъектах РФ решается по-разному.

В этой связи представляется необходимым дальнейшее совершенствование правового регулирования территориальных основ МСУ, направленное на учет особенностей муниципальной организации в условиях разных типов территорий (городская территория, территории с высокой плотностью сельского населения, территории с низкой плотностью сельского населения, труднодоступные территории).

В отдельную тему следует выделить вопросы правового регулирования развития городских агломераций. В настоящее время они возникают в результате разрастания крупных городов, поглощения и абсорбирования близлежащих городов и сельских территорий между ними. Крупные системы населенных мест отличаются динамичностью экономического развития, высокой концентрацией человеческих, производственных ресурсов, образовательного, научного, культурного потенциалов, развитой инфраструктурой, обеспечивающей связь с национальным и глобальным рынками.

Формирование системы управления развитием городских агломераций с учетом положений Федерального закона № 131-ФЗ может происходить:

- горизонтально на основе межмуниципального сотрудничества, предполагающего заключение соглашений заинтересованными в развитии агломе-

рации муниципальными образованиями (например, соглашения о создании Челябинской агломерации и агломерации «Горный Урал», заключенные в 2014 и 2016 гг. соответственно);

- вертикально — путем перераспределения законом субъекта РФ полномочий органов МСУ определенного круга муниципальных образований на уровень органов государственной власти субъекта РФ в области территориального планирования и регулирования градостроительной деятельности, управления земельными ресурсами, системами транспортной и коммунальной инфраструктур (например, Закон Приморского края от 18.11. 2014 № 497-КЗ «О перераспределении полномочий между органами местного самоуправления муниципальных образований Приморского края и органами государственной власти Приморского края и внесении изменений в отдельные законодательные акты Приморского края»);

- преобразованием городских округов — «ядер» городских агломераций в городские округа с внутригородским делением и дальнейшее развитие городской агломерации на этой основе.

Выбор одного из этих подходов к формированию системы управления развитием городских агломераций или их параллельное использование для различных типов городских агломераций требуют обстоятельного обсуждения, но при этом важно учитывать, что консолидация урбанизированной территории требует, прежде всего, единого подхода к планированию ее транспортной, инженерной и коммунальной инфраструктуры.

Для совершенствования территориальных основ МСУ необходимо:

1. Принять федеральный закон, устанавливающий общие прин-

ципы административно-территориального устройства в РФ, которым бы были определены основные принципы административно-территориального устройства, процедуры образования, преобразования и упразднения административно-территориальных единиц, определены основные понятия, в том числе, такие как «населенный пункт», «город», «поселок», «сельский населенный пункт» и др.

2. Учитывая, что субъекты РФ наделены правом выступать с инициативой о реализации процедуры объединения поселений с городским округом, фактическим результатом которой является утрата соответствующими поселениями и муниципальным районом, в состав которого они входят, статуса муниципальных образований, субъекты РФ должны исходя из Постановления Конституционного Суда РФ от 01.12.2015 № 30-П разработать и утвердить критерии (условия) принятия соответствующих решений.

3. Разработать и закрепить на федеральном уровне стандарт доступности МСУ, определяющий для разных типов территорий (городская территория, территории с высокой плотностью сельского населения, территории с низкой плотностью сельского населения, труднодоступные территории) конкретные количественные показатели доступности местных органов власти, в том числе, минимальной пешеходной/ транспортной доступности местной администрации (отдельно в единицах исчисления расстояния и времени), минимально допустимого соотношения между количеством жителей муниципального образования и количеством депутатов представительного органа муниципального образования (1 депутат к N-числу жителей), продолжительность времени личного приема главы муниципального образования и главы местной администрации и др.

4. Предусмотреть голосование по вопросам изменения границ муниципального образования/преобразования муниципального образования в качестве единственно возможной процедуры учета мнения населения при осуществлении любых форм изменения границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление.

