

## **ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ РАЗВИТИЯ МЕХАНИЗМОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ НА СРЕДНЕСРОЧНЫЙ ПЕРИОД**

---

Создание основ системы местного самоуправления в Российской Федерации – одно из важнейших достижений демократических реформ конца XX века. Однако территориальное (местное) самоуправление населения в нашей стране имеет давнюю историю и его формирование всегда было связано с поисками правовых институтов, позволяющих обеспечить наиболее эффективное его функционирование. Сложность решения этой задачи определялось тем, что Россия изначально формировалась как огромная, постоянно растущая, разноплеменная и разнокультурная империя. Любая унифицированная в масштабах всей России система местного управления наталкивалась на разнородные этнокультурные (и даже региональные) традиции управления. То, что было нормой для русского народа, другими народами воспринималось порой как угнетение или послабление. В этих условиях наиболее эффективной воспринималась авторитарная, централизованная система управления, гарантировавшая исполнение приказов Центра в любой части страны и обеспечивающая при этом сбор податей.

**21 апреля 1785 года** императрицей Екатериной II была утверждена «Жалованная грамота городам», фактически положившая начало развитию российского законодательства о местном самоуправлении. Были образованы новые выборные городские учреждения. Постоянным городским учреждением была «общая градская дума», состоявшая из городского головы и 6 гласных (депутатов). Раз в три года созывалось собрание «градского общества», в состав которого входили наиболее состоятельные горожане. В городах появились судебные и полицейско-хозяйственные выборные учреждения, магистраты.

Следующим этапом развития местного самоуправления в России были **земская (1864 г.) и городская (1870 г.) реформы** императора Александра II. Земские учреждения разделялись на уездные и губернские. Работа между сессиями губернских земских собраний возлагалась на исполнительный орган земства – губернскую земскую управу, которая решала вопросы в сфере сельского хозяйства, народного образования, здравоохранения, дорожного строительства, социального призрения и другие вопросы. Уездные земские управы, избираемые уездным земским собранием, решали те же вопросы на уездном уровне.

Органами городского самоуправления были выборная городская дума и городская управа. Но параллельно с ними на местах существовали органы государственной власти. Земские и городские органы не были подчинены местной государственной администрации, однако свою деятельность они осуществляли под контролем министра внутренних дел и губернаторов.

Деятельность земств и городского самоуправления в России была многогранна и имела широкий общественный резонанс, практика местного самоуправления привлекала к себе внимание и власти, и общества. Земские учреждения, созданные для обеспечения местных «польз и нужд» в хозяйственно-культурной области, не только аккумулировали в ходе своего развития общественное мнение по всем вопросам российской жизни, но и оказывали заметное воздействие на темпы модернизации аграрного сектора и

социокультурной сферы города и села. На финансовой основе, созданной земством, строились школы и больницы, готовились кадры учителей и медицинского персонала.

Основой земского самоуправления в конце XIX была сельская община. В ведение сельской общины в то время входило: справедливое распределение земли среди ее членов, контроль за ее использованием; организация сельскохозяйственного производства; взимание налогов и сборов, контроль за их сбором, взыскание недоимок; содержание местных дорог, мостов, переправ; содействие перевозке арестантов, чиновников при их разъездах; принятие на постой военных и иных служивых людей; разбор гражданских дел; суд по уголовным делам, совершенным внутри общины (кроме тяжких), на основе местных обычаев; поддержание правопорядка; задержание бродяг, беглых, дезертиров; наблюдение за использованием правил прописки; борьба с местными пожарами и иными стихийными бедствиями местного масштаба; предупреждение преступлений, задержание виновных, предварительное дознание, наказание за мелкие проступки (штраф, административный арест, порка); отправка должников на принудительные работы; организация взаимопомощи членов общины, в том числе в случае неурожая; поддержка бедных, сирот, больных, одиноких стариков; содержание больниц, богаделен, других общественных заведений; организация досуга; содержание школ, больниц, библиотек, церквей; проведение праздников и обрядов; отношения с волостными, уездными, губернскими светскими и церковными властями и учреждениями; организация борьбы за интересы общины с государственными органами, помещиками, другими общинами.

Однако права местного самоуправления, достаточно ограниченные, но, как видим, не такие уж и маленькие, вызывали недовольство государственных чиновников, обращавших внимание государя на отсутствие единства и согласия в действиях правительственных и местных властей. Под таким давлением при Александре III положения о земских и городских учреждениях были пересмотрены в сторону усиления государственного влияния на принятие решений.

Новая попытка проведения реформы местного самоуправления была предпринята после Февральской революции – 21 мая 1917 года Временное правительство России приняло пакет законов о земской и городской реформе. В короткие сроки было воссоздано более 9,5 тыс. волостных земств, проведены выборы в волостные и уездные земства.

После Октябрьской революции 1917 года в стране сложилась такая система власти, при которой все представительные органы входили в единую систему государственной власти. Местное самоуправление в виде Советов депутатов трудящихся фактически стало представлять низовое звено единого государственного аппарата, а термин «местное самоуправление» в законодательстве не использовался.

Однако необходимость скорейшего преодоления разрухи после гражданской войны вызвала к жизни новую экономическую политику (НЭП) с определенным допущением рыночных механизмов хозяйствования и хозяйственного самоуправления на местах. В этот период при сохранении партийного руководства под местное управление были переданы землеустройство, благоустройство, часть промышленности, водопровод и канализация, местный транспорт, пожарное, похоронное дело, появились муниципальные электростанции, стали создаваться коммунальные (муниципальные) банки.

В 1925 году было принято Положение о городских советах, а в 1926 – Положение о местных финансах, которыми четко определялись компетенция и финансовые ресурсы местных советов в хозяйственной сфере. Активно развивалась в этом период и муниципальная наука, крупнейшим представителем которой был Л.А. Велихов.

С 1928 – 1929 годов в СССР наступает период «великого перелома», ускоренной индустриализации страны и коллективизации сельского хозяйства. Переход к мобилизационной модернизации экономики потребовал резкого усиления централизации хозяйственной жизни и публичного управления. Была проведена административно-территориальная реформа, вместо сельских волостей и уездов были созданы более крупные районы, лучше приспособленные для централизованного руководства. Установившаяся жестко централизованная система государственного руководства «сверху донизу» была закреплена Конституцией СССР 1936 года и Конституцией РСФСР 1937 года и сохранилась по форме почти без изменений до конца 1980-х годов.

Как известно, СССР был федеративным государством и состоял из 15 союзных республик. В состав союзной республики могли входить автономные республики, края, области, а в состав краев (прежде всего) и областей – автономные области и автономные округа со специфическим национальным составом населения. Местные органы государственной власти образовывались на более низких уровнях: в городах, районах, поселках, сельсоветах, в также во внутригородских районах крупных городов. В свою очередь города могли быть областного (краевого, республиканского) значения – крупные и относительно крупные города, и остальные города – районного значения.

По Конституции СССР 1936 года и Конституции РСФСР 1937 года местные советы всех уровней стали избираться населением на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. Это были массовые органы народного представительства. Так, в последние годы существования советской власти в поселковые и сельские советы избирались до 50, в районные – до 75 и в городские (в зависимости от числа жителей) – до 200 депутатов (в Моссовет – до 500). В СССР насчитывалось свыше 50 тысяч, а в РСФСР – около 28 тысяч местных советов. Срок полномочий местных советов сначала составлял два года, а затем был увеличен до пяти лет.

Основные вопросы своей компетенции депутаты решали на сессиях местных советов, собиравшихся, как правило, несколько раз в год на один-два дня. Для управления местным хозяйством совет избирал из своего состава коллегиальный исполнительный комитет. Все остальные депутаты местных советов, кроме его председателя и заместителей, подотчетных совету, исполняли свои обязанности на неосвобожденной основе. Из числа депутатов создавались постоянные комиссии для предварительного рассмотрения вопросов, выносимых на сессии. Депутаты также вели работу в своих избирательных округах. Действовал институт наказов избирателей своим депутатам и система отзыва депутатов, не оправдавших доверия избирателей. Депутаты должны были отчитываться о своей работе перед избирателями и трудовыми коллективами, выдвинувшими их кандидатами в депутаты.

Это была система «плебисцитарной демократии». Выборы в местные советы проводились на безальтернативной основе (плебисцит). Кандидатуры единственного претендента на мандат местного депутата подбирались партийными

органами в соответствии с утвержденными пропорциями (рабочие, крестьяне и интеллигенция; мужчины и женщины; старшие и молодежь; коммунисты, комсомольцы и беспартийные и т.п.). Нижестоящие советы и исполкомы подчинялись вышестоящим, которые могли отменить их решения. На своем уровне они находились под решающим влиянием партийных органов.

Реформы в экономике и социальной сфере СССР конца 1980-х – начала 1990-х годов привели к ситуации социальной и политической нестабильности и дезинтеграции, в известной степени напоминающей ситуацию начала 1920-х годов. Одним из возможных инструментов стабилизации политического положения в стране и ее последующего экономического развития могло стать местное самоуправление. В **марте 1990 года** был принят Закон СССР «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР» - в тогда еще союзное право вернулось понятие «местное самоуправление». Местные органы власти характеризовались в нем как органы самоуправления и самоорганизации граждан, хотя и оставались государственными органами. В принятой редакции Закон выводил не только Советы, но и их исполнительные органы из административной «вертикали», устранял подчиненность исполнительных комитетов местных Советов и их органов вышестоящим исполнительным органам государственной власти, подчинив их только закону.

Важным новаторством явилось законодательное закрепление понятия коммунальной собственности, отличной от государственной. Эти законодательные новеллы были весьма своевременны, поскольку в марте 1990 года на волне демократического энтузиазма и больших социальных ожиданий по всей стране были избраны местные Советы народных депутатов, которые стремились по-новому решать социально-экономические проблемы на своих территориях, по-новому, опираясь на демократические представления, выстраивать местную власть.

В **июле 1991 года** был принят Закон РСФСР «О местном самоуправлении в РСФСР», заменивший систему исполкомов с их коллегиальной ответственностью главами местных администраций, действующих на принципах единоначалия. Были достаточно подробно описаны компетенции местных Советов и местных администраций по их разным типам (поселковых и сельских; районных; городских). Однако сохранялась система вышестоящих и нижестоящих Советов. Предполагалось, что главы администраций будут всенародно избираться, однако в ноябре 1991 года от этого отказались – главы городских и районных администраций стали назначаться региональными руководителями, поселковые и сельские главы – главой района с согласия местного Совета.

Окончательно законодательное установление местного самоуправления в современной России произошло в **апреле 1992 года**. Согласно внесенным тогда в Конституцию РФ изменениям, государственная власть в Российской Федерации осуществлялась на двух уровнях – федеральном и субъектов РФ, а местные советы провозглашались органами местного самоуправления.

**Конституция Российской Федерации 1993 года** утвердила местное самоуправление одной из основ конституционного строя российского государства. В Конституции было определено, что местное самоуправление, которое обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью,

самостоятельно в пределах своих полномочий, а его органы не входят в систему органов государственной власти.

Однако действительное возрождение местного самоуправления началось с принятием в **августе 1995 года** Федерального закона №154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Большую роль в этом процессе сыграло принятие в сентябре 1997 года Федерального закона «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации».

Это был относительно благоприятный период для местного самоуправления, поскольку федеральная государственная власть оказывала существенную поддержку его органам. В 1995 и 1999 годах были приняты и в основном реализованы две федеральные программы государственной поддержки местного самоуправления. Была создана система союзов и ассоциаций муниципальных образований, на базе которых в 1998 году был образован Конгресс муниципальных образований РФ, деятельность которого была поддержана указом Президента РФ. При Президенте РФ был создан и успешно действовал Совет по местному самоуправлению. Аналогичные советы были созданы при Правительстве РФ и при Председателе Государственной Думы.

В **марте 1998 года** Россия ратифицировала Европейскую хартию местного самоуправления – основополагающий документ международного права, утверждающий нормы-принципы организации самоуправления городов и поселений. В **мае 1998 года** Совет по местному самоуправлению при Президенте РФ принял решение о разработке целостной **концепции развития местного самоуправления в Российской Федерации**. Этапом стал и указ Президента РФ от 15 октября 1999 года №1370, которым были утверждены Основные положения государственной политики в области развития местного самоуправления в Российской Федерации.

Вместе с тем следует отметить, что формирование государственной муниципально ориентированной политики в этот период проходило на фоне экономической и политической слабости федерального центра при сепаратистских настроениях в некоторых субъекта РФ, особенно в республиках. Это не позволяло осуществлять требуемую финансовую поддержку местного самоуправления, с одной стороны, но в то же время федеральный центр искал для себя (и находил) на нижнем уровне власти политическую и организационную поддержку. В сложившихся тогда условиях (как и в период НЭП) органы местного самоуправления и работавшие тогда в них кадры, воспитанные в основном советской управленческой школой, приняли на себя значительный груз проблем по текущему жизнеобеспечению населения, выполняя при этом множество нефинансируемых государством государственных же функций. И, что особенно важно, органы местного самоуправления (и их объединения) в тот период служили, особенно в крупных городах, своеобразным «противовесом» региональному сепаратизму.

2000-е годы стали периодом укрепления Российского государства. Оно окрепло экономически и, соответственно, увеличилось финансовое обеспечение местного самоуправления. Был в основном преодолён региональный сепаратизм. Усилилась централизация в системе государственного управления, что стало находить отражение и в формировании моделей муниципальной власти.

Сформировалась правящая партия «Единая Россия», влияние которой все активнее стало распространяться и на муниципальный уровень.

В то же время в Налоговый кодекс РФ были внесены изменения, существенно сокращающие (по сравнению с Федеральным законом «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации») налоговую базу местного самоуправления. Ослаб государственный интерес к муниципальной политике, были свернуты федеральные программы государственной поддержки местного самоуправления, прекратил работу (возобновил в 2007 году) Совет по местному самоуправлению при Президенте РФ. Создавалось впечатление, что интерес государства к местному самоуправлению в России возрастал в период кризисов в экономике и слабости государственной власти и ослабевал в периоды развития и модернизации. В эти периоды были нужны высокая степень концентрации ресурсов и централизация власти, и органы местного самоуправления были нужны уже лишь как трансляторы государственной политики на местах. То, что органы местного самоуправления сами могут быть мощным ресурсом развития, в расчет не принималось.

При этом и практика применения Федерального закона №154-ФЗ выявила ряд его существенных недостатков. Практика наглядно показала, что для воплощения в жизнь в исторически короткие сроки соответствующих идей муниципальной теории не было необходимых как социальных, так и экономических предпосылок. Не имея прочной финансовой основы, органы местного самоуправления в подавляющем своем большинстве вынуждены были признать вторичность местного самоуправления перед государственными структурами, отказываясь от самостоятельности.

Поскольку Федеральный закон №154-ФЗ носил рамочный характер и предполагалось развитие его положений региональными законами, решение многих вопросов территориального устройства и организационных форм местного самоуправления было передано на усмотрение субъектов Федерации, муниципалитетов и населения. Однако надежды на то, что регионы на основе учета своих условий разовьют и оптимизируют федеральный закон, не оправдались. Используя предоставленные возможности, органы государственной власти большинства субъектов Федерации значительно ограничивали самостоятельность муниципалитетов и сокращали их количество. Местное самоуправление действовало почти исключительно на уровне районов и городов «областного значения». Форма местной власти выбиралась такая, при которой всенародно избранный глава муниципалитета возглавлял и исполнительную, и представительную ее ветви.

Все муниципальные образования – независимо от численности жителей и возможностей своих бюджетов – исполняли единый набор вопросов местного значения, перечень которых при этом был еще и открытым.

Не оправдался расчет и на инициативу населения, которое не смогло освоить предоставленные законом муниципальные права и возможности, выстроить систему общественного контроля за деятельностью местной власти, систему территориального общественного самоуправления. Нормы о необходимости обеспечения местного самоуправления достаточными материальными и финансовыми ресурсами на практике не поддерживались государственными структурами и поэтому не нашли необходимого и достаточного развития в отраслевом федеральном законодательстве. При этом ко второй половине 90-х

годов во многих городских и сельских поселениях России был уже значительно исчерпан ресурс систем жизнеобеспечения.