5. Закрепить за субъектами РФ право введения одноуровневой, поселенческой модели организации МСУ в малонаселенных районах крайнего Севера и приравненных к ним территориях.

6. Предусмотреть в качестве обязательного подготовительного этапа изменения границ муниципального образования/преобразования муниципального образования проведение оценки регулирующего воздействия соответствующих решений с обязательным размещением ее результатов на официальных сайтах соответствующих муниципальных образований.

7. Закрепить в Градостроительном кодексе возможность включения в генеральный план городского округа (городского поселения) в качестве территорий, предна-

значенных для развития его социальной, транспортной и иной инфраструктуры, дополнительных территорий, не входящих изначально в границы этого муниципального образования, и определить порядок согласования включения таких территорий в генеральный план городского округа (городского поселения) с сопредельными муниципальными образованиями.

8. Рассмотреть возможность и социально-экономические последствия создания нового вида муниципального образования «сельский округ».

ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ОСНОВА МСУ

1. Ежегодное снижение уровня самодостаточности и самофинансирования муниципальных образований объясняется уменьшением налоговых поступлений в местный бюджет, увеличением количества так называемых «нефинансируемых мандатов» и постоянно увеличивающимся разрывом между необходимыми расходами местного бюджета для решения вопросов местного значения и осуществления переданных государственных полномочий и фактически принятыми расходами бюджета. Объем полномочий, осуществляемых органами МСУ, должен быть соразмерен объему фактически получаемых денежных средств.

2. Контрольно-надзорные органы государственной власти, суды при вынесении решений должны учитывать финансовую возможность муниципального образования исполнить соответствующие решения; следует установить законодательный запрет для органов государственной власти подменять представительные органы муниципальных образований, обладающих исключительными полномочиями по установлению расходов местных бюджетов.

3. Достаточно серьезным подспорьем для фактического увеличения доходной базы местных бюджетов являются государственные программы, принимаемые на федеральном и региональном уровне. Однако данные программы являются доступными далеко не для всех типов муниципальных образований. Представляется целесообразным создание механизма участия в такого рода программах не только крупных городских округов, но и сельских поселений.

4. Одним из новых механизмов повышения доходов местных бюджетов являются средства самообложения граждан. Вместе с тем на практике из-за пробельности и коллизионности действующего законодательства использование данного механизма является затруднительным. Необходимо конкретизировать, кто является субъектом уплаты сбора (например, кто, в данном случае, относится к жителям муниципального образования; распространяются ли данные нормы на лиц, находящихся на иждивении, несовершеннолетних и др.), каков механизм исполнения данного решения. В целях ухода от

перекладывания публично-правовых обязательств на граждан, целесообразно предусмотреть обязательное софинансирование за счет средств местного и регионального бюджетов. Средства самообложения не должны превращаться в местный налог или сбор, т.к. их целевым назначением является решение конкретных проблем жителей муниципальных образований, а не финансирование деятельности органов МСУ. Необходимо предусмотреть нормы в законодательстве о местном самоуправлении, регулирующие возможность введения самообложения граждан не только во всем муниципальном образовании, но и на отдельной его территории.

5. Для укрепления экономической основы МСУ необходимо:

увеличить постоянный норматив отчислений от налога на доходы физических лиц в местные бюджеты;

установить норматив отчислений от налога на имущество организаций в бюджет муниципального образования, предусмотрев его зачисление в местный бюд-

жет по месту нахождения такого имущества;

рассмотреть вопрос об отнесении транспортного налога, в части налога, уплачиваемого физическими лицами, к числу местных налогов и зачислению поступлений от него в местные бюджеты;

установить компенсацию льгот, предоставляемых по уплате местных налогов, за счет средств федерального бюджета, бюджета субъекта РФ (в зависимости от того на каком уровне предусматривается предоставление соответствующих льгот);

изменить порядок распределения акцизов на нефтепродукты с учетом количества транспортных средств в муниципальном образовании, интенсивности использования дорожной сети, видов покрытий автомобильных дорог, в порядке, определяемом законом субъекта РФ;

перенести дату уплаты имущественных налогов с 1 декабря на 1 октября; установленный в действующем законодательстве срок (1 декабря) оказывает негативное влияние на сбалансированность местных бюджетов, приводит к неравномерности расходования средств в течение года, является причиной возникновения сложностей как по исполнению доходной части консолидированного бюджета муниципалитета, так и по своевременному исполнению расходных обязательств;

предоставить возможность установления субъектом РФ дополнительных (дифференцированных) нормативов отчислений от налогов и сборов, подлежащих зачислению в региональный бюджет, в местные бюджеты;

предоставить органам МСУ муниципального района полномочия по установлению нормативов отчислений от неналоговых доходов в бюджеты городских и сельских поселений;

уточнить правовое содержание формулировок Федерального закона от 06.10.2003 N 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» части вопросов местного значения как «создание условий», «обеспечение условий», «участие в осуществлении», «содействие развитию» и т.п., которые не позволяют точно определить объем полномочий органов МСУ в соответствующих сферах;

установить нормативы финансового обеспечения полномочий субъектов РФ и муниципальных образований, либо методики их определения;

внести изменения в статью 265 Бюджетного кодекса в части наделения органов муниципальных районов полномочиями по внутреннему муниципальному финансовому контролю городских и сельских поселений, осуществляющих составление и организацию исполнения местных бюджетов;

провести инвентаризацию полномочий по решению вопросов местного значения, предусмотренных отраслевым федеральным законодательством, в целях проверки их соответствия вопросам местного значения, закрепленным в Федеральном законе № 131-ФЗ;

провести мониторинг содержания законодательства и подзаконных нормативно-правовых актов, регулирующих вопросы МСУ, целью которого должны стать устранение пробелов, коллизий и дефектов в правовом регулировании данной сферы общественных отношений, а также своевременная подготовка и принятие нормативных правовых актов, прежде всего в тех случаях, когда необходимость их принятия предусмотрена соответствующими нормами федерального законодательства (отсылочными нормами);

внести изменения в отдельные законодательные акты РФ в части установления организационных и финансовых критериев ограничения максимального объема передаваемых на муниципальный уровень отдельных государственных полномочий;

отнести к государственным полномочиям и осуществлять государственными органами РФ вопросы организации и осуществления мероприятий по территориальной обороне и гражданской обороне, защите населения и территории муниципальных образований от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера;

перераспределение полномочий органов МСУ по решению вопросов местного значения, осуществляемом в одностороннем порядке, не должно влечь автоматического изъятия муниципальной собственности, иных элементов экономической базы МСУ; необходимо создать систему гарантий, основанную на решениях Конституционного Суда РФ; вместе с тем для исключения злоупотребления правом со стороны органов МСУ необходимо урегулировать процедуру передачи имущества, необходимого для решения вопросов местного значения, в собственность сельских поселений из собственности муниципальных районов и, наоборот, связанную с перераспределением вопросов местного значения, а также разграничением неразграниченных земель;

предусмотреть внесение изменений в Федеральный закон № 135-ФЗ «Об оценочной деятельности в Российской Федерации» в части предоставления муниципальным образованиям возможности оспаривания кадастровой оценки имущества, подлежащего налогообложению на основании положений глав 31 и 32 Налогового кодекса, поскольку снижение кадастровой стоимости земельного участка, используе-

мого его собственниками, может существенно уменьшить налоговую базу при определении как земельного налога, так и налога на имущество физических лиц, оба из которых зачисляются в местные бюджеты по нормативу 100 %. При этом необходимо установить в законодательстве четкие критерии определения «существенности» снижения кадастровой стоимости земельного участка, допускающего подачу муниципалитетом соответствующего иска;

установить в Федеральном законе № 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» обязанность собственников недвижимого имущества представлять заявление о государственном кадастровом учете и (или) государственной регистрации прав на недвижимое имущество в течение законодательно определенного срока; установить административную ответственность за неисполнение данной обязанности;