Вместе с тем за годы действия Федерального закона №154-ФЗ местная власть все же организационно оформилась, в пределах возможностей выполняла свою роль перед населением по смягчению «шоковых» реформ, по возможности сохраняла местное хозяйство. Был наработан существенный опыт применения различных моделей организации местного самоуправления и его органов, работы муниципального хозяйства. На основе Закона сложилась система федеральных законодательных актов и актов субъектов Российской Федерации в области местного самоуправления, развивалась система муниципальных правовых актов. Местное самоуправление медленно и трудно, но развивалось, однако его содержание было далеко от совершенства и вызывало справедливую критику как со стороны населения, так и государства, а также широких кругов заинтересованной общественности.

Новое политическое руководство страны в начале 2000-х годов поставило во главу реформы государственного управления разработку оптимальной системы распределения полномочий по уровням публичной власти и системы межбюджетных отношений, обеспечивающих финансирование исполнения этих четко установленных полномочий, разработку механизма государственного контроля за соблюдением законодательства органами публичной власти, систему взаимной ответственности органов местного самоуправления и государства.

Для решения этих задач в июне 2001 года была образована комиссия при Президенте РФ по подготовке предложений о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления во главе с Д.Н. Козаком.

Итогом проделанной Комиссией работы стало принятие **4 июля 2003 года** системных поправок в действующий Федеральный закон №184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти в Российской Федерации» и принятие **6 октября 2003 года** Федерального закона №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», запустивших полномасштабную реформу органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления. Определенное влияние на концепцию этих Федеральных законов оказала также Программа развития бюджетного федерализма на период до 2005 года, принятая Правительством РФ 15 августа 2001 года, которая предусматривала для местного самоуправления возможность законодательного регулирования особенностей муниципальных образований разных видов, определения для них минимального круга предметов ведения и полномочий, уточнения перечня вопросов местного значения.

Федеральный закон №131-ФЗ и запущенная им муниципальная реформа сыграли свою положительную роль в укреплении конституционной концепции местного самоуправления в России.

Проведена территориальная реорганизация местного самоуправления, в результате которой количество муниципальных образований увеличилось почти вдвое, при этом муниципалитетами стали все города и право быть муниципальными образованиями обрели сельские поселения. Появилось пять видов муниципальных образований – городские и сельские поселения,

муниципальные районы, городские округа, внутригородские территории городов федерального значения.

Были разграничены полномочия между федеральным, региональным и местным уровнями публичной власти; между муниципальными районами и входящими в их состав городскими и сельскими поселениями. В Федеральном законе №131-ФЗ исчерпывающе определены вопросы местного значения для каждого вида муниципальных образований.

Возросла финансовая поддержка территорий со стороны государства, хотя это в основном произошло не за счет укрепления собственной доходной базы муниципальных образований, а за счет федеральных целевых программ и приоритетных национальных проектов. С учетом их реализации на местном уровне удалось решить некоторые проблемы в сферах образования, здравоохранения, жилищного строительства, сноса аварийного и ветхого жилья, капитального ремонта жилищного фонда, дорожного хозяйства, благоустройства и др.

Возросло значение представительной ветви в системе местной власти, увеличилось количество депутатов в представительном органе, окрепла партийная составляющая в организации его деятельности. Установленные Федеральным законом №131-ФЗ формы организации местной власти не предполагали для крупных муниципалитетов совмещения руководства местными представительным и исполнительными органами в одном лице. Напротив, усилился контроль со стороны представительного органа за деятельностью главы муниципального образования вплоть до удаления его в отставку. Получили развитие процедуры непосредственного участия населения в осуществлении местного самоуправления (собрания, конференции, сходы; публичные слушания; опросы граждан), новый импульс развития был придан территориальному общественному самоуправлению.

Создана новая система союзов и ассоциаций муниципальных образований, центральным звеном которой являются советы (объединения) муниципальных образований в каждом субъекте РФ и состоящее из них единое общероссийское объединение муниципалитетов.

Однако сегодня необходимо констатировать, что, несмотря на имеющиеся достижения, **реальные результаты муниципальной реформы далеко не в полной мере воплотили те цели, которые были положены в ее основу.**

Первая цель – формирование стабильной и более совершенной законодательной базы местного самоуправления, четкое и оптимальное разграничение полномочий между уровнями публичной власти.

За период после принятия Федерального закона №131-ФЗ в него было внесено значительное число изменений и дополнений 84 федеральными законами (на сентябрь 2013 года) и этот процесс продолжается, что создает известную правовую неопределенность в этой сфере и заметно затрудняет правоприменение. Практически в полтора раза был расширен перечень вопросов местного значения для всех видов муниципальных образований, причем без соответствующего расширения доходной базы местных бюджетов. Существенные и плохо увязанные между собой изменения, затрагивающие интересы местного самоуправления, вносились также в Бюджетный, Налоговый, Земельный, Жилищный, Градостроительный кодексы. Более 200 федеральных законов регулируют полномочия местного самоуправления, причем ряд полномочий, установленных этими федеральными законами, не соответствуют вопросам местного значения. Постоянно увеличивается количество государственных полномочий, делегируемых

местному самоуправлению, причем подчас не обеспеченных достаточным финансированием, либо вовсе без такового (как, например, регистрация граждан по месту проживания в случаях отсутствия подразделений федеральной миграционной службы).

Вторая декларированная цель муниципальной реформы – приведение в соответствие расходных полномочий муниципальных образований доходным источникам их бюджетов. Вызывает вопрос полнота такого подхода, поскольку он фактически исключает возможность формирования бюджетов развития муниципальных образований. Вместе с тем, и в таком виде он не был последовательно реализован. Не проведен расчет расходных полномочий местного самоуправления в разрезе субъектов РФ. В структуре местных бюджетов неуклонно сокращается доля собственных налоговых и неналоговых доходов и возрастает доля трансфертов из бюджетов вышестоящих уровней. Не найдено оптимального решения вопроса разграничения государственной собственности на землю в границах населенных пунктов и целый ряд вопросов инфраструктурного развития муниципалитетов.

Третья цель – приближение муниципальной власти к населению, формирование структур гражданского общества на местном уровне, вовлечение широких слоев населения в самоуправленческий процесс. Обратной стороной этого процесса стало неоптимальное территориальное устройство местного самоуправления на отдельных территориях, множество небольших по численности населения, но нередко значительных по площади муниципальных образований, не имеющих возможности самостоятельно решать значительную часть вопросов местного значения. Это, наряду с торможением процессов развития местного гражданского общества и его структур, нередкими недостаточными оперативностью, компетентностью и открытостью органов местного самоуправления, приводит к нарастанию среди населения настроений разочарования и отчуждения от самоуправленческих процессов и от местной власти. Руководители муниципалитетов по-прежнему чувствуют себя зависящими в большей степени от вышестоящих государственных органов, чем от граждан.

Следует отметить, что последние полтора года характеризуются усилением внимания федерального руководства к вопросам развития местного самоуправления и принятием в связи с этим ряда важных решений.

Развернута работа по исполнению указов Президента России от 7 мая 2012 года. В указе №601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» предусмотрен комплекс мер, направленных на повышение обеспеченности местных бюджетов. Указом №600 предусмотрены меры по обеспечению граждан доступным и комфортным жильем и повышению качества жилищно-коммунальных услуг, а указом №599 – меры по ликвидации дефицита мест в детских дошкольных учреждениях и по повышению заработной платы работников бюджетной сферы.

Решением президиума Государственного совета от 9 октября 2012 года предложено передать муниципалитетам неиспользуемые или неэффективно используемые земельные участки, государственная собственность на которые не разграничена. Эти участки должны быть использованы в первую очередь для строительства жилья экономического класса.

На заседании Правительства РФ 1 ноября 2012 года были приняты решения по реальному укреплению финансовой базы местного самоуправления, установлены конкретные перечень и сроки осуществления этих мероприятий, а также цифры повышения доходов и сокращения расходных обязательств местных бюджетов. Эти решения в рамках объявленного первого этапа реализованы с 1 января 2013 года.

В послании Федеральному Собранию РФ 12 декабря 2012 года и на заседании Совета по развитию местного самоуправления 31 января 2013 года Президентом Российской Федерации была подвергнута критике система взаимоотношений органов местного самоуправления с контрольно-надзорными органами. Была отмечена разрозненность и дублирование надзорных мероприятий, неоправданный объем запрашиваемых документов, принятие практически неисполнимых судебных решений. Президентом были даны конкретные поручения по устранению таких подходов в деятельности контрольно-надзорных органов. Соответствующий законопроект в сентябре 2013 года внесен Правительством РФ на рассмотрение Государственной Думы.

В то же время принятые меры носят пока локальный, а не системный характер. Продолжает доминировать подход к местному самоуправлению не как к основанному на самоорганизации граждан ресурсу развития государства и общества, его экономики и социальной сферы, а как к нижнему уровню власти, который необходимо «встраивать» в управленческую «вертикаль». По-прежнему нет понимания того, что в сильном и действительно автономном местном самоуправлении содержится огромный и все еще не используемый по-настоящему резерв самоорганизации общества на локальном уровне, изыскания и использования невидимых сверху источников и резервов повышения уровня благополучия и качества жизни граждан, причем в масштабах всей страны.

Именно комплексный, системный подход государства к эволюционному развитию конституционных и международно-правовых основ, лежащих в основе ныне действующей концепции российского местного самоуправления, может, по нашему мнению, позволить определить основные направления государственной политики в области местного самоуправления; взаимоувязанное решение вопросов объемов полномочий органов местного самоуправления, его финансовой базы, земельно-имущественных вопросов, инфраструктурного развития муниципалитетов, территориальной организации, кадрового обеспечения местного самоуправления, взаимоотношения органов местного самоуправления с органами государственной власти; обеспечить стабильную, непротиворечивую правовую базу местного самоуправления на федеральном, региональном и местном уровне, направленную на обеспечение автономии местного самоуправления в решении вопросов местного значения и развитии своих территорий.

Муниципальное сообщество полагает целесообразным и необходимым разработку и принятие **Государственной стратегии развития местного самоуправления в Российской Федерации на среднесрочный период**, и готово на всестороннее участие в ее подготовке, предложив, в том числе, свое видение **Основ этой Стратегии**.

## **I. Роль местного самоуправления в развитии государства и общества.**

Один из основоположников теории современной демократии А. де Токвиль писал в середине XIX века: «Народ является источником власти в обществе, однако более непосредственно, чем в общине, он нигде не осуществляет свою власть»; «Изымите у общины ее силу и независимость, и вы найдете в ней лишь управляемых, но тогда не рассчитывайте встретить здесь граждан»; «Общинные институты играют для установления независимости ту же роль, что и начальные школы для науки; они открывают народу путь к свободе и учат его пользоваться этой свободой, наслаждаться ее мирным характером».

Основные признаки местного самоуправления, отличающие его от государственной власти, были описаны Л.А. Велиховым в его классическом труде «Основы городского хозяйства», изданном в 1928 году:

различие в характере власти: местное самоуправление – власть подзаконная, действующая в порядке и пределах, указанных ей верховной властью;

разграничение сфер компетенции с государством (самостоятельная и автономная компетенция местного самоуправления);

самостоятельные источники средств – нельзя говорить о местном самоуправлении как об особом субъекте прав, раз ему не предоставлены те или иные определенные и отграниченные средства к осуществлению своих задач;

территориально ограниченный выборный принцип формирования органов местного самоуправления.

Эти высказывания можно считать основополагающими для понимания сущности и духа местного самоуправления.

Признание местного самоуправления как особой формы публичной власти и как особого общественного института означает признание того, что наряду с личным интересом каждого человека и государственным интересом существует коллективный интерес местного сообщества – муниципальный интерес. Он состоит, прежде всего, в обеспечении благоприятных условий совместного проживания граждан на определенной территории, что требует устойчивого социально-экономического развития этой территории.

Выявляя, проявляя и реализуя муниципальный интерес, местное самоуправление одновременно выполняет три функции: функцию публичной власти, хозяйственную функцию и общественную функцию – функцию содействия самоорганизации граждан для реализации ими своего муниципального интереса.

Кроме того, а, быть может, прежде всего, местное самоуправление – это своего рода идеология, система жизненных взглядов, основанная на том, что граждане, местные сообщества могут решать многие вопросы местной жизни самостоятельно и более эффективно, чем государство, а в некоторых условиях – и чем бизнес, поскольку цель решения вопросов местного значения – реализация муниципального интереса, и максимально эффективная для данных условий реализация этой целевой задачи не всегда совпадает с интересами государства и бизнеса.

Еще одна важная роль местного самоуправления – это роль связующего звена между гражданами и государственной властью. Как отмечал А.И. Солженицын, «самоорганизация населения на местном уровне – это единственная

возможность ликвидировать пропасть между властью и народом, реализовать потенциал энергии, сознания и силы народа».

В современном обществе утвердился взгляд на местное самоуправление как на одну из необходимых основ по-настоящему демократического строя и важнейший принцип организации власти в демократическом государстве, непереносимое условие формирования и развития гражданского общества и демократической общественно-политической системы.

Основополагающими актами, определяющими основные принципы организации местного самоуправления в Российской Федерации являются **Конституция и Европейская хартия местного самоуправления**, 20-летие принятия и 15-летие ратификации которых мы отмечаем в текущем, 2013 году.

14 норм-принципов организации местного самоуправления Европейская хартия считает основными, обязательными для принятия всеми странами, которые ратифицировали этот документ. Среди них такие, как необходимость признания местного самоуправления в законодательстве и по возможности в конституции государства; автономия местного самоуправления в сфере компетенций в пределах, установленных законом; ограниченность административного контроля за деятельностью органов местного самоуправления лишь целью обеспечения законности; право на обладание собственными финансовыми ресурсами, которыми они могут свободно распоряжаться при осуществлении своих полномочий; право на судебную защиту.

Обобщающим принципом Европейской хартии местного самоуправления является **принцип субсидиарности**: целесообразно сохранять полномочия у вышестоящего уровня власти только тогда, когда их выполнение более эффективно осуществляется именно на этом уровне; полномочия должны стремиться осуществляться на уровне, который находится ближе всего к гражданам.

Многие нормы-принципы Конституции Российской Федерации в части местного самоуправления сформулированы в значительной степени под влиянием соответствующих норм Европейской хартии. Важной российской конституционной особенностью является более широкий конституционный демократизм правовой формулы местного самоуправления: местное самоуправление в Российской Федерации обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью (ч. 1 ст. 130 Конституции). Местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно. Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти (ст. 12 Конституции).

Как видим, в нашей стране сформированы необходимые и достаточные конституционно-правовые основания для деятельности местного самоуправления в его традиционно-демократической европейской форме. Однако полагаем, что требуется, при сохранении ее конституционной, международно-правовой и законодательной концепции, всестороннее совершенствование действующей системы местного самоуправления на базе системной **Государственной стратегии** ее развития, основная цель которой – **формирование необходимых и достаточных условий для комплексного и устойчивого социально-экономического развития муниципальных образований, развития местных сообществ и гражданского общества на местном уровне**. Эта цель достижима только при объединении усилий государства, муниципалитетов, общества, бизнеса, профессиональных и экспертных сообществ. Такое объединение усилий

заинтересованных субъектов при их координации государством – одно из базовых условий успешности такой реорганизации.

Муниципальное сообщество заявляет готовность к такой работе и представляет свою позицию по содержанию и пределам такой реорганизации системы местного самоуправления по основным направлениям муниципальной деятельности.

## **II. Вопросы институциональной и территориальной организации местного самоуправления**

Местное самоуправление в Российской Федерации осуществляется в 23001 муниципальном образовании (по состоянию на 1 января 2013 года), в том числе: в 517 городских округах, 1818 муниципальных районах, 1692 городских поселениях, 18717 сельских поселениях и 257 внутригородских муниципальных образованиях г. Москвы и Санкт-Петербурга.

Приближение власти к населению было одной из основных целей муниципальной реформы 2003 года. На большей части территории страны местное самоуправление на тот момент осуществлялось в основном в административных районах и крупных городах. Приближение к населению означает «понижение» территориального уровня местного самоуправления до конкретных поселений, что соответствует его природе: ведь именно поселения являются местами компактного проживания людей, где жители объединены общими муниципальными интересами, образуют местное сообщество, где формируется свой единый хозяйственный и инфраструктурный комплекс. Несколько, и тем более десятки самостоятельных, разрозненных и существенно отличающихся друг от друга поселений никак не образуют местного сообщества.

Сегодня можно констатировать, что одним из существенных достижений муниципальной реформы явилось повсеместное создание поселенческих муниципальных образований как первичного уровня местного самоуправления.

Муниципальный район как межпоселенческое муниципальное образование появился в нынешней системе местного самоуправления потому, что была признана, во всяком случае на современном этапе развития страны, невозможность исключительно на поселенческом уровне решить все вопросы обеспечения жизнедеятельности населения. В связи с этим была выделена группа вопросов межпоселенческого (межмуниципального) значения, которые и стали вопросами местного значения муниципального района.

Без установление такой двухуровневой модели местного самоуправления (муниципальный район – поселения) невозможно было в принципе четко разграничить компетенции муниципальных образований в привязке к их виду (ранее, в соответствии с Федеральным законом №154-ФЗ, и село и город-миллионник формально имели одинаковый объем вопросов местного значения, но, понятно, что каждый выполнял тот их объем, который мог), соответственно определить расходные полномочия муниципальных образований, установить соответствие расходных полномочий доходным источникам местных бюджетов и построить единую и управляемую систему межбюджетных отношений.

При этом необходимо отметить, что выбор оптимальных размеров территории муниципального образования является сложной задачей, зависящей от ряда факторов.

Приближение местной власти к населению и интересы местного сообщества диктуют следующие принципы территориальной организации местного самоуправления:

принцип эффективности самоорганизации, основанный на осознании местным сообществом своих общих муниципальных интересов и участия в их реализации. Эффект самоорганизации снижается с увеличением размеров территории и удалением органов местного самоуправления от населения;

принцип подконтрольности органов и должностных лиц местного самоуправления местному сообществу, который также требует оптимальной территории, предоставляющей населению максимальную возможность оперативно реагировать на действия местной власти;

принцип доступности органов местного самоуправления и государственных и муниципальных услуг для жителей, не требующий от них слишком большого времени. Выполнение этого условия определяется не только размерами территории муниципального образования, но и развитостью его транспортной инфраструктуры.

Противоположная первой тенденция состоит в укрупнении самоуправляемых единиц в попытке обеспечения на каждой самоуправляемой территории необходимого экономического потенциала. Крайним проявлением этой тенденции является создание городского округа в границах муниципального района с упразднением всех поселенческих образований на его территории, что лежит за гранью действующей законодательной концепции местного самоуправления; пересмотр же этих основ без достаточных на то оснований и вопреки политико-правовой и конституционной логике местного самоуправления повлечет за собой значительные системные социальные, экономические и политические риски.

В практической жизни неизбежно определенное сочетание обеих тенденций. Однако сохранение самоуправленческих начал местной власти, что составляет основное смысловое содержание местного самоуправления как явления социальной действительности, требует подхода к определению территорий местного самоуправления с позиций необходимости и достаточности, имея в виду, прежде всего, интересы местных сообществ и составляющих их жителей.

В то же время огромное разнообразие местных условий предопределяет целесообразность принятия конкретных решений по оптимизации территориальной организации местного самоуправления на уровне субъектов Российской Федерации в соответствии с действующим Федеральным законом и с учетом мнения населения, проживающего на соответствующих территориях. Каждое укрупнение муниципальных образований должно быть всесторонне обоснованно с учетом вышеизложенных подходов и не приводить к ликвидации поселенческого уровня местного самоуправления. При этом территориальные размеры нового поселения должны обеспечивать гражданам нормальную транспортную доступность органов местного самоуправления и организаций сферы услуг. В остальных случаях приоритет должен отдаваться межмуниципальному сотрудничеству.

Сохранение и развитие малых городов, поселений, в особенности сельских, является необходимостью, если мы говорим о сохранении в нашей стране сельских территорий как таковых. Сегодня сельские поселения объединяют типичные проблемы:

особенно низкий уровень собственных доходов местных бюджетов;

острая нехватка квалифицированных кадров для осуществления муниципального управления;

общая деградация агропромышленного производства и утрата производственных мощностей;

демографические проблемы: сокращение рождаемости, естественная убыль населения, низкая привлекательность и перспективность жизни и работы на селе для молодежи;

низкое и постоянно ухудшающееся качество сельской инфраструктуры: сокращение сети сельских школ, медицинских учреждений, объектов культуры и досуга, отделений почты, других социально-значимых объектов.

Один из ключевых вопросов социально-экономического развития сельских территорий – уровень и качество жизни человека на селе, которые остаются на низком уровне и неуклонно снижаются. Показатели смертности и инвалидности в результате болезней сердечно-сосудистой системы, злокачественных новообразований превышают городские показатели на 25-30%, показатели стран Западной Европы – в 2,5-3 раза. Отсюда - высокий уровень смертности и низкая продолжительность жизни на селе: средняя продолжительность жизни мужчин-селян составляет всего 59 лет. В это же время продолжается практика планирования качества жизни по минимальным показателям – прожиточному минимуму и потребительской корзине, что не соответствует природно-сырьевым, финансово-экономическим и социальным условиям страны и самое главное – условиям достойной жизни.

Социально-экономическую политику по развитию сельских территорий необходимо рассматривать как сферу взаимной ответственности государства, муниципалитетов, науки, бизнеса и гражданского общества по обеспечению достойного качества жизни людей, а качество жизни – как критерий эффективности управления. В условиях неравномерности территориального развития только объединение усилий государства, муниципальных образований, бизнеса, науки и экспертного сообщества, гражданских организаций – государственно-муниципально-общественно-частное партнерство в самом широком смысле этого слова - способно вывести те или иные сельские территории на траекторию устойчивого социально-экономического развития.

Для решения указанных проблем сельских поселений была разработана и принята Концепция устойчивого развития сельских территорий Российской Федерации на период до 2020 года, активно поддержанная жителями села и экспертами. Однако в процессе утверждения в Правительстве России многие конкретные аспекты из нее были исключены.

Для «сопротивления» обезлюдиванию и деградации населения сельских поселений ключевое значение имеет сохранение в них инфраструктуры образования, здравоохранения и культуры. В этой связи важно сохранение в новом Федеральном законе «Об образовании в Российской Федерации» положения о необходимости учета мнения населения при решении вопроса о ликвидации сельских школ, и хорошо, что это правило распространено и на случаи их реорганизации. Аналогичные правила необходимо ввести и при решении вопроса о реорганизации учреждений здравоохранения. Вместе в тем вызывает опасения отмена этого порядка для сельских детских садов, а также расплывчатость формулировки «с учетом мнения населения», из которой не ясны ни форма

выявления мнения населения, ни его значение (раньше требовалось именно согласие и именно схода граждан).

Именно для сельских поселений может оказаться наиболее эффективным и полезным объединение усилий – межмуниципальное сотрудничество. Поэтому крайне важно устранить те имеющиеся законодательные препятствия и методические лакуны, которые на сегодня имеются в этой сфере.

Полагаем необходимым и целесообразным **государственное поручение** для рассмотрения и решения следующих вопросов:

выделение средств для решения задач развития сельских поселений в соответствующих бюджетах отдельной строкой, а также включение отдельных разделов, посвященных развитию сельских территорий, в федеральные и региональные целевые программы;

изучение опыта реализации комплексных программ развития сельских поселений и сельских территорий и рассмотрения возможности их учета при планировании государственной политики на федеральном и региональном уровне;

разработка стратегии пространственного развития в Российской Федерации для создания условий комплексного подхода к организации территории, в том числе – и обязательно – сельских территорий;

разработка и принятие современного федерального закона о становлении и развитии крестьянских (фермерских) хозяйств и государственной поддержки такого развития;

предоставление государственных и муниципальных преференций предприятиям, размещающим производственные мощности в сельской местности, включая субсидирование кредитов, налоговые преференции, содействие лизинговым программам, введение льгот при подключении к инженерным сетям и другие меры;

осуществление бюджетного софинансирования из бюджетов всех уровней развития инфраструктуры сельских поселений, включая социальное жилье, объекты социальной инфраструктуры, водоотведение, газоснабжение, телекоммуникационные сети, строительство и ремонт поселенческих и межпоселенческих дорог;

разработка мер стимулирования межмуниципального сотрудничества между городами – центрами муниципальных районов и сельскими поселениями, между несколькими сельскими поселениями для активизации сбыта и переработки мелкотоварной сельскохозяйственной продукции;

разработка программы развития трудовых ресурсов на селе, позволяющих реализовать меры по сохранению человеческого потенциала, повышению качества и привлекательности рабочих мест в сельской местности;

разработка программы привлечения горожан в сельскую местность, малые города и поселки, программы поддержки переселения в сельскую местность соотечественников из-за рубежа, развития фермерства и иных форм сельскохозяйственного производства;

объявление сохранение школ, амбулаторий и учреждений культуры в малонаселенной сельской местности приоритетной государственной задачей, превалирующей над задачей оптимизации бюджетных расходов, предусмотрев механизмы их полноценного финансирования и обеспечения квалифицированными кадрами и оборудованием, в том числе с учетом задач дальнейшей трансформации сельской школы в социокультурный центр сельского поселения;

предоставить право поселениям распоряжаться землей, государственная собственность на которую не разграничена, и общераспространенными полезными ископаемыми как дополнительными источниками доходов бюджетов сельских поселений.

Необходимыми основаниями для существования и развития сельских поселений должны стать связанные между собой принципы: «шаговой» доступности органов местного самоуправления поселений и муниципальных услуг для жителей; учета интересов местных сообществ и их развития (что, соответственно, повлечет и развитие поселений); инфраструктурной достаточности сельских поселений (в том числе и прежде всего для удобства проживания в них) – каждое сельское поселение должно иметь в соответствии с законом, как минимум, школу, учреждение здравоохранения (как минимум фельдшерско-акушерский пункт), информационно-культурно-досуговый центр (современный клуб), почту, отделение банка, участкового полицейского. При этом необходимо уменьшить количество вопросов местного значения для сельских поселений, сделать их количество и качество оптимальным и посильным для сельских муниципалитетов. В то же время законодательно ввести обязательный для исполнения сельским поселением перечень вопросов местного значения, которые не могут быть переданы на уровень муниципального района. Предусмотреть в Федеральном законе №131-ФЗ отдельный перечень вопросов местного значения для сельских поселений и для городских поселений. Ввести в перечень преобразований муниципалитетов преобразование городского поселения в сельское и обратно.

С целью сохранения и развития местных сообществ, то есть для сохранения и развития сельского населенного пункта, необходимо сохранять и развивать самоуправленческие начала в населенных пунктах, не являющихся или лишившихся статуса сельских поселений, создавать там формы общественного территориального самоуправления (ТОС, сельские сходы, избранные населением сельские старосты и др.) с правом принимать рекомендательные решения по вопросам местного значения на территории этого населенного пункта.

Полагаем целесообразным сделать правилом формирования представительного органа муниципального района из числа глав поселений и депутатов представительных органов поселений, приведя таким образом в соответствие форму управления районом и «сервисный» (для поселений) характер его деятельности («поселения – для населения, район – для поселений»).

Процесс оптимизация территориальной организации местного самоуправления – как в правовом, так и в практическом плане – выявляет известную недостаточность законодательного регулирования этой сферы.

Одной из основных проблем в этой части является отсутствие единого подхода к территориальной организации Российского государства в целом, при множественности видов его территориального деления. Территориальная организация местного самоуправления выступает в качестве одного из видов организации территории государства, при этом законодательством недостаточно четко определено, как оно соотносится с некоторыми другими его видами (административно-территориальным устройством Российской Федерации и ее субъектов, градостроительным, земельно-правовым, выделением избирательных округов).

О необходимости такого регулирования говорил в начале муниципальной реформы и Президент Российской Федерации В.В. Путин, выступая на заседании Государственного совета РФ 23 октября 2002 года: «Полагаю, что единые принципы территориальной организации муниципалитетов должны быть установлены федеральным законом». Эта задача и сегодня не теряет актуальности.

Полагаем необходимым принятие Федерального закона об общих принципах административно-территориального устройства (территориальной организации) в Российской Федерации, в котором определить правовое содержание понятия «населенный пункт» как родового и его виды (город, поселок, сельский населенный пункт), критерии отнесения населенных пунктов к тем или иным видам, порядок наделения населенных пунктов соответствующим видовым статусом и лишения этого статуса, понятия административно-территориальных единиц и административно-территориального устройства в субъекте Российской Федерации.

Особенно важно установить федеральным законом правовое определение понятия «город», критерии и порядок наделения населенного пункта статусом города и лишения этого статуса, а также дать более определенную корреляцию разных видов населенных пунктов с разными видами муниципальных образований. Особенно это касается корреляции городов с городскими поселениями и городскими округами, а то, например, по буквальному смыслу Федерального закона №131-ФЗ, поселок может быть городским округом, а город может им не быть, что порой можно наблюдать и на практике.

Именно основные элементы муниципального образования: населенный пункт с его градообразующим инфраструктурным (производственным, жилищно-коммунальным, социально-бытовым, культурно-информационным) комплексом; жители – и существенные характеристики их муниципального коллектива; цель существования и деятельности муниципалитета должны являться основой юридического конструирования и типологизации муниципальных образований. В свою очередь, основу правовой типологизации населенных пунктов должны составить существенные свойства составляющие его элементов: населения, инфраструктурного комплекса, территории.

В связи с этим, вполне правомерно предложение о выделении нового вида муниципальных образований – крупных городов («городских агломераций»), прежде всего из числа городов – центров субъектов РФ, поскольку они «в разы» отличаются от иных городов субъекта РФ и по численности населения, и по занимаемой территории, и по величине инфраструктурного градообразующего комплекса и его качеству, и по целевым функциям. «Городские агломерации» как муниципальные образования могли бы иметь в своем ведении дополнительные вопросы местного значения в ряде сфер деятельности – промышленной и научно-технической политике, здравоохранении, высшем и среднем профессиональном образовании, дорожном строительстве и др. и связанные с этим дополнительные полномочия, и иметь внутригородские муниципальные образования (как еще один особый вид муниципалитетов), как это и рекомендует Европейская хартия городов II (2008 г.), вопросы местного значения и полномочия по их решению которых устанавливались бы в соответствии с федеральным законом уставом такой «городской агломерации», имея в виду, в том числе, сохранение единства городского хозяйства.

Необходимо также привести в соответствие положения Федерального закона № 131-ФЗ и Градостроительного кодекса РФ в части возможности отражения в генеральном плане городского поселения территорий, предназначенных для развития его социальной, транспортной и иной инфраструктуры, не входящих на момент составления генерального плана в границы соответствующего городского поселения.

Полагаем целесообразным **государственное поручение** для рассмотрения и решения указанных вопросов.

Отдельный вопрос – устройство местной власти в малонаселенных и труднодоступных местностях. Территориально в нашей стране такие местности едва ли не преобладают, и, полагаем, что система местного самоуправления, предложенная для относительно населенных местностей, не в полной мере может быть приложена к малонаселенным и труднодоступным территориям и находящимся на них населенным пунктам. Вопрос этот весьма важен и нуждается в изучении, поэтому полагаем необходимым **государственное поручение** профильным федеральным органам государственной власти с привлечением всех заинтересованных сторон для его проработки и соответствующих предложений.

### **III. Вопросы оптимизации полномочий местного самоуправления и делегирования государственных полномочий**

Разграничение полномочий между уровнями публичной власти, их оптимизация для местного самоуправления, приведение в соответствие расходных полномочий муниципальных образований доходным источникам их бюджетов было одним из оснований и целью муниципальной реформы. Однако достичь этого, как уже отмечалось, в полной мере не удалось. Более того, за истекшие десять лет, прошедших после принятия Федерального закона №131-ФЗ, более чем в полтора раза увеличились перечни вопросов местного значения всех видов муниципалитетов: с 2003 по 2012 гг. количество вопросов местного значения городских округов увеличилось с 27 до 44, муниципальных районов – с 20 до 38, поселений – с 22 до 39. При этом не производились не только компенсация возросших расходов на их решение, но и расчет «стоимости» этих новых полномочий.