отменить (при необходимости, инкорпорируя основные позиции в текст Гражданского кодекса) действующее и активно применяемое постановление Верховного Совета РФ от 27.12.1991 № 3020-1 «О разграничении государственной собственности в Российской Федерации на федеральную собственность, государственную собственность республик в составе Российской Федерации, краев, областей, автономной области, автономных округов, городов Москвы и Санкт-Петербурга и муниципальную собственность», на основании которого суды принимают решения о понуждении органов МСУ к принятию имущества в муниципальную собственность независимо от его состояния, наличия технической документации и целевого назначения;

внести изменения в статью 225 Гражданского кодекса, направ-

ленные на расширение круга субъектов, уполномоченных обращаться с заявлением о постановке на учет бесхозяйного имущества, и предусмотреть, что в зависимости от целевого назначения имущества и корреспондирующих ему полномочий органов власти указанное заявление в орган, осуществляющий учет и регистрацию имущества, могут подавать как органы МСУ, так и органы государственной власти; финансирование кадастровых работ по подготовке межевого плана и иной документации, необходимой для государственной регистрации прав на недвижимое имущество, следует возложить на органы государственной власти (правовое регулирование земельных отношений отнесено к совместному ведению РФ и субъектов РФ);

исключить из пункта 11 части 1 статьи 11 Федерального закона № 131-ФЗ, требования к установлению границ сельского поселения с учетом пешеходной доступности до его административного центра и обратно в течение рабочего дня для жителей всех населенных пунктов;

внести изменения в статью 8 ФЗ от 28.03.1998 №53 «О воинской обязанности и военной службе», предусматривающие возможность передачи полномочий по осуществлению воинского учета на территориях, на которых отсутствуют подразделения военных комиссариатов органам МСУ муниципальных районов;

предусмотреть за счет средств федерального бюджета проведение на территории РФ в массовом порядке кадастровых и землеустроительных работ в отношении земельных участков и объектов недвижимости (в том числе постановка неучтенных объектов на кадастровый учет);

усилить контроль за проведением мероприятий по интеграции информационных ресурсов

и развитию системы межведомственного взаимодействия между Росреестром и налоговыми органами;

установить в федеральном законодательстве четкий порядок предоставления жилых помещений инвалидам и семьям, имеющим детей-инвалидов, нуждающимся в улучшении жилищных условий и вставшим на учет после 1 января 2005 года, и определив источник финансирования указанных расходов;

передать предусмотренное частью 4 статьи 21 Бюджетного кодекса право составления перечней и кодов целевых статей расходов бюджетов городских и сельских поселений финансовым органам соответствующих муниципальных районов, в состав которых входят данные поселения;

передать на уровень сельских поселений полномочия по организации сбора и вывоза бытовых отходов и мусора, а также по организации ритуальных услуг и содержанию мест захоронения, поскольку на практике они более эффективно решаются органами местного самоуправления сельских поселений в рамках благоустройства конкретной территории;

разработать и закрепить в Гражданском кодексе юридическую конструкцию «бренда территории» (отличную от конструкции товарного знака) как единого узнаваемого образа для продвижения продукции, услуг, произведенных и осуществляемых на соответствующей территории, распространить на «бренд территории» действие режима интеллектуальной собственности, предусмотреть программу управления брендом территории в стратегиях социально-экономического развития территории, установить зачисление доходов от использования «бренда территории» в местный бюджет по нормативу 100 %.

6. Необходимо исключить из законодательства (от 07.12.2011 №416-ФЗ «О водоснабжении и водоотведении», от 27.07.2010 №190-ФЗ «О теплоснабжении») положения о том, что передача отдельных объектов водоснабжения, теплоснабжения осуществляется только по концессионным соглашениям, т.к. наличие подобного ограничения делает невозможным реализацию полномочий органов МСУ по организации водоснабжения и теплоснабжения из-за отсутствия зарегистрированного права собственности муниципальных образований на перечисленные в отраслевом законодательстве объекты.

7. Некоторые формы кооперации и интеграции муниципальных образований на законодательном уровне не получили всесторонней проработки и системного закрепления либо просто не урегулированы.

Требуется дополнительное правовое регулирование порядка создания межмуниципальных хозяйственных обществ, учитывающий их особый правовой статус. Необходимо законодательно решить вопрос о составе учредителей таких обществ, порядке формирования их уставного капитала, способах контроля за осуществлением ими своей уставной деятельности.

Органы МСУ, занимающиеся вопросами развития территории, повышением ее инвестиционной привлекательности, могут в одночасье лишиться результатов своей работы в случае перераспределения полномочий, осуществляемой в одностороннем порядке на основании закона субъекта РФ. Необходимо разработать показатели независимой оценки инвестиционной привлекательности территории, возможности ее повышения, а также оценки эффективности деятельности органов МСУ по повышению инвестиционной привлекательности; следует установить мораторий на изъятие в одностороннем порядке полномочий органов МСУ в случае повышения инвестиционной привлекательности территории муниципального образования.

Действующее муниципальное, гражданское, корпоративное, градостроительное и земельное законодательство нуждается в определенной гармонизации в целях обеспечения устойчивого развития агломерируемых территорий, в первую очередь, монопрофильных муниципальных образований (моногородов). На федеральном уровне должны быть урегулированы возможные модели управления агломерированными территориями, муниципальные образования должны иметь возможность выбора соответствующей модели, в том

числе, с учетом точечно внедряемых в законодательство моделей управления территориями с особым статусом, основанных на передаче полномочий органов государственной власти и органов МСУ управляющей компании (Федеральный закон от 28.09.2010 № 244-ФЗ «Об инновационном центре «Сколково»), наблюдательному совету (Федеральный закон от 13.07.2015 № 212-ФЗ «О свободном порте Владивосток»), либо варианта с созданием управляющих компаний, состав учредителей которых ограничен соответствующими муниципальными образованиями и субъектами РФ.

Для сокращения расходов местных бюджетов, предлагаем:

сократить расходы на содержание администраций поселений в связи с введением обязательности исполнения полномочий администраций поселений, являющихся административными центрами муниципальных районов, местными администрациями муниципальных районов;

сократить расходы на выборы в представительный орган муниципального района в связи с введением обязательного порядка формирования представительных органов муниципальных районов исключительно из депутатов и глав поселений, входящих в его состав.

КАДРОВАЯ ОБЕСПЕЧЕННОСТЬ МСУ

Для эффективного развития МСУ большое значение имеет кадровый состав. Причем важны как его количественные показатели (укомплектование штата сотрудников органов МСУ), так и качественные (квалификация кадрового состава органов МСУ).

Для улучшения ситуации с кадровым обеспечением органов МСУ необходимо:

создавать благоприятные трудовые, жилищные, иные условия в муниципалитетах, чтобы привлекать компетентных специалистов, в том числе в управленческой сфере, формировать базу для эффективного исполнения сотрудниками органов МСУ своих должностных обязанностей;

регулярно осуществлять работу по подготовке и повышению ква-

лификации сотрудников органов МСУ, причем не только муниципальных служащих, но и выборных должностных лиц, в том числе депутатов;

повышать авторитет и престиж муниципальной службы для привлечения наиболее перспективной молодежи в данную сферу (в том числе на стадии выбора профессии).

Что касается количественных показателей кадрового состава органов МСУ, то на него значительное влияние оказывают установленные в субъектах РФ нормативы формирования расходов на содержание органов МСУ и нормативов на оплату труда муниципальных служащих. Устойчивая тенденция снижения численности населения в сельской местности негативно сказывается не только на уровне социально-экономического развития поселений, но и существенно затрудняет работу органов МСУ. На муниципальных служащих ежегодно возлагаются дополнительные должностные обязанности в связи с требованиями законодательства, при уровне заработной платы, зачастую, ниже среднего в муниципалитете. Данная проблема в большей мере касается городских и сельских поселений и требует решения, одним из вариантов которого представляется «перегруппировка» муниципальных образований исходя из численности населения для сокращения разрыва между группами нормативов.