Отмечается недостаточный учет природы полномочий при их распределении между уровнями власти. Так, с одной стороны, на органы местного самоуправления подчас возлагаются не свойственные им функции – имеющие по своей природе общегосударственный или региональный характер, либо требующие централизованного подхода, решения силами единой государственной системы органов. Так, неоправданно к вопросам местного значения отнесены: профилактика терроризма и экстремизма; гражданская оборона; предупреждение и ликвидация чрезвычайных ситуаций, деятельность аварийно-спасательных служб и формирований; мобилизационная подготовка; осуществление мероприятий по обеспечению безопасности людей на водных объектах, охране их жизни и здоровья; предоставление участковому уполномоченному полиции и членам его семьи жилого помещения, а также помещения для работы на обслуживаемом административном участке.

Отсутствие должного методического, организационного и

профессионального обеспечения этой деятельности, которое муниципалитетам трудно, а порой и невозможно осуществить без государственной поддержки приводит порой на практике к недостаточно эффективной работе муниципалитета в этой непростой, высокопрофессиональной и весьма ответственной сфере, от которой порой зависит жизнь и благополучие тысяч людей.

С другой стороны, в ряде случаев органы местного самоуправления неоправданно лишаются средств влияния на процессы жизнеобеспечения на местах и которые эффективнее можно решать именно с муниципального уровня. Это касается, например, некоторых контрольно-надзорных полномочий и, шире, всей системы муниципального контроля.

Важным и назревшим вопросом является и предоставление органам местного самоуправления поселений права распоряжаться общераспространенными полезными ископаемыми (в первую очередь, песком, глиной, гравием, торфом), что не только укрепит минерально-сырьевую базу местного дорожного и гражданского строительства, а также малой энергетики, но и положительно скажется на доходах муниципальных образований, укрепит материальную базу села. При этом субъекты Российской Федерации своими законами могли бы устанавливать конкретный перечень полезных ископаемых, являющихся на их территории общераспространенными.

Также в целях повышения эффективности использования территориальных ресурсов органы местного самоуправления поселений должны быть включены в состав субъектов, осуществляющих распоряжение земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена. Одновременно должно быть отменено исключение, позволяющее органам государственной власти субъектов Российской Федерации распоряжаться земельными участками в столицах (административных центрах) этих субъектов, о чем уже давно и справедливо говорят руководители крупных городов. Необходимы местному самоуправлению и полномочия по созданию муниципальных информационных систем, обеспечивающих решение вопросов местного значения.

Четвертая часть вопросов местного значения содержит такие формулировки, как «создание условий», «обеспечение условий», «участие в осуществлении», «содействие развитию» и т.п. Подобный подход не всегда позволяет определить объем полномочий органов местного самоуправления в соответствующих сферах. Необходимо уточнение (там, где это возможно сделать) правового содержания данной терминологии. При этом, однако, нельзя допустить чрезмерного ограничения самостоятельности местного самоуправления в решении вопросов местного значения, в том числе – и прежде всего – при использовании программно-целевых методов и «бюджетов развития» в комплексном социально-экономическом развитии муниципалитетов.

В рамках программы научно-исследовательской работы Государственной Думы, проведенной по инициативе Комитета Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления осенью 2012 года, было обработано 567 федеральных законов, касающихся вопросов местного самоуправления, и в 203 из них выявлены полномочия, осуществление которых тем или иным образом возложено на органы местного самоуправления в различных сферах общественных отношений.

Обнаружилось, что в целом ряде федеральных законов на органы местного

самоуправления возложены полномочия, явно выходящие за пределы вопросов местного значения (не являющиеся по своей природе муниципальными) и при этом не переданные в установленном порядке в качестве делегированных федеральных государственных полномочий. Например:

- регистрационный учет граждан по месту пребывания и жительства при отсутствии органов миграционного учета (статья 4 Закона Российской Федерации 25 июня 1993 года № 5242-1 «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации»);

- прием местной администрацией денежных средств от граждан в счет уплаты налогов при отсутствии банка (статья 58 Налогового кодекса Российской Федерации);

- регистрация трудовых договоров, заключаемых работодателями – физическими лицами, не являющимися индивидуальными предпринимателями (статья 303 Трудового кодекса Российской Федерации);

- выдача разрешений на вступление в брак лицам, не достигшим возраста 16 лет (часть 2 статьи 13 Семейного кодекса Российской Федерации);

- участие в обеспечении проведения выборов в органы государственной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации (статьи 16, 17, 19, 61 Федерального закона от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»);

- учет личных подсобных хозяйств и ведение похозяйственных книг (статья 7 Федерального закона от 7 июля 2003 года № 112-ФЗ «О личном подсобном хозяйстве»);

- приостановление работ, связанных с использованием недр, контроль за использованием и охраной недр при добыче общераспространенных полезных ископаемых, а также при строительстве подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых и иные полномочия органов местного самоуправления в сфере недропользования (статья 5 Закон Российской Федерации от 21 февраля 1992 года № 2395-1 «О недрах»);

- организация проведения профилактических прививок, включенных в Национальный календарь профилактических прививок (статья 6 Федерального закона от 17 сентября 1998 года № 157-ФЗ «Об иммунопрофилактике инфекционных болезней»);

- полномочия в области мобилизационной подготовки и мобилизации, кроме организации и осуществления мероприятий по мобилизационной подготовке муниципальных предприятий и учреждений, находящихся на территории муниципального образования (статья 8 Федерального закона от 26 февраля 1997 года № 31-ФЗ «О мобилизационной подготовке и мобилизации в Российской Федерации»);

- формирование списка народных заседателей (статья 2 Федерального закона от 2 января 2000 года № 37-ФЗ «О народных заседателях федеральных судов общей юрисдикции в Российской Федерации») и некоторые другие.

За органами местного самоуправления такие полномочия, в соответствии с конституционными положениями, должны быть закреплены как государственные с предоставлением соответствующих субвенций на их исполнение.

В то же время полномочия, установленные «отраслевыми» федеральными законами и выходящие за «рамки» вопросов местного значения, которые по своей природе являются муниципальными, вполне могут быть отнесены к соответствующим вопросам местного значения, что, очевидно, в ходе дальнейшей работы по совершенствованию Федерального закона №131-ФЗ и должно быть сделано. Речь идет, например, о полномочиях в сфере экологической экспертизы, по установлению территорий традиционного природопользования, по распоряжению участками недр местного значения и др.

Надо сказать, что сходные проблемы существуют и на уровне регионального законодательства, когда субъекты Российской Федерации в ходе правового регулирования тех или иных отношений по предметам совместного ведения, по существу, возлагают на органы местного самоуправления дополнительные функции. Между тем региональными законами полномочия органов местного самоуправления по вопросам местного значения, в отличие от федеральных законов, вообще регулироваться не могут.

Наряду с этим существует ряд полномочий с неопределенной правовой природой – полномочий, прямо закрепленных за органами местного самоуправления, но вызывающих сложности в однозначном отнесении с тем или иным вопросом местного значения (например, содействие поиску и устройству безнадзорных животных; постановка на учет, содержание бесхозного недвижимого имущества, а также оформление права муниципальной собственности на него в случае обнаружения собственника; размещение социальной рекламы и др.). В данном случае необходимо четко определиться, следует ли вообще возлагать данные полномочия на органы местного самоуправления, и внести соответствующие законодательные поправки: либо исключить их из компетенции органов местного самоуправления, либо инкорпорировать в перечень вопросов местного значения.

Наконец, в ряде случаев имеет место неопределенность в принадлежности полномочий – это случаи, когда функция прописана, а к чьей конкретно компетенции она относится, не ясно. Такова, например, ситуация со скотомогильниками (биотермическими ямами), бесхозными гидротехническими сооружениями, отловом и иммунизацией безнадзорных животных, организацией спецстоянок для хранения задержанных транспортных средств и др. Это приводит к тому, что в одних местах этим занимаются региональные власти, в других – муниципальные, в третьих – никто не занимается. В ходе прокурорских проверок и судебных разбирательств данные положения получают различное истолкование и по-разному определяется ответственный за эти «бесхозные» функции уровень власти. А ведь многое даже из названного выше – это не какие-то второстепенные, а жизненно важные проблемы, грозящие неблагоприятными последствиями вплоть до экологических катастроф.

Не единичны случаи, когда за разными уровнями власти закреплены однородные функции и сферы ответственности, полномочия четко не разграничены. В ряде случаев формулировки как базового, так и отраслевого законодательства при описании вопросов ведения разных уровней власти, а также разных видов муниципалитетов практически идентичны или схожи до степени смешения. В результате невозможно определить границы компетенции и ответственности каждого уровня власти в соответствующей сфере. Это касается, например, охраны окружающей среды, поддержки сельскохозяйственного

производства, поддержки малого и среднего предпринимательства, культуры, искусства, народных художественных промыслов, деятельности аварийно-спасательных служб и аварийно-спасательных формирований, терроризма и экстремизма, работы с детьми и молодежью.

Статьями 14<sup>1</sup>, 15<sup>1</sup>, 16<sup>1</sup> Федерального закона № 131-ФЗ закреплена порядка 10 прав каждого вида муниципальных образований (создание музеев поселения, муниципального района, городского округа; совершение нотариальных действий, предусмотренных законодательством, в случае отсутствия в поселении нотариуса; участие в осуществлении деятельности по опеке и попечительству и ряд других), что соответствует трети объема вопросов местного значения муниципальных образований, закрепленных статьями 14, 15, 16 того же Закона. При этом такие права закрепляются не только в базовом, но и в отраслевом законодательстве. Более того, с учетом изложенных выше проблем разграничения компетенции, это ведет к тому, что не всегда можно однозначно определить природу той или иной функции, понять, как она соотносится с вопросами местного значения и не является ли она в действительности государственным полномочием, не переданным в установленном порядке. Закрепление значительного объема прав по решению вопросов, не отнесенных законом к вопросам местного значения, ведет к размыванию ответственности за их решение, перекладыванию политической и социальной ответственности государства на нижестоящий уровень власти, который не всегда способен в должном объеме это реализовать.

Стали отмечаться также случаи, когда органы прокурорского надзора требуют от органов местного самоуправления в обязательном порядке исполнения полномочий (т.е. не только прав, но и обязанностей) по вопросам, не отнесенным к вопросам местного значения.

Требуется **государственное поручение** по проведению работы по дальнейшей оптимизации, уточнению и разграничению полномочий между уровнями публичной власти, между видами муниципальных образований. Необходимо надлежащим образом урегулировать полномочия, не подпадающие под вопросы местного значения – либо в установленном порядке передать их на местный уровень, установив в Федеральном законе №131-ФЗ соответствующий им вопрос местного значения, либо изъять из компетенции органов местного самоуправления, предав его на соответствующий государственный уровень. Исключить закрепление в законе одинаковых или сходных полномочий за разными уровнями публичной власти и/или разными видами муниципальных образований одновременно. В тех случаях, когда сделать это в законе принципиально невозможно либо нецелесообразно в связи с возникающим при этом ограничениям возможностей муниципалитетов по комплексному социально-экономическому развитию, уместно заключать публичные договоры между органами власти разных уровней, а также между органами местного самоуправления муниципального района и поселений по разграничению полномочий между ними в рамках установленных законом компетенций, для чего требуется ввести в право институт «публичного договора».

Считаем целесообразным разделить в Федеральном законе №131-ФЗ вопросы местного значения для городских поселений и для сельских поселений.

Требуется неукоснительно соблюдать норму статьи 83 Бюджетного кодекса Российской Федерации, согласно которой при возложении на органы местного самоуправления новых расходных обязательств либо увеличении имеющихся

одновременно должны определяться источники и порядок финансирования соответствующих дополнительных расходов; исключить из практики Государственной Думы принятие к рассмотрению в первом чтении законопроектов, не содержащих соответствующих положений, установив данное правило в Регламенте Государственной Думы.

Необходимо провести системную и масштабную работу по расчету стоимости полномочий местного самоуправления применительно к каждому субъекту Российской Федерации или их группам (например, по федеральным округам).

Считаем необходимым уточнить в Федеральном законе №131-ФЗ компетенции органов местного самоуправления внутри одного муниципального образования. Целесообразно законодательно установить общее правило, что представительный орган муниципального образования осуществляет нормативное правовое регулирование по вопросам, отнесенным к компетенции муниципального образования, а местная администрация регулирует эти вопросы в случаях и в порядке, установленном принятыми нормативными правовыми актами; и неукоснительно соблюдать этот подход в практике правоприменения.

Представительному органу должны принадлежать законодательно установленные исключительные полномочия по утверждению планов и программ, как комплексного социально-экономического развития муниципального образования, так и планов и программ по направлениям муниципальной деятельности, по утверждению тарифов на услуги муниципальных предприятий и учреждений, по определению порядка создания, реорганизации и ликвидации муниципальных предприятий и учреждений.

Полагаем целесообразным законодательно предоставить необходимые полномочия главе муниципального образования как его высшему должностному лицу по обеспечению осуществления органами местного самоуправления полномочий по решению вопросов местного значения и отдельных государственных полномочий, включая возможность координации деятельности органов местного самоуправления и их регулярной отчетности перед главой в соответствии с процедурой, установленной уставом муниципалитета.

Устойчивой тенденцией является заметный рост числа государственных полномочий, передаваемых для осуществления органам местного самоуправления.

В настоящее время количество государственных полномочий, переданных с федерального уровня, невелико (первичный воинский учет в местностях, где отсутствуют военные комиссариаты, составление списков кандидатов в присяжные заседатели). В то же время большую часть делегированных на уровень местного самоуправления государственных полномочий составляют государственные полномочия субъектов Российской Федерации. К таким полномочиям относятся, например, создание комиссий по делам несовершеннолетних и защите их права, организация деятельности данных комиссий, социальная поддержка и социальное обслуживание отдельных категорий граждан, полномочия в сфере здравоохранения, организация и осуществление деятельности по опеке и попечительству, формирование и содержание архивных фондов, поддержка сельскохозяйственного производства и ряд других.

Во многих случаях субъектами Российской Федерации передаются не отдельные государственные полномочия, а целые блоки полномочий, по факту

практически все полномочия в определенной сфере. Проблема заключается в том, что при принятии полномочия, с одной стороны, расширяется поле деятельности органов местного самоуправления, и это имеет определенную целесообразность, но, с другой стороны, нередко сужаются возможности муниципалитетов для решения задач местного значения.

Ситуация усугубляется тем, что во многих «отраслевых» законах, принимаемых в последнее время, субъектам Российской Федерации разрешается передавать на местный уровень переданные им федеральные государственные полномочия. Это предусмотрено, например, Федеральными законами «Об актах гражданского состояния», «О Всероссийской сельскохозяйственной переписи», «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции», «О ветеранах», «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации», «О жилищных субсидиях гражданам, выезжающим из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей» и др. Такая ситуация крайне усложняет и запутывает распределение и реализацию соответствующих функций.

Доля средств, передаваемых местным бюджетам из бюджетов вышестоящего уровня в виде субвенций в целях финансового обеспечения делегированных органам местного самоуправления отдельных государственных полномочий составляет по итогам 2012 года 28,4% консолидированных доходов местных бюджетов, или 893,6 млрд. рублей (данные Министерства финансов РФ).

В то же время реализация делегированных государственных полномочий на основе субвенций из бюджетов вышестоящего уровня не способствует укреплению налогового потенциала муниципальных образований, не стимулирует органы местного самоуправления к эффективному исполнению переданных (не собственных) полномочий, возложенных на них без их согласия и зачастую без достаточного финансового и материального обеспечения. Делегирование полномочий нижестоящим уровням публичной власти представляет собой вторичный механизм перераспределения компетенции, а потому является следствием неэффективного первичного разграничения полномочий между различными уровнями публичной власти.

Полагаем **целесообразным разработать и принять новую редакцию главы 4 Федерального закона №131-ФЗ**, регулиующую наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, в которой:

- определить основные принципы и случаи делегирования государственных полномочий местному самоуправлению;
- подтвердить, что государственные полномочия передаются исключительно законом;
- определить, что делегируются только полномочия по предоставлению услуг, при этом нормативно-правовое регулирование осуществления полномочий, включая нормативы и стандарты услуг, социальные льготы, равно как и финансирование предоставления услуг, основанное на оценке стоимости передаваемого полномочия, включая накладные расходы, устанавливаются тем уровнем власти, который делегирует данные полномочия со всей полнотой ответственности за их финансирование;
- исключить возможность «двойной» передачи государственных полномочий (с федерального уровня – на региональный, а затем с регионального – на местный):

передавать можно, как принцип, только полномочия своего уровня власти, иной подход ослабляет ответственность за исполнение полномочий;

- предусмотреть возможность предварительного согласования передачи полномочий органов государственной власти субъекта РФ органам местного самоуправления муниципальных образований с советом муниципальных образований субъекта РФ.

Необходимо провести ревизию перечня полномочий субъектов Российской Федерации, установленных статьей 26.3 Федерального закона от 6 октября 1999 года №184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», которыми органы государственной власти субъектов Российской Федерации вправе наделять органы местного самоуправления, с целью его сокращения.

Необходимо также урегулировать, наконец, застарелый вопрос о регистрации граждан по месту жительства при отсутствии органов федеральной миграционной службы, оформив его как делегированное федеральное государственное полномочие, и предусмотреть выделение субвенций на его реализацию.

С совершенствованием системы компетенций местного самоуправления неотъемлемо связан процесс **формирования единой системы качества и доступности государственных и муниципальных услуг**. Актуальной остается проблема, связанная с отсутствием единых принципов и методических рекомендаций выделения, классификации и стандартизации муниципальных услуг. В отсутствие таких стандартов на государственном уровне органы местного самоуправления вынуждены самостоятельно вырабатывать подходы к определению и классификации услуг, что замедляет внедрение нормативного финансирования муниципальных услуг. Необходимо привести во взаимное соответствие положения Бюджетного кодекса РФ и Федерального закона "Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг" в части определения и соотнесения понятий «муниципальная услуга», «муниципальная функция». Необходимо выработать на федеральном государственном уровне единые принципы и методические рекомендации выделения и классификации муниципальных услуг, единые подходы к установлению стандартов оказания услуг и их стоимостной оценки.

Комфортность предоставления услуг зависит, в первую очередь, от оперативности решения вопроса, с которым обращается человек, и от того, сколько времени и усилий затрачивает заявитель на общение с органами власти по этому поводу. В этой связи, во-первых, повсеместно должны быть приняты административные регламенты. В июле 2012 года истек отведенный Федеральным законом "Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг" срок для принятия всех необходимых регламентов, а также для приведения ранее принятых регламентов в соответствие с данным Законом. Административные регламенты должны устанавливать совершенно четкие нормативы: по срокам рассмотрения вопроса, по нормам времени ожидания в очереди, по порядку взаимодействия разных органов власти. И главное: эти правила должны неукоснительно соблюдаться, должна быть отлажена система контроля и жесткого реагирования на случаи нарушения установленных правил.

Во-вторых, должна быть создана соответствующая институциональная, организационная среда, которая позволяла бы людям минимизировать затраты времени и сил. Для этого нужно активно отрабатывать и шире внедрять модель многофункционального центра.

Однако неурегулированным остается вопрос финансирования деятельности многофункциональных центров, которые, как правило, существуют как учреждения субъекта Российской Федерации либо муниципальные учреждения. Соответственно, в законодательстве Российской Федерации необходимы отсутствующие ныне правовые механизмы, обеспечивающие возможность софинансирования их деятельности из бюджетов разного уровня.

Согласно Постановлению Правительства Российской Федерации № 796, в населенных пунктах с численностью населения свыше 50 тыс. человек в многофункциональном центре (МФЦ) должно быть не менее 20 окон для приема и выдачи документов. При этом предусмотрено, что площадь МФЦ в таких городах должна составлять, как правило, не менее 800 кв.м. Однако выполнение данных требований затруднительно для большинства малых и средних городов в связи с дефицитом свободных помещений, находящихся в муниципальной собственности.

Полагаем, что **необходимы региональные программы создания многофункциональных центров в муниципальных образованиях региона с возможным целевым софинансированием создания МФЦ** в тех муниципальных образованиях, возможности которых по созданию МФЦ в соответствии с требованиями и сроками, определенными законодательством, ограничены.

Полагаем, что поскольку вопрос повышения эффективности предоставления муниципальных услуг и связанный с ним вопрос о работе МФЦ является одним из ключевых для местного самоуправления, необходимо постоянное внимание к нему со стороны публичных властей всех уровней и устранения правовых и организационных препятствий на пути его реализации.

#### **IV. Вопросы финансово-экономических основ местного самоуправления**

Наиболее остро обсуждается – и сегодня, и уже немало лет – вопрос о необходимом и достаточном финансовом обеспечении деятельности муниципальных образований. Муниципалитетам – и это подтвержденный многолетней практикой и широким экспертным мнением факт – собственных доходов местных бюджетов повсеместно не хватает даже на текущую деятельность, не говоря уж о перспективном развитии соответствующих территорий. Налоговая и бюджетная политика, да и вся система межбюджетного регулирования недостаточно ориентирована на стимулирование органов местного самоуправления в комплексном развитии территорий муниципальных образований, в увеличении налогооблагаемой базы на соответствующих территориях. В связи с этим на современном этапе решение вопроса об увеличении доходной базы местных бюджетов и создание стимулов для органов местного самоуправления к наращиванию экономического потенциала муниципальных образований является необходимым условием для обеспечения устойчивого и комплексного социально-экономического развития муниципальных образований.

С начала административно-бюджетной и муниципальной реформ 2003-2004 годов формирование финансовых основ муниципальных образований

осуществляется с учетом основных принципов бюджетной системы Российской Федерации - разграничения расходных обязательств между всеми уровнями публичной власти в Российской Федерации и закрепления на постоянной основе доходных источников за федеральным бюджетом, бюджетами субъектов Российской Федерации и местными бюджетами.

В то же время для обеспечения финансовой самостоятельности муниципальных образований принципиальное значение имеет не только наличие у муниципальных образований собственных налоговых доходов, но и их объем в общей структуре доходов местных бюджетов. Хотя в Федеральном законе № 131-ФЗ нет прямой формулировки принципа соразмерности ресурсов местного самоуправления предоставленным им полномочиям, этот принцип заложен в идеологии данного Закона. Этот принцип утверждается Европейской хартией местного самоуправления (п.2 ст.9 Хартии). При этом муниципальные образования должны хотя бы частично обладать реальными собственными финансовыми средствами, которыми они вправе распоряжаться по своему усмотрению, равно как и определять ставки местных налогов и сборов в пределах, установленных законом (пп.1 и 3 ст. 9 Хартии).

Как выше уже отмечалось, в процессе административно-бюджетной и муниципальной реформы не удалось решить важные проблемы в сфере финансового обеспечения муниципалитетов.

В течение ряда лет сохраняется тенденция значительной централизации в федеральном бюджете доходов бюджетной системы Российской Федерации. Указанная централизация финансовых ресурсов в федеральном бюджете с последующим перераспределением их части в бюджеты субъектов Российской Федерации (и оттуда далее в местные бюджеты) в виде межбюджетных трансфертов не стимулирует социально-экономическое развитие муниципалитетов.

По данным Минфина России, межбюджетные трансферты местным бюджетам, связанные с финансовым обеспечением собственных полномочий органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения, в 2012 году составили 46,5% (1045,0 млрд. рублей). Таким образом, финансовое положение муниципальных образований в значительной степени зависит не от их собственных усилий, а от финансовых возможностей субъектов Российской Федерации, размеров межбюджетных трансфертов и налоговых доходов, передаваемых из бюджетов субъектов Российской Федерации местным бюджетам, а также эффективности и обоснованности механизмов их распределения между бюджетами муниципальных образований.

В совокупности поступления от местных налогов составляют только несколько процентов от всех собственных доходов местных бюджетов (4,0% от земельного налога и 0,5% от налога на имущество физических лиц). Основная часть налоговых доходов местных бюджетов по-прежнему формируется за счет отчислений от налога на доходы физических лиц, на администрирование которого органы местного самоуправления не могут оказывать какого-либо влияния.

Распределение собственных доходов по типам муниципальных образований в 2012 году, как и в предыдущие годы, характеризуется неравномерностью: в бюджеты городских округов поступило 1134,5 млрд. рублей (50,6%), в бюджеты муниципальных районов – 795 млрд. рублей (35,4%), в бюджеты поселений – 315,3 млрд. рублей (14,0 процента). Получается, что наибольшая доля собственных доходов концентрируется в настоящее время в бюджетах крупных экономически

развитых муниципальных образований, которых всего несколько сотен по России. А самая многочисленная категория муниципальных образований – городские и сельские поселения – имеет очень незначительный объем собственных доходов. И это при том, что в большинстве бюджетов поселений основная доля расходов состоит из расходов на оплату коммунальных услуг бюджетных учреждений и выплату заработной платы их работникам.

В этих условиях значительная часть поселений вынуждены финансировать многие другие расходные обязательства по остаточному принципу. Получается, что выстроенная таким образом налоговая политика приводит к деградации отечественной провинции.

И при этом консолидированный объем доходов местных бюджетов в процентах к ВВП страны постоянно сокращается. Так, в 1997 году данный объем составлял 10,9 % к ВВП, то в 2012 году только - 5,1 %.

Несмотря на передачу полномочий в области охраны здоровья и финансовому обеспечению дошкольного образования с муниципального и региональный уровень публичной власти необходимо учитывать то, что в течение нескольких лет, прошедших после принятия Федерального закона №131-ФЗ, более чем в полтора раза увеличилось перечни вопросов местного значения всех видов муниципалитетов. При этом не производились не только компенсация возросших расходов на их решение, но и расчет «стоимости» этих новых полномочий. Кроме того, в ряде федеральных законов на органы местного самоуправления возложены полномочия, явно выходящие за пределы вопросов местного значения (не являющиеся по своей природе муниципальными) и при этом не переданные в установленном порядке в качестве делегированных федеральных полномочий (т.е., по существу, это так называемые нефинансируемые государственные мандаты, неполный перечень которых указан в разделе III настоящего документа).

За органами местного самоуправления такие полномочия могут быть закреплены только в случае наделения их в установленном порядке государственными полномочиями, с предоставлением соответствующих субвенций на их исполнение местным бюджетам.

Доля средств, передаваемых местным бюджетам из бюджетов вышестоящего уровня в виде субвенций в целях финансового обеспечения делегированных органам местного самоуправления отдельных государственных полномочий составляет около 28,4% консолидированных доходов местных бюджетов или 893,6 млрд. рублей. В то же время реализация делегированных государственных полномочий на основе субвенций из бюджетов вышестоящего уровня не способствует укреплению налогового потенциала муниципальных образований, не стимулирует органы местного самоуправления к эффективному исполнению переданных (не собственных) полномочий, возложенных на них без их согласия и зачастую без достаточного финансового и материального обеспечения.

Следует отметить, что в прошлом году Государственной Думой было принято ряд законодательных инициатив направленных на увеличение доходной базы местных бюджетов. Так, нормами Федерального закона от 25 июня 2012 г. №94-ФЗ были внесены изменения в Бюджетный кодекс Российской Федерации, предусматривающие зачисление с 1 января 2013 года поступлений от налога, взимаемого в виде стоимости патента в связи с применением упрощенной системы налогообложения в бюджеты муниципальных районов и городских округов в размере 100% доходов соответственно, а также увеличение нормативов отчислений

от единого сельскохозяйственного налога в бюджеты поселений и муниципальных районов до 50% доходов соответственно (в бюджеты городских округов до 100% доходов).

Государственной Думой также был принят Федеральный закон от 03 декабря 2012 г. №244-ФЗ, положения которого предусматривают:

- увеличение с 1 января 2016 года размера нормативов отчислений в бюджеты муниципальных районов и городских округов от доходов в виде платы за негативное воздействие на окружающую среду с 40 % до 55%;

- увеличение с 1 января 2014 года размера нормативов отчислений в бюджеты городских округов от доходов от передачи в аренду земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена и которые расположены в границах городских округов, а также от продажи права на заключение договоров аренды указанных земельных участков и доходы от продажи земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена с 80 % до 100%;

- зачисление с 1 января 2013 года сумм денежных взысканий (штрафов) за несоблюдение муниципальных правовых актов в бюджеты муниципальных образований, которыми приняты соответствующие муниципальные правовые акты, по нормативу 100 процентов;

- обязанность органов государственной власти субъекта Российской Федерации установить с 1 января 2014 года дифференцированные нормативы отчислений в местные бюджеты от акцизов на автомобильный и прямогонный бензин, дизельное топливо, моторные масла для дизельных и (или) карбюраторных (инжекторных) двигателей, производимые на территории Российской Федерации, исходя из зачисления в местные бюджеты не менее 10 процентов налоговых доходов консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации от указанного налога.

Кроме того, принятый Федеральный закон от 29 ноября 2012 г. №202-ФЗ, предусматривает включение в число объектов обложения земельным налогом (с налоговой ставкой в размере, не превышающем 0,3 процента кадастровой стоимости земельного участка) земельных участков, ограниченных в обороте в соответствии с законодательством Российской Федерации, предоставленных для обеспечения обороны, безопасности и таможенных нужд.

За счет перераспределения указанных налоговых и неналоговых доходов между уровнями бюджетной системы Российской Федерации по оценке Правительства Российской Федерации доходы местных бюджетов должны возрасти на 67,6 млрд. рублей или на 2,2% роста к общим доходам местных бюджетов в 2012 году (3138,4 млрд. рублей).

В рамках реализации второго этапа перераспределения доходов бюджетов бюджетной системы в пользу местных бюджетов Правительством Российской Федерации рассматривается вопрос о передаче в бюджеты поселений, муниципальных районов и городских округов отчислений от налога, взимаемого в связи с применением упрощенной системы налогообложения, в размере 15%, 20% и 35% доходов соответственно. Кроме того, прорабатывается вопрос о введении местного транспортного налога в отношении физических лиц, на которых в соответствии с законодательством Российской Федерации зарегистрированы транспортные средства, признаваемые объектом налогообложения по этому налогу. По оценке Правительства Российской Федерации он должен увеличить

доходы местных бюджетов на 52,3 млрд. рублей. Доходы от данного налога предлагается зачислять в бюджеты муниципальных районов и поселений в равной пропорции, а в бюджеты городских округов в размере 100%. При этом поступления от транспортного налога, взимаемого с юридических лиц, по-прежнему будут зачисляться в бюджеты субъектов Российской Федерации и он сохранит статус регионального налога.

В рамках реализации второго этапа мер по укреплению доходной базы местных бюджетов, внесение указанных и других планируемых Правительством Российской Федерации изменений в бюджетное и налоговое законодательство Российской Федерации также позволит увеличить доходную базу местных бюджетов. В данном случае общий объем дополнительных доходов местных бюджетов должен составить 119,0 млрд. рублей или на 3,8% роста к общим доходам местных бюджетов в 2012 году (3138,4 млрд. рублей).

В то же время необходимо отметить, что принятые меры явно недостаточны и не могут полностью обеспечить соответствие доходной базы местных бюджетов объемам расходов местных бюджетов, необходимых для решения вопросов местного значения.

В соответствии с финансово-экономическим обоснованием к Федеральному закону №131-ФЗ, сделанном в 2003 году, оценка расходов местных бюджетов составляла 8,1 % от объема валового внутреннего продукта (ВВП). Поскольку после принятия указанного Федерального закона перечень полномочий органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения значительно расширился, то имеются все основания использовать данный показатель как базовый ориентир фактической стоимости расходных обязательств местных бюджетов по решению вопросов местного значения. Более точные расчеты финансовых потребностей муниципальных образований сделать затруднительно, поскольку:

а) не определены в едином реестре все установленные полномочия органов местного самоуправления по вопросам местного значения (в настоящее время, по экспертным оценкам, данные полномочия содержатся в 203 отраслевых федеральных законах);

б) данные полномочия не сертифицированы (либо сертифицированы только выборочно), т.е. нет механизмов объективной оценки их стоимости.