Устойчивая тенденция на укрупнение муниципальных образований, преобразований муниципальных районов в городские округа, складывающаяся в ряде субъектов РФ, приводит к тому, что территориями управляют не выборные лица, но муниципальные служащие, что влечет необходимость приведения этих лиц в соответствие с формальными требованиями по уровню образования, а в ряде случаев — их обучения, переподготовки. Муниципальные образования не всегда в состоянии самостоятельно справиться с данной задачей.

К основным направлениям подготовки, переподготовки и повышения квалификации следует отнести:

обучение особенностям МСУ не только муниципальных служащих, но и государственных, которые должны иметь общее представ-

ление о местном самоуправлении; особую остроту этот вопрос приобретает в отношении государственных служащих, выполняющих контрольно-надзорные функции в отношении органов МСУ и их должностных лиц;

регулярное повышение профессиональной квалификации муниципальных кадров всех типов муниципальных образований (не только муниципальных служащих, но и выборных должностных лиц) должно предполагать возможность освоения новаций законодательства, новых технологий, форм и методов управления (например, проектное управление);

обучение сотрудников органов МСУ должно предоставлять возможность создания индивидуальной образовательной траектории, основанной на степени сложности решаемых задач конкретным муниципальным служащим или выборным должностным лицом;

необходимо создание самостоятельных образовательных продуктов не только для глав муниципальных образований и муниципальных служащих, но и депутатов представительных органов муниципальных образований; возможным вариантом решения проблемы может стать принятие не программ развития муниципальной службы, а программ подготовки кадров органов МСУ, что позволит обучить и депутатов представительных органов муниципальных образований.

Образование, подготовка и переподготовка не только государственных гражданских, но и муниципальных служащих должны стать общегосударственной задачей. Эта деятельность должна осуществляться в специально отобранных для этих целей профильных образовательных учреждениях и за счет средств, выделяемых из государственного бюджета (например, на условиях софинансирования). Формирование единого кадрового простран-

ства — государственная задача, поскольку от эффективности государственного и муниципального управления зависит качество предоставляемых населению услуг, качество жизни людей.

К основным направлениям повышения престижа муниципальной службы можно отнести:

1. Усиление защищенности должностных лиц органов МСУ, муниципальных служащих. Предлагается целесообразным рассмотреть вопрос о:

введении института уполномоченного по защите прав органов и должностных лиц МСУ, муниципальных служащих (уполномоченный может быть предусмотрен как на федеральном уровне, так и в федеральных округах);

соразмерности административных штрафов, налагаемых на местные бюджеты или должных лиц, с возможностями их выплатить в установленные сроки; необходимо провести ревизию норм, регулирующих административную ответственность органов МСУ и их должностных лиц;

внесении изменений и дополнений в трудовое законодательство, предусматривающих определенные ограничения общего размера удержаний из заработной платы должностных лиц органов МСУ, муниципальных служащих (у них должны оставаться гарантированные государством денежные средства, чтобы жить).

2. Создание позитивного имиджа МСУ, муниципальных служащих и информационная открытость. Введение механизма, предусматривающего обязанность органов государственной власти размещать информацию о необоснованном применении мер принуждения к органам МСУ, доводить ее до всеобщего сведения в позитивном ключе, в контексте информирования о положительной работе органов МСУ.

3. Изменение культуры взаимоотношений МСУ и органов государственной власти, мотивации деятельности. Решение подавляющего количества проблем может быть найдено, если органы государственной власти и органы МСУ перестанут рассматривать друг друга как находящиеся «по разные стороны баррикад» и будут совместно решать вопросы, но сохраняя свою организационную обособленность и разный объем полномочий. Органы государственной власти должны уделять значительно большее внимание не наказанию представителей органов МСУ, особенно поселенческого уровня, но их обучению.