В России в 2012 году объем ВВП составил 60,6 трлн. рублей. Таким образом, расходы местных бюджетов, необходимые для исполнения органами местного самоуправления своих полномочий, можно оценить в сумме 4,9 трлн. рублей. В то же время в 2012 году доходы местных бюджетов составили лишь 3,1 трлн. рублей, что на 1,8 трлн. рублей меньше фактических финансовых потребностей муниципалитетов. При этом в 2012 году доля доходов федерального бюджета по отношению к ВВП составила 20,9 %, то есть увеличилась по сравнению с 1997 годом на 7 процентных пунктов, или в 1,5 раза. В то же время доля доходов местных бюджетов по отношению к ВВП, как уже выше отмечалось, сократилась в 2012 году по сравнению с 1997 годом с 10,9% до 5,1 %, или более чем в 2 раза. При этом в 2012 году объем долговых обязательств муниципальных образований составил 10,9% от собственных доходов местных бюджетов, в 2007 году – 7,1%, в 2008 году – 5,6 процента.

Ряд других мер и законодательных инициатив также не могут однозначно существенно улучшить финансовое положение муниципалитетов несмотря, на то,

что формально они направлены на сокращение расходов или увеличение доходов местных бюджетов.

Федеральным законом от 23 июля 2013 г. №252-ФЗ предусматривается снижение на 10% норматива отчислений от налога на доходы физических лиц, зачисляемого в доходы местных бюджетов, с одновременным увеличением норматива отчислений от данного налога, зачисляемого в доход бюджета субъектов Российской Федерации, в связи с передачей с 1 января 2014 года с местного на региональный уровень власти полномочий по обеспечению государственных гарантий реализации прав на получение общедоступного и бесплатного образования в муниципальных дошкольных образовательных учреждениях посредством предоставления субвенций местным бюджетам, включая расходы на оплату труда, приобретение учебников и учебных пособий, средств обучения, игр, игрушек (за исключением расходов на содержание зданий и оплату коммунальных услуг).

При этом в результате внесения указанных изменений будут уменьшены с 10% до 5 % и с 20% до 15% единые нормативы отчислений от данного налога, установленные соответственно для бюджетов всех муниципальных районов и городских округов. Кроме того, с 20% до 15% будет уменьшена доля налоговых доходов консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации от налога на доходы физических лиц, подлежащая распределению органами государственной власти субъектов Российской Федерации между местными бюджетами по единым и (или) дополнительным нормативам отчислений. Полагаем, что увеличение доходов региональных бюджетов в связи передачей им указанных дополнительных полномочий исключительно за счет сокращения доходной базы местных бюджетов представляется необоснованным.

Следует отметить, что согласно финансово-экономическому обоснованию к Федеральному закону от 29 декабря 2012 №273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации», передача указанных полномочий субъектам Российской Федерации увеличит расходы субъектов Российской Федерации, а, следовательно, сократит расходы местных бюджетов на 112,6 млрд. рублей. В то же время в результате внесения указанных изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации доходы местных бюджетов сократятся на 160 млрд. рублей. При этом фактическая несбалансированность местных бюджетов и так составляет 1,8 трлн. рублей.

Уменьшение размеров единых нормативов отчислений от налога на доходы физических лиц в местные бюджеты негативно повлияет на стабильность доходной базы бюджетов муниципальных районов и городских округов и сократит стимулы для органов местного самоуправления данных муниципальных образований по развитию налоговой базы на соответствующих территориях. В связи с этим в 2015 году необходимо восстановить размеры указанных единых нормативов отчислений до уровня 2013 года, снизив при этом с 15 % до 10% долю налоговых доходов консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации от налога на доходы физических лиц, подлежащую распределению по решению органов государственной власти субъектов Российской Федерации между местными бюджетами. В дальнейшем норматив отчислений от этого налога в местные бюджеты возможно увеличить до 50%, как это было предусмотрено в ранее действующем Федеральном законе "О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации".

Явно недостаточен и размер имущественного взноса в Фонд содействия развитию ЖКХ для увеличения лимитов предоставления финансовой поддержки субъектам Российской Федерации. В проекте федерального закона № 348499-6 «О федеральном бюджете на 2014 год и на плановый период 2015 и 2016 годов» предусмотрено на данные цели в 2014 году – 43,3 млрд. руб., в 2015 году – 30,9 млрд. руб., в 2016 году – 10,0 млрд. руб. Вместе с тем следует отметить, что согласно финансово-экономическому обоснованию к Федеральному закону от 25.12.2012 № 270-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О Фонде содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства» общий объем средств Фонда содействия развитию ЖКХ, необходимый только для полного переселения граждан из аварийного жилья, признанного таковым в срок до 1 января 2012 года, с учетом строительства энергоэффективных домов должен составить 217,0 млрд. рублей. При этом объемы финансирования на данные цели за счет всех источников должны составить 354 млрд. рублей. С учетом перехода на комплексный и системный ремонт многоквартирных домов средняя по Российской Федерации цена за 1 кв. м соответствующих работ, по экспертным данным, составит 3,1 тыс. рублей. В этом случае объем финансовых ресурсов, необходимых для ликвидации потребности в проведении капитального ремонт жилищного фонда, оценивается в сумме 3,6 трлн. рублей.

Перспективным источником формирования доходов местных бюджетов является местный налог на недвижимость, который предполагается взимать на основе оценки рыночной стоимости недвижимого имущества. Его предлагается устанавливать взамен земельного налога и налога на имущество физических лиц. При этом налог на недвижимое имущество будет, во-первых, взиматься со всех объектов недвижимого имущества, находящихся в собственности физических лиц, а во-вторых, его базой будет выступать кадастровая стоимость этих объектов, а не инвентаризационная, как в настоящее время. В 2012 году объем поступлений от земельного налога составил 124,9 млрд. рублей, а налога на имущество физических лиц - 15,8 млрд. рублей. По предварительным оценкам Правительства Российской Федерации в результате введения местного налога на недвижимость вместо этих двух налогов планируется рост налоговых поступлений в 1,5 раза (211,0 млрд. рублей).

При этом необходимо, чтобы введение данного налога, с одной стороны, обеспечило более справедливое распределение налоговой нагрузки между объектами недвижимого имущества с разной рыночной стоимостью, а с другой стороны, было социально приемлемым и осуществлялось с учетом сложившегося уровня доходов населения, не привело к росту налоговой нагрузки на малообеспеченных граждан. Необходимо также, чтобы 100% поступлений от этого налога зачислялись в местные бюджеты. Эти меры должны привести к тому, чтобы установление данного налога позволило увеличить доходы местных бюджетов, а также перераспределить налоговую нагрузку по налогообложению недвижимости таким образом, чтобы собственники дорогой недвижимости и больших земельных участков платили обоснованные налоги.

Проект Федерального закона №51763-4 «О внесении изменений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации и некоторые другие законодательные акты Российской Федерации» принят Государственной Думой в первом чтении 10 июня 2004 года. Вместе с тем местный налог на недвижимость планируется включить в налоговую систему Российской Федерации уже не первый

год. Введение данного налога возможно после завершения работ по кадастровой оценки объектов капитального строительства. «Основные направления налоговой политики Российской Федерации на 2014 год и на плановый период 2015 и 2016 годов», одобренные Правительством Российской Федерации 30 мая 2013 года, предусматривают значительный переходный период до 1 января 2018 года, предполагающий лишь постепенное введение налога на недвижимое имущество на всей территории Российской Федерации по мере готовности муниципальных образований к его введению.

В основных направлениях бюджетной политики на 2014 год и плановый период 2015 и 2016 годов указывается, что необходимо особое внимание уделить вопросам повышения эффективности деятельности органов местного самоуправления, создания условий для получения больших результатов в условиях рационального использования имеющихся ресурсов за счет их концентрации на проблемных направлениях. Для достижения таких целей предлагается осуществлять совершенствование территориальной организации местного самоуправления, оптимизацию формирования и организации управленческой структуры органов местного самоуправления, направленную на устранение дублирования реализации властных полномочий на одной территории.

Однако **такой подход подменяет собой решение требуемой задачи – создание стимулирующей развитие бюджетно-налоговой системы для местного уровня власти**, не приводит к реальной экономии финансовых средств, и несет в себе целый ряд неучитываемых рисков.

Так, упразднение местной администрации поселения, являющегося административным центром муниципального района, повлечет увеличение полномочий местной администрации муниципального района и, скорее всего, штатной численности данной администрации и расходов бюджета данного муниципального района на организацию её деятельности. В результате данной меры (если ее рассматривать лишь как меру бюджетной экономии) расходы консолидированного бюджета муниципального района могут существенно не сократиться.

Расширение территории муниципального образования формально действительно приводит к расширению налоговой базы соответствующего местного бюджета. Однако одновременно происходит пропорциональное увеличение нагрузки на местный бюджет в целях обеспечения потребностей возросшего числа жителей этой увеличившейся территории. Все это объективно не позволяет обеспечить реальный рост налоговых доходов муниципалитетов, так как, и это очевидно, кардинально не меняет сложившейся в нем социально-экономической ситуации.

При распределении доходных источников между уровнями бюджетной системы должен соблюдаться принцип: за бюджетами субъектов Российской Федерации и местными бюджетами должны закрепляться налоговые доходы, на развитие налогооблагаемой базы которых могут влиять органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления соответствующих территорий.

Так, например, передача местным бюджетам налоговой ставки налога на прибыль организаций в размере 2 процентов, суммы поступлений от которой в настоящее время зачисляются в федеральный бюджет, позволит увеличить доходы

муниципалитетов более чем на 200 млрд. руб. и будет стимулирующим фактором для муниципалитетов, особенно крупных, по развитию производств на своей территории.

В настоящее время значительно сокращают доходную базу местных бюджетов льготы по местным налогам (прежде всего речь идет о земельном налоге), установленные федеральным законодательством для крупных государственных собственников. Отмена таких льгот (или их «монетизация») – это не только переход к более справедливому способу распределения собственных налоговых доходов между уровнями публичной власти, но и способ повышения налоговой автономии местных властей, а значит – и ответственности за принимаемые ими решения. Данная мера приведет к увеличению размеров поступлений в местные бюджеты более чем на 19,0 млрд. руб. ежегодно.

Малое и среднее предпринимательство за последние годы стало важнейшим сектором экономики, который оказывает значительное влияние на социально-экономическую ситуацию в России. Именно в этом секторе экономики динамично создаются новые рабочие места, привлекаются инвестиции, а также создаются товары, предоставляются услуги, которые жизненно необходимы населению муниципальных образований. Успешное и эффективное развитие малых и средних предприятий на территории муниципальных образований позволяет в значительной степени обеспечить основные жизненные потребности населения на соответствующих территориях в работах, услугах и товарах. При этом именно на местном уровне возможно учесть многие особенности и специфику деятельности субъектов малого и среднего предпринимательства, а также эффективно применять к ним механизмы финансовой поддержки и системы налогообложения.

Положения Федерального закона от 24 июля 2007 года №209-ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации» предусматривают финансовую, имущественную, информационную, консультационную поддержку субъектов малого и среднего предпринимательства, поддержку в области подготовки, переподготовки и повышения квалификации их работников, поддержку в области инноваций и промышленного производства, поддержку в сфере сельскохозяйственной деятельности. Поэтому принципиально важно, чтобы в местные бюджеты поступали налоги, уплачиваемые организациями малого и среднего бизнеса, что, очевидно, является стимулирующим фактором для муниципалитетов по развитию малого и среднего бизнеса на своих территориях. Передача в полном объеме местным бюджетам отчислений от налога, взимаемого в связи с применением упрощенной системы налогообложения, увеличит доходы таких бюджетов на 180,0 млрд. руб.

В настоящее время назрела целесообразность возврата полномочий органов местного самоуправления в сферу недропользования. Предоставление органам местного самоуправления права распоряжаться общераспространенными полезными ископаемыми (в первую очередь, песком, глиной, гравием, торфом) не только укрепит минерально-сырьевую базу местного дорожного и гражданского строительства, а также энергетики, но и положительно скажется на доходах муниципальных образований. Для сельских поселений это может стать одним из основных источников наполнения их бюджетов. При этом субъекты Российской Федерации своими законами могли бы устанавливать конкретный перечень полезных ископаемых, являющихся на их территории общераспространенными.

Передача местным бюджетам доходов от налога на добычу общераспространенных полезных ископаемых даст им 4,9 млрд. рублей.

Представляется целесообразным изучить вопрос о предоставлении муниципальным образованиям вводить на своей территории местные сборы (например, за благоустройство).

В настоящее время доходы от налога на доходы физических лиц зачисляются по месту основной работы граждан, а не по месту их жительства. В связи с этим отчисления от этого налога поступают в основном в бюджеты крупных промышленно-развитых городов, в которых работает значительная часть жителей сельских поселений и малых городов, а не в бюджеты этих муниципалитетов. Вместе с тем предоставление указанным гражданам необходимых медицинских, социальных, образовательных и иных жизненно важных общественных услуг осуществляется по месту их жительства. Таким образом, в настоящее время порядок зачисления поступлений от налога доходы физических лиц значительно сокращает доходную базу бюджетов сельских поселений и малых городов, а также не стимулирует их социально-экономическое развитие. С учетом того, что НДФЛ – самый крупный налоговый доход для местных бюджетов, можно с большой долей уверенности сказать, что развитие малых муниципалитетов без изменения порядка зачисления налога на доходы физических лиц (не по месту основной работы, а по месту жительства граждан) невозможно. Следует отметить, что норма о зачислении налога на доходы физических лиц по месту жительства граждан впервые была изложена в Законе СССР от 9 апреля 1990 года «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР». Необходимо принять план поэтапного перехода к взиманию (или зачислению) подоходного налога по месту жительства граждан.

С другой стороны, передача местным бюджетам налоговой ставки налога на прибыль организаций в размере 2 процентов позволила бы компенсировать выпадающие доходы бюджетов крупных промышленно-развитых городов от изменения порядка уплаты налога на доходы физических лиц. При этом в целях более равномерного распределения поступлений от налога на прибыль организацией между местными бюджетами необходимо проработать вопрос об изменении порядка его взимания, установленного в Налоговом кодексе Российской Федерации.

Все перечисленные меры позволят дополнительно привлечь в местные бюджеты порядка 827,2 млрд. рублей или 26,4 % от объема суммарных доходов местных бюджетов (с учетом введения местного налога на недвижимость (211,0 млрд. рублей) и местного транспортного налога в отношении физических лиц (52,3 млрд. рублей), которые за 2012 год составили 3138, 4 млрд. рублей).

Принятые в 2012 году на законодательном уровне положения по расширению доходов местных бюджетов в 2013-2016 годах и изменению системы межбюджетных отношений будут учитываться в 2014 году и последующие два года при оценке бюджетной обеспеченности муниципальных образований и в качестве источников доходов для реализации органами местного самоуправления полномочий по решению вопросов местного значения. В связи с этим внесение предлагаемых в настоящем разделе дополнительных изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и Налоговый кодекс Российской Федерации может быть рассмотрено только после оценки результатов реализации принятых на

федеральном уровне мер по перераспределению доходов и полномочий между уровнями публичной власти.

Таким образом, считаем целесообразным **государственное поручение по продолжению подготовки предложений по внесению изменений в бюджетное законодательство Российской Федерации, а также в законодательство Российской Федерации о налогах и сборах в целях укрепления финансового положения муниципальных образований и создания для органов местного самоуправления стимулов по обеспечению устойчивого и комплексного развития территорий муниципальных образований**, основываясь изложенных выше предложениях.

Также требуется осуществление на федеральном и региональном уровнях постоянного и тщательного мониторинга финансового положения муниципальных образований, изменений основных параметров их бюджетов, структуры расходов, муниципального долга.

## **V. Вопросы стратегий и механизмов устойчивого и комплексного развития муниципальных образований**

Одна из важнейших задач в сфере местного самоуправления сегодня – повышение качества муниципального управления и эффективности принимаемых органами местного самоуправления решений в целях повышения уровня жизни граждан, создания равных возможностей для реализации населением своих социальных и экономических прав вне зависимости от места проживания, создание новых механизмов социально-экономического роста.

В настоящее время формирование «программных бюджетов» осуществляется в ряде субъектов Российской Федерации, а город федерального значения Москва уже реализует такой бюджет. Однако в законодательстве Российской Федерации не раскрыто понятие "комплексное социально-экономическое развитие муниципального образования", а также не определены базовые элементы, меры, механизмы и этапы обеспечения такого развития. В то же время следует отметить, что процесс комплексного социально-экономического развития муниципальных образований включает в себя не только порядок составления, утверждения и реализации органами местного самоуправления комплексных программ развития муниципальных образований, но и все вопросы, касающиеся муниципального прогнозирования, программно-целевого и территориального планирования, системное муниципальное управление проектами и целевыми программами по решению вопросов местного значения в отдельных областях и сферах деятельности, принятие конкретных управленческих решений и мер по реализации данных муниципальных программ и проектов, а также порядок формирования и использования материальных и финансовых ресурсов для достижения приоритетов, целей, задач социально-экономического развития соответствующих муниципальных образований.

В нормах Федерального закона №131-ФЗ комплексное социально-экономическое развитие муниципальных образований также прямо не отнесено к конкретным вопросам местного значения муниципальных образований, а также полномочиям органов местного самоуправления. В то же время, исходя из системного толкования всех в совокупности вопросов местного значения и норм Федерального закона №131-ФЗ, можно сделать вывод о том, что комплексное

социально-экономическое развитие муниципального образования все-таки относится к компетенции органов местного самоуправления.

Необходимо учитывать, что комплексное социально-экономическое развитие невозможно обеспечить без установления четких стратегических целей, задач и приоритетов осуществления в каждом муниципальном образовании социально-экономической политики, а также определения системных и взаимоувязанных механизмов и мер их реализации. Попытки органов местного самоуправления решать каждый из вопросов местного значения по отдельности и без применения системных подходов приводит к возникновению дисбалансов в развитии различных сфер деятельности и отраслей экономики соответствующих муниципалитетов, что негативно влияет на уровень и качества жизни населения.

Федеральный закон №131-ФЗ к полномочиям органов местного самоуправления поселений, муниципальных районов и городских округов в целях решения вопросов местного значения отнес принятие и организацию выполнения планов и программ социально-экономического развития муниципальных образований. В соответствии с указанными планами и программами органы местного самоуправления должны обеспечить комплексное развитие основных отраслей экономики и социальной сферы муниципальных образований, формировать и исполнять местные бюджеты, а также применять программно-целевые методы муниципального планирования и осуществлять свою социально-экономическую политику. При этом успешное устойчивое и комплексное социально-экономическое развитие территорий зависит не только от наличия в каждом муниципальном образовании указанных муниципальных планов и программ, но и от их содержания, конкретных способов, мер и механизмов реализации, а также наличия в муниципальных образованиях необходимых финансовых, материальных и кадровых ресурсов для решения указанных вопросов.

В настоящее время эффективному решению данных вопросов препятствует как недостаточность ресурсов у значительного числа муниципальных образований, так и отсутствие на федеральном уровне четкой правовой и методологической базы по регулированию указанных вопросов, а также механизмов стимулирования органов местного самоуправления по применению программно-целевых методов в сфере муниципального управления и бюджетного планирования. В связи с этим, несмотря на утверждение в подавляющем большинстве муниципалитетов планов и программ комплексного социально-экономического развития муниципального образования, их практическая реализация органами местного самоуправления во многих случаях носит формальный и непоследовательный характер. Необходимым условием для обеспечения реализации принятых планов и программ является решение вопроса о достаточности доходной базы местных бюджетов и создание стимулов для органов местного самоуправления к наращиванию экономического потенциала соответствующих территорий, формированию в структуре бюджетов муниципальных образований «бюджетов развития».

Муниципальные программы являются важным инструментом для повышения эффективности бюджетных расходов, создающим условия для повышения качества бюджетного планирования, эффективности, гибкости и результативности использования бюджетных средств. В то же время их интеграция в бюджетный процесс, предусматривающая утверждение и распределение бюджетных ассигнований в решениях о местном бюджете по

муниципальным программам, требует четкой правовой регламентации в бюджетном законодательстве Российской Федерации.

Рост экономического и финансового потенциала муниципалитетов, необходимый для обеспечения их устойчивого развития, может стимулироваться за счет привлечения инвестиций в развитие производства и инфраструктуры на территориях муниципальных образований. Для решения данной задачи органам местного самоуправления необходимо обеспечить развитие свободной конкуренции на соответствующих территориях, открытость и прозрачность принимаемых управленческих решений, а также применение эффективных механизмов взаимодействия местной публичной власти с частным бизнесом. В целях решения указанной задачи органам местного самоуправления важно также применять рыночные механизмы для эффективного использования муниципального имущества и финансов. В настоящее время к таким механизмам относятся концессионные соглашения, договоры о совместной деятельности, а также другие формы муниципально-частного и государственно-муниципально-частного партнерства, муниципальные контракты, муниципальные гарантии, муниципальные инвестиции и т.д.

В настоящее время на всех уровнях публичной власти отсутствует финансовая возможность осуществлять исключительно за счет средств соответствующих бюджетов содержание и модернизацию всей публичной инфраструктуры, необходимой для реализации полномочий Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований. При этом на сегодняшний день в законодательстве Российской Федерации не определены необходимые и достаточные правовые условия для инвестирования средств в долгосрочные инфраструктурные проекты в целях улучшения доступности и повышения качества предоставляемых публичных услуг на условиях привлечения частных инвесторов в проекты государственно-частного и муниципально-частного партнерства, а также распределения рисков и ответственности за их реализацию между публично-правовыми образованиями и частными инвесторами. Нормы действующего законодательства Российской Федерации предусматривают возможность использования ограниченного числа моделей государственно-частного и муниципально-частного партнерства, которое осуществляется в основном в рамках реализации концессионных соглашений, что существенно ограничивает возможности частных инвесторов по привлечению кредитных средств и осуществлению экономического взаимодействия с публично-правовыми образованиями.

В связи с этим в Государственную Думу внесен проект федерального закона № 238827-6 «Об основах государственно-частного партнерства в Российской Федерации». Данным законопроектом предлагается унифицировать подходы к правовому регулированию государственно-частного партнерства, определить полномочия Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований при реализации проектов государственно-частного партнерства, установить обязательства публичного и частного партнеров при реализации соглашений о государственно-частном партнерстве, в том числе по обязательному финансированию и эксплуатации и (или) техническому обслуживанию объекта соглашения частным партнером.

Вместе с тем указанный законопроект нельзя назвать пока в полной мере доработанным и сбалансированным.

Полагаем, что в представленном законопроекте недостаточно четко определены основные цели осуществления государственно-частного и муниципально-частного партнерства, под которыми следует понимать, с нашей точки зрения, решение публичных задач и функций Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований при наличии финансового интереса у частного партнера путем объединения публичных и частных материальных, финансовых, организационных и других ресурсов. Такое партнерство означает, в том числе, переход от оказания государственных и муниципальных услуг исключительно государством и муниципалитетами к определенной форме предоставления государственных и муниципальных гарантий по оказанию таких услуг. В данном случае сами публичные услуги должны будут оказываться частными организациями, но при наличии определенной гарантийной ответственности государства и муниципалитетов. При этом такая ответственность должна быть установлена в законодательстве Российской Федерации.

Следует отметить, что согласно нормам законопроекта № 238827-6 публичным партнером может являться не только Российская Федерация, и (или) субъект (субъекты) Российской Федерации, но и (или) орган (органы) местного самоуправления в лице уполномоченных ими органов. При этом в статье 6 законопроекта определены также собственные полномочия муниципальных образований при реализации ими соглашений о государственно-частном партнерстве.

В связи с изложенным в законопроекте № 238827-6 необходимо уточнить понятие государственно-частного партнерства, ввести понятие «муниципально-частного партнерства», предусматривающее участие в нем муниципальных образований в лице уполномоченных органов местного самоуправления в качестве публичного партнера и их взаимодействие на основе соглашений с частными партнерами в целях повышения качества и обеспечение доступности предоставляемых публичных услуг населению, привлечения в экономику частных инвестиций. Данное понятие следует отграничить от понятия «государственно-частное партнерство».

При этом полагаем, что в силу целевого характера задач в сфере публично-частного партнерства публичный партнер в упомянутых соглашениях должен быть, как правило, один. Заключение многосубъектового соглашения о партнерстве между органами государственной власти, органами местного самоуправления и частным партнером (частными партнерами) возможно только в случае, если при заключении и исполнении таких соглашений каждый орган публичной власти будут действовать в пределах своей компетенции, установленной законодательством в рамках межрегионального или межмуниципального сотрудничества, решая публичные цели и задачи, ради которых такое институциональное сотрудничество и должно осуществляться. Для данных случаев в законопроекте следует ввести еще понятие «государственно-муниципально-частное партнерство».

К числу основных инструментов инвестиционного развития муниципальных образований и форм взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления, позволяющих консолидировать их усилия, относятся совместная реализация данными органами программ, предусматривающих стимулирование развития муниципалитетов с использованием грантовой поддержки в форме субсидий, софинансирования муниципальных расходов,

методическая, правовая, образовательная и информационная поддержка, а также проведение активной инвестиционной политики, позиционирование и продвижение брендов муниципальных образований и отдельных территорий.

Основным механизмом реализации активной инвестиционной политики могут стать инвестиционные программы развития муниципальных образований, в которых систематизированы меры, направленные на создание комфортной бизнес-среды и привлечение инвесторов на территорию муниципалитета.

Кроме того, обеспечить инвестиционную привлекательность муниципальных образований, а также модернизацию их рыночной инфраструктуры невозможно без создания в соответствующем муниципалитете развитой дорожной сети. Она должна отвечать современным потребностям граждан и частного бизнеса. То есть дороги должны соединять между собой не только населенные пункты муниципалитетов, но и обеспечивать круглогодичную и беспрепятственную связь с федеральными и региональным автомобильными дорогами.

В целях обеспечения комплексного подхода при реализации современной государственной градостроительной политики, связанной с социально-экономическим развитием территорий, в каждом муниципальном образовании – муниципальном районе, городском округе, городском поселении – необходимо разработать и утвердить документы территориального планирования муниципальных образований – генеральные планы городских округов, городских поселений (а, по возможности, и сельских поселений), а также разработать правила землепользования и застройки.

На основе генеральных планов поселений и правил землепользования и застройки органам местного самоуправления важно активизировать работу по разработке документации по планировке территорий в целях выявления границ незастроенных земельных участков, планируемых для предоставления физическим и юридическим лицам для строительства, а также границ земельных участков, предназначенных для размещения объектов капитального строительства различного назначения. Разработка проектов планировок территорий, а также проектов реконструкции застроенных территорий особенно важна для обеспечения модернизации и благоустройства среды жизнедеятельности, формирования архитектурного облика населенных пунктов.

Обеспеченность территорий современной градостроительной документацией является одним из основных факторов при рассмотрении вопросов выделения средств федерального бюджета субъекту Российской Федерации и средств регионального бюджета – муниципальным образованиям в рамках инвестиционных федеральных и региональных программ, в которых предполагается участие муниципалитетов.

Компетенцию по комплексному регулированию социально-экономической деятельности и развитию населенного пункта можно назвать комплексным градорегулированием, т.е. градорегулированием в широком смысле этого слова. Принцип стратегии развития публичных образований должен быть таков: тот субъект публичного управления, который формулирует, нормативизирует и реализует главную цель публичного образования, которая состоит в сохранении и развитии устойчиво-упорядоченной целостности публичного образования, и является основным субъектом градорегулирования. Таковыми для муниципального образования являются органы местного самоуправления. Вышестоящие органы публичной власти осуществляют градорегулирование в той степени, в какой это

сопряжено с реализацией функциональных (дополнительных) целей муниципального образования (функциональное градорегулирование).

Для того, чтобы осуществлять основное градорегулирование у муниципального образования должны быть соответствующие необходимые и достаточные полномочия. Комплексное социально-экономическое развитие муниципального образования (комплексное градорегулирование) должно осуществляться, таким образом, и государством, и муниципальным образованием через сложный и законодательно установленный механизм государственно-муниципального взаимодействия при основной ответственности муниципалитета и его населения за собственное комплексное и устойчивое развитие.

На сегодняшний день остается неурегулированным вопрос получения статистической информации органами местного самоуправления для прогнозирования социально-экономического развития муниципальных образований с целью оценки развития экономики и своевременному реагированию на неустойчивое финансовое положение предприятий и снижения налоговой базы.

Согласно Федеральному закону от 29 ноября 2007 года №282-ФЗ «Об официальном статистическом учете и системе государственной статистике» статистические данные, характеризующие экономическое положение и развитие крупных предприятий, находящихся на территории муниципальных образований, имеют статус служебной информации ограниченного распространения и не представляются органам местного самоуправления.

Недостаточность статистической информации сложилась в отношении и субъектов малого и среднего предпринимательства. В соответствии с Федеральным законом от 24 июля 2007 года №209-ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации» сплошное наблюдение за деятельностью субъектов малого и среднего предпринимательства проводится раз в 5 лет. В дальнейшем оперативная статистическая информация предоставляется на основе данных ограниченного числа малых предприятий (без индивидуальных предпринимателей), что не дает объективной информации о малом бизнесе в целом.

В результате затруднений получения информации от органов статистики и предприятий возможности органов местного самоуправления по оценке развития экономики и своевременному реагированию на негативные экономические процессы на своей территории, главное, на развитие налогооблагаемой базы весьма ограничены.

**Полагаем целесообразным государственное поручение, направленное на выработку необходимых механизмов устойчивого и комплексного социально-экономического развития муниципальных образований, для чего, по нашему мнению, требуется:**

решение проблем финансового, материального и кадрового обеспечения муниципальных образований в контексте перспективы устойчивого и комплексного социально-экономического развития муниципального образования;

создание на федеральном уровне четкой правовой и методической базы для осуществления органами местного самоуправления эффективного стратегического и программно-целевого муниципального планирования и управления, имея в виду основную ответственность органов местного самоуправления за комплексное градорегулирование территории муниципалитета;

повышение эффективности деятельности органов местного самоуправления по применению рыночных механизмов использования муниципального имущества и финансов, в том числе с использованием механизмов муниципально-частного и государственно-муниципально-частного партнерства;

создание благоприятного инвестиционного климата и одновременное развитие рыночной и социальной инфраструктуры на соответствующих территориях;

формирование в структуре местных бюджетов «бюджетов развития», направляемых на развитие муниципальной инфраструктуры и создание новых рабочих мест;

создание методической базы для органов местного самоуправления по разработке и утверждению документов территориального планирования муниципальных образований на современном и высокопрофессиональном уровне.

В настоящее время на рассмотрении Государственной Думы находится проект федерального закона №143912-6 «О государственном стратегическом планировании» (далее - законопроект №143912-6). Он будет регулировать отношения, возникающие между участниками государственного стратегического планирования в процессе прогнозирования, программно-целевого и территориального планирования, а также мониторинга реализации документов государственного стратегического планирования, в том числе при разработке, утверждении и корректировке документов государственного стратегического планирования.

Данный законопроект устанавливает понятия «стратегия социально-экономического развития субъекта Российской Федерации», «прогноз социально-экономического развития субъекта Российской Федерации», «программа социально-экономического развития субъекта Российской Федерации на среднесрочный период», «государственная программа субъекта Российской Федерации», а также требования к содержанию документов государственного стратегического планирования, порядку их разработки и корректировки, рассмотрения и утверждения.

Вместе с тем в представленном законопроекте не определены формы, порядок и условия участия органов местного самоуправления в государственном стратегическом планировании, а также документы муниципального стратегического планирования, которые должны разрабатываться, утверждаться и реализовываться на уровне местного самоуправления.

Кроме того, существенным недостатком законопроекта №143912-6 является то, что его нормы не устанавливают правовые основы муниципального стратегического планирования в процессе прогнозирования, программно-целевого и территориального планирования, а также не обеспечивают взаимосвязь между процессами муниципального стратегического планирования и государственного стратегического планирования. Четко не обозначен и принцип основной ответственности публичного образования за комплексное градорегулирование своей территории.

Федеральный закон №131 вводит понятия «программа и план комплексного социально-экономического развития муниципальных образований». Данные положения предусматривают, что к полномочиям органов местного самоуправления поселений, муниципальных районов и городских округов в целях решения вопросов местного значения относится принятие и организация

выполнения планов и программ комплексного социально-экономического развития, причем их принятие и утверждение отчетов об их исполнении находятся в исключительной компетенции представительного органа муниципального образования.