4. Формирование единого кадрового пространства. Необходимость формирования единого кадрового пространства вытекает из таких конституционных принципов, как государственная целостность, равенство, единство публичной власти, а также принципа взаимосвязи муниципальной службы и государственной гражданской службы РФ. В законодательстве последний принцип раскрывается через единство квалификационных требований, ограничений и обязательств, требований к под-

готовке и переподготовке кадров, учету стажа, а также соотносимости условий оплаты и соцгарантий, пенсионного обеспечения.

Для формирования единого кадрового пространства и повышения престижа муниципальной службы необходимо формирование единого кадрового резерва. В настоящее время у каждого муниципального образования, субъекта РФ свои кадровые резервы. Вместе с тем для кадрового планирования, продвижения и карьеры необходимо составлять единые списки. Ведь не зря во всем мире муниципальную службу рассматривают как школу для государственных гражданских служащих. Единый кадровый резерв тесно взаимосвязан и с потенциальным продвижением служащего, его карьерой. Единый кадровый резерв должен включать не только муниципальных служащих, но и выборных должностных лиц.

Представляется целесообразным предусмотреть на федеральном уровне порядок, в соответствии с которым заработная плата всех государственных служащих субъекта РФ, лиц, занимающих муниципальные должности и долж-

ности муниципальной службы, устанавливалась в некоторой доле от заработной платы высшего должностного лица субъекта РФ. Причем разрыв в заработной плате (окладах) между лицом, занимающим высшую должность, и специалиста сельского поселения не должен превышать некоторое законодательно установленное значение (например, 20). Это позволит частично решить вопрос повышения заработных плат хотя бы в границах субъектов РФ.

5. Повышение престижа муниципальной службы, работы в органах МСУ должно стать федеральной государственной задачей. Назрела необходимость принятия государственной программы поддержки МСУ, государственной программы развития муниципальной службы, повышения ее престижа. Представляется целесообразным принятие именно на федеральном уровне документа, в котором повышение престижа муниципальной службы, работы в МСУ рассматривалось бы как федеральная государственная задача. Дело не только в финансировании, но и в целеполагании, в общем отношении к тем, кто работает в органах МСУ.

УЧАСТИЕ ГРАЖДАН В МЕСТНОМ САМОУПРАВЛЕНИИ

Президент РФ Владимир Путин в послании Федеральному Собранию 2013 года выделил особую роль участия населения в местном самоуправлении и подчеркнул необходимость «поддерживать гражданскую активность на местах, в муниципалитетах, чтобы у людей была реальная возможность принимать участие в управлении своим поселком или городом, в решении повседневных вопросов, которые на самом деле определяют качество жизни». Одной из наиболее систематических форм участия граждан в МСУ является территориальное общественное самоуправление, которое, с одной

стороны, содействует формированию и укреплению местных сообществ, как основы самоуправления, а, с другой стороны, создает правовые и организационные предпосылки для самостоятельного решения жителями целого ряда «малых» проблем, связанных с благоустройством территорий, досугом населения и др. вопросами.

Вместе с тем, на данный момент в законодательстве существует ряд пробелов и коллизий, препятствующих нормальному развитию в России территориального общественного самоуправления. Поэтому необходимо:

Внести изменения в Гражданский кодекс Российской Федерации, законодательство об общественных объединениях, а также в Федеральный закон № 131-ФЗ, направленные на гармонизацию организационно-правовой формы юридического лица, предусмотренной для органов ТОС, с правовой сутью соответствующей формы самоорганизации жителей для самостоятельного и под свою ответственность осуществления собственных инициатив по решению вопросов МСУ.

Закрепить возможность оказания финансовой поддержки ТОС

органами государственной власти субъектов РФ, а также формы и порядок ее осуществления.

Определить перечень вопросов местного значения, которые составляют исключительное полномочие органов МСУ, и не могут приниматься для решения ТОС, как формой самоорганизации граждан по месту их жительства.

Внести в Федеральный закон «О государственной регистрации юридических лиц» изменения, направленные на упрощение процедуры государственной регистрации органов ТОС в качестве юридических лиц.

Предусмотреть дополнительные социальные гарантии лицам, активно участвующим в органах ТОС или общественном контроле, которые могут предоставляться МСУ за счет средств местных бюджетов.

Определить, какие помимо благоустройства территории виды хозяйственной деятельности, направленной на удовлетворение социально-бытовых потребностей граждан, могут осуществляться органами ТОС.

Предусмотреть право ТОС, внесшего на рассмотрение представительного органа муниципального образования проект муниципального правового акта, направить своего представителя для участия в заседании представительного органа, на котором будет рассматриваться данный проект.

Закрепить возможность и порядок организации деятельности ТОС на основах проектного управления, предусматривающий создание вместо постоянно действующего ТОС временных инициативных групп для реализации конкретных инициатив жителей.

Урегулировать возможность взаимодействия и кооперации в целях реализации общих проектов между несколькими ТОС.

Четко разграничить в Федеральном законе № 131-ФЗ и в жилищном законодательстве правовой статус территориального общественного самоуправления и товариществ собственников жилья, а также определить порядок взаимодействия этих форм самоорганизации граждан в случае создания их на одной территории.

В Федеральном законе № 131-ФЗ отсутствуют указания на правовые основания деятельности сельских старост и единообразия регулирования основ статуса старосты как формы участия населения в осуществлении МСУ. Это ставит вопрос о правомерности действующей региональной практики.

Полагаем, что институт старосты должен быть самостоятельным институтом МСУ как форма участия населения в осуществлении МСУ и решении вопросов местного значения. Следует законодательно закрепить, что староста назначается представительным органом поселения, городского округа, в состав которого входит данный сельский населенный пункт, по представлению схода граждан сельского населенного пункта. Именно назначение, а не выборы представляется предпочтительным.

Вместе с тем на федеральном уровне следует установить, как будут учитываться предложения сельского старосты при формировании бюджета муниципального образования и предложения в программы и планы социально-экономического развития муниципального образования.

Действующее законодательство предусматривает целый ряд организационно-правовых форм осуществления населением МСУ и участия населения в осуществлении МСУ. Вместе с тем, как показывает практика, активность жителей в муниципальной сфере пока остается на достаточно низком уровне. В частности, основная масса реализуемых на практике референдумов, публичных слуша-

ний, самообложений граждан и т.д. проводятся по инициативе органов МСУ, а не граждан. В этой связи необходимо принять следующие меры для совершенствования правового регулирования участия граждан в местном самоуправлении:

Разработать и принять пакет нормативных правовых актов, регулирующих порядок участия федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ и органов МСУ в программах поддержки местных инициатив, позволяющих объединять ресурсы разных уровней власти для адресной поддержки местных инициатив, идущих непосредственно от граждан.

Уточнить и унифицировать нормы федерального законодательства, предусматривающие порядок проведения публичных/общественных слушаний (законодательство о местном самоуправлении, об общественном контроле, Градостроительный кодекс и др.), а также закрепление механизма, позволяющего варьировать процедуру проведения публичных слушаний в зависимости от характера рассматриваемого на них вопроса.

Внести изменения в Федеральный закон № 131-ФЗ, предусматривающие возможность проведения местного референдума, назначаемого в целях введения самообложения граждан, на части территории муниципального образования (например, на территориях отдельных населенных пунктов).

Предусмотреть в федеральном законе право субъектов РФ своими законами определять порядок избрания и деятельности старост или иных лиц и структур (центров местной активности, центров по работе с населением и т.п.), обеспечивающих участие жителей отдельных населенных пунктов, не имеющих статуса муниципального образования, в осуществлении МСУ.