Кроме того, нормами Бюджетного кодекса РФ устанавливаются понятия «прогноз социально-экономического развития муниципального образования», «муниципальная программа» и «ведомственная целевая программа». При этом, согласно положениям Бюджетного кодекса, прогноз социально-экономического развития муниципального образования одобряется местной администрацией (часть 2 статьи 173), муниципальные программы, реализуемые за счет средств местного бюджета, утверждаются местной администрацией (статья 179), разработка, утверждение и реализация ведомственных целевых программ за счет средств местных бюджетов осуществляются в порядке, установленном местной администрацией (статья 179.3).

Для решения задачи по повышению эффективности государственных расходов в рамках реализации Программы Правительства Российской Федерации по повышению эффективности бюджетных расходов, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 30 июня 2010 года № 1101-р, продолжается подготовительная работа по внедрению программно-целевого принципа организации деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления, и подготовки к переходу, начиная с 2014 года, к «программному бюджету». Нормами Федерального закона от 7 мая 2013 года № 104-ФЗ вместо понятия «долгосрочные целевые программы (подпрограммы), реализуемые за счет средств местного бюджета» вводится понятие «муниципальные программы». Данный Федеральный закон предусматривает создание правовой базы для перехода к формированию бюджетов на основе программно-целевого принципа и реализации отдельных мероприятий указанной Программы.

В то же время следует отметить, что в законодательстве Российской Федерации не раскрыто содержание понятий «программы комплексного социально-экономического развития муниципальных образований», «программы развития муниципального образования» и «муниципальные программы», поэтому в настоящее время на федеральном уровне нельзя четко определить признаки данных программ, а также разграничить в каждом конкретном случае компетенцию по их принятию и реализации между представительным органом муниципальных образований и местной администрацией.

Таким образом, в целях обеспечения комплексного социально-экономического развития муниципальных образований на сегодняшний день **в федеральном законе необходимо установить:**

содержание понятий «прогноз социально-экономического развития муниципального образования», «комплексное социально-экономическое развитие муниципальных образований», «планы и программы комплексного социально-экономического развития муниципального образования», «программы развития муниципальных образований», «муниципальные программы», «ведомственные целевые программы», а также соотношение и взаимосвязь между собой данных понятий;

правовые основы порядка разработки, принятия и реализации указанных программ, их цели и задачи, а также разграничение компетенции представительных органов муниципальных образований и местных администраций по утверждению и

реализации вышеперечисленных программ, исходя их принципа: представительные органы принимают программы и отчеты об их исполнении, а местные администрации их исполняют (реализуют);

механизмы, за счет которых будет обеспечиваться взаимосвязь и взаимодействие указанных программ между собой и с бюджетным процессом в муниципальных образованиях, а также с документами государственного стратегического планирования;

критерии, позволяющие разграничить муниципальные программы на долгосрочные, среднесрочные и краткосрочные, а также рамочные сроки их действия.

Процесс обеспечения устойчивого и комплексного социально-экономического развития муниципальных образований при отсутствии на федеральном уровне установленных правовых и методологических принципов решения указанных вопросов представляется неполным, неэффективным и несистемным. Было бы целесообразным, чтобы указанные и другие вопросы муниципального стратегического планирования стали предметом правового регулирования уже внесенного в Государственную Думу законопроекта №143912-6. Тем более что муниципальное стратегическое планирование не может осуществляться отдельно от государственного стратегического планирования и без взаимосвязи с ним, а также без учета документов государственного стратегического планирования (говоря языком системно-структурного анализа, необходимо четко и однозначно описать как основное, так и функциональное градорегулирование и их пределы, а также полномочия их субъектов (регионов и муниципалитетов) в рамках регионального и муниципального комплексного градорегулирования). Необходимо **соответствующее государственное поручение**.

Депутатами Государственной Думы - членами Комитета по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления были подготовлены и представлены соответствующие поправки к указанному законопроекту №143912-6, устанавливающие основы муниципального стратегического планирования в Российской Федерации. Порядок осуществления муниципального стратегического планирования в части, не урегулированной федеральными законами, предлагается регулировать законами субъектов Российской Федерации.

Проблемы комплексного развития территорий муниципальных образований неразрывно связаны с подготовкой документов **территориального планирования**, главное назначение которых – определение границ зон планируемого размещения хозяйственных объектов федерального, регионального и местного значения.

Разработка проектов документов территориального планирования субъектов Российской Федерации и муниципальных образований ведется сегодня в отсутствие документов территориального планирования Российской Федерации. В результате субъекты Российской Федерации и муниципалитеты планируют развитие соответствующих территорий и размещение собственной инфраструктуры на долгосрочный период исходя из своих представлений о перспективах развития территорий без долгосрочных ориентиров в этой части со стороны федерального центра. Такая ситуация закладывает риски возникновения конфликта интересов, так как иерархия документов территориального планирования законодательством Российской Федерации не установлена.

Анализ процесса подготовки документов территориального планирования

выявил, помимо отмеченных, **наиболее острые проблемы, возникающие при разработке этих документов:**

- отсутствие актуализированной цифровой картографической основы;
- отсутствие утвержденных границ в ряде муниципальных образований;
- отсутствие достаточных средств в местных бюджетах на разработку документов территориального планирования;
- отсутствие порядка и условий упрощенного порядка предоставления сведений из государственных фондов, реестров и кадастров для подготовки документов территориального планирования;
- низкое качество подготовки документов территориального планирования.

Необходимость принятия на федеральном уровне неотложных и действенных мер, направленных на обеспечение подготовки документов территориального планирования, очевидна. В сложившихся условиях необходимо **государственное поручение** с целью:

- разработки стратегии пространственного развития в Российской Федерации для создания условий комплексного подхода к организации территории;
- определения новых принципов территориально-пространственного и градостроительного планирования и развития инфраструктуры: горизонтально-распределенной модели создания (воссоздания) компактных комплексных населенных пунктов (в том числе вокруг аграрных, аграрно-производственных и производственных кластеров) как эволюционной альтернативы бесперспективного и противоестественного для развития страны продолжения наращивания «вертикально-сжатых» городских агломераций и «сборки» всего населения страны в пару десятков таких агломераций;
- разработки и принятия решения Правительства Российской Федерации об утверждении перечня мероприятий по созданию системы территориального планирования Российской Федерации;
- рассмотрения возможности предоставления субсидий из федерального бюджета и бюджетов субъектов Российской Федерации в целях оказания финансовой помощи муниципальным образованиям на принципах софинансирования на разработку и доработку документов территориального планирования;
- актуализации цифровой картографической основы схем территориального планирования Российской Федерации;
- внесения соответствующих изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации в части регламентирования вопросов территориального планирования.

Государственным приоритетом должно быть формирование и стимулирование территорий опережающего роста.

**Создание условий для развития инновационно-активных территорий (наукограды, технопарки, ЗАТО и некоторые другие).** В современных условиях одним из наиболее заметных российских проектов является создание инновационного центра «Сколково». Инновационный центр «Сколково» представляет собой совокупность инфраструктуры территории этого инновационного центра и механизмов взаимодействия лиц, участвующих в

реализации проекта, в том числе путем использования этой инфраструктуры. Указанный инновационный центр имеет статус территориально обособленного комплекса, и его, несомненно, следует относить к территориям, предназначенным для обеспечения инновационного развития страны.

Вместе с тем следует учитывать, что в Российской Федерации уже достаточно давно применяется практика создания территорий инновационного развития. Именно такими территориями по своей сути являются наукограды, технопарки, особые экономические зоны, а также в значительной мере закрытые административно-территориальные образования (далее также – ЗАТО). При этом правовой статус таких территорий, а также порядок и условия их государственной поддержки определены в законодательстве Российской Федерации. Так, согласно Федеральному закону от 22 июля 2005 года № 116-ФЗ «Об особых экономических зонах» под особой экономической зоной понимается определяемая Правительством Российской Федерации часть территории Российской Федерации, на которой действует особый режим осуществления предпринимательской деятельности. На сегодняшний день существуют четыре типа таких особых экономических зон: промышленно-производственные, технико-внедренческие, туристско-рекреационные, портовые.

Технопарк, по существу, является территориальным объединением научных, научно-педагогических, производственных, обслуживающих, финансовых и жилищно-социальных учреждений в целях создания, внедрения и производства инновационных продуктов. Поэтому технопарки являются одним из важнейших механизмов формирования инновационной среды в российской экономике.

Существуют муниципальные образования, в которых имеется высокая концентрация научно-технического потенциала и градообразующий научно-производственный комплекс. Ряд таких муниципальных образований получили статус наукограда. В отличие от технопарков, которые могут занимать часть территории города, наукоград в целом является муниципальным образованием (городским округом), в котором научно-технические объекты являются градообразующими.

В настоящее время важно не только сохранить и развить накопленный в наукоградах научно-технологический и производственный потенциал, но и создать условия для его вовлечения в решение стратегических задач построения инновационной экономики в России и формирования современных муниципальных образований с высокоразвитой экономикой и социальной инфраструктурой. Для решения подобных задач требуются эффективные меры государства по стимулированию рыночного спроса на наукоемкую продукцию наукоградов, развитию их научно-производственного комплекса, решению социальных проблем, сбалансированного развития всех элементов их инфраструктуры – научных, технических, технологических, образовательных, производственных, жилищно-коммунальных, социальных, кадровых и др.

На сегодняшний день межбюджетные трансферты наукогодам, предоставляемые из федерального бюджета, рассчитываются только исходя из численности его населения. Вместе с тем существующая система не стимулирует деятельность органов местного самоуправления наукоградов по развитию инновационной инфраструктуры и, следовательно, не вполне отвечает

изначальным целям наделения этих городов статусом наукограда. В этих условиях финансового дефицита органы местного самоуправления наукоградов вынуждены расходовать бюджетные средства в основном на неотложные нужды жилищно-коммунального хозяйства.

Еще одна проблема в сфере развития наукоградов заключается в том, что сегодня отсутствуют реальные правовые и организационные механизмы, обеспечивающие взаимодействие федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления наукоградов, а также организаций, составляющих их научно-производственный комплекс, по вопросам развития на территории наукоградов научной, научно-технической, инновационной деятельности, подготовки кадров, создания комфортной городской инфраструктуры для работы и жизнедеятельности. В настоящее время форма взаимодействия органов власти всех уровней по указанным вопросам не регламентирована в законодательстве Российской Федерации. Предоставление средств государственной поддержки бюджетам наукоградов не связывается с требованиями о разработке и утверждении органами местного самоуправления наукоградов муниципальных целевых программ по развитию их социальной, инженерной и инновационной инфраструктуры. Вместе с тем решение данных вопросов без применения программно-целевых методов бюджетного планирования снижает как эффективность и системность их реализации, так и возможности осуществления уполномоченными федеральными органами государственной власти контроля за целевым и эффективным использованием органами местного самоуправления наукоградов федеральных средств, выделяемых на данные цели.

Обеспечить такое взаимодействие по данным вопросам возможно путем принятия **государственных программ инновационного и социально-экономического развития наукоградов** (своя для каждого наукограда) с участием в их реализации органов власти всех уровней, для чего необходимо соответствующее **государственное поручение**.

Согласно Закону Российской Федерации от 14 июля 1992 года № 3297-1 «О закрытом административно-территориальном образовании», ЗАТО – территориальное образование, в пределах которого расположены промышленные предприятия по разработке, изготовлению, хранению и утилизации оружия массового поражения, переработке радиоактивных и других материалов, военные и иные объекты, для которых устанавливается особый режим безопасного функционирования и охраны государственной тайны, включающий специальные условия проживания граждан. Многие такие предприятия, особенно в сфере атомной, космической и частично оборонной промышленности, непосредственно связаны с развитием приоритетных для страны направлений науки и техники, использованием и внедрением наукоемких технологий, инновационной деятельностью в соответствующих сферах.

ЗАТО, с точки зрения организации местного самоуправления, являются (как и наукограды) городскими округами. При этом местное самоуправление в ЗАТО, как и в наукоградах, осуществляется с определенными особенностями, установленными в данном случае Законом Российской Федерации № 3297-1.

Сейчас в России действуют 24 особые экономические зоны (в том числе 4 технико-внедренческие), 13 наукоградов, 42 ЗАТО. В 12 субъектах Российской

Федерации развиваются технопарки в сфере высоких технологий. В общей сложности в инфраструктуру таких территорий (в дороги, производственные помещения, лаборатории) государство уже вложило значительные средства. В то же время, например, на реализацию мероприятий, связанных с созданием и обеспечением функционирования Инновационного центра «Сколково», в Федеральном законе от 3 декабря 2012 года N 216-ФЗ "О федеральном бюджете на 2013 год и на плановый период 2014 и 2015 годов" предусмотрены гораздо большие объемы бюджетных ассигнований: в 2013 году – 24 320 000 тыс. рублей, в 2014 году – 22 950 900 тыс. рублей, в 2015 году – 9 891 500 тыс. рублей. В то же время на все 13 наукоградов в 2013 году выделено 576 702 тыс. рублей, и примерно такие же цифры на два последующих года. На дотации 42 ЗАТО в 2013 году выделено 11 565 873 тыс. рублей, и схожие суммы с тенденцией к снижению на два последующих года.

Таким образом, все базовые формы территорий инновационного развития в России уже созданы. Но, несмотря на определенную государственную поддержку, развитие указанных территорий и финансирование такого развития осуществляется пока недостаточно системно и, надо прямо сказать, их экономический и инновационный потенциал еще недостаточно развит, мало востребован, а в ряде случаев используется неэффективно. В то же время **данные территории, по нашему глубокому убеждению, должны и могут быть ключевыми и активными участниками процесса инновационного развития страны.**

На сегодняшний день актуальная задача заключается, по нашему глубокому убеждению, не столько в том, чтобы смоделировать какой-то новый специальный правовой статус для территорий инновационного развития, а в том, чтобы усовершенствовать имеющиеся в нашем распоряжении правовые формы таких территорий, а также средства и механизмы их государственной поддержки для целей модернизационного развития, для чего необходимо соответствующее **государственное поручение.**

Одной из важных правовых новаций Федерального закона № 131-ФЗ является **институт межмуниципального сотрудничества** – взаимодействие муниципальных образований в целях выражения и защиты своих общих интересов, а также объединения финансовых средств, материальных и иных ресурсов для решения вопросов местного значения.

Возможность осуществления межмуниципального сотрудничества предусмотрена Европейской Хартией местного самоуправления. Ее положения развиты в Федеральном законе № 131-ФЗ, на основании которого можно выделить три формы межмуниципального сотрудничества: ассоциативное, договорное и хозяйственное.

В рамках ассоциативной формы реализуются как прямо регламентированные Федеральным законом № 131-ФЗ варианты взаимодействия, так и варианты, способ реализации которых хотя и допускается законом, но требует дополнительной детализации со стороны самих участников. Так, в каждом субъекте Российской Федерации предусматривается образование регионального совета муниципальных образований, помимо этого может быть образовано единое общероссийское объединение муниципальных образований. Все это реализовано в Российской Федерации как на уровне субъектов (где практически повсеместно созданы советы муниципальных образований), так и на федеральном уровне (где действует

созданное в 2006 году Единое общероссийское объединение муниципальных образований – Общероссийской Конгресс муниципальных образований). При этом активно действуют и другие объединения муниципалитетов – общероссийские и межрегиональные: Союз российских городов, Ассоциация малых и средних городов России, Ассоциация сибирских и дальневосточных городов, Союз городов Центра и Северо-Запада, Ассоциация «Города Поволжья», Ассоциация «Города Урала».

Однако потенциал региональных советов муниципальных образований в вопросах межмуниципального сотрудничества пока реализован далеко не полностью. Не во всех субъектах Российской Федерации приняты законы, определяющие полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации по взаимодействию с соответствующими советами муниципальных образований. Весьма важной и в ряде случаев необходимой составляющей деятельности советов муниципальных образований субъектов РФ могло бы стать участие в региональном законотворческом процессе при определении роли и места местного самоуправления в региональном бюджетном процессе, при утверждении планов и программ развития субъекта РФ, при делегировании государственных полномочий, в других сферах взаимодействия органов местного самоуправления и органов государственной власти субъекта РФ в соответствии с законом субъекта РФ. Региональный совет муниципальных образований должен иметь право законодательной инициативы в законодательном (представительном) органе государственной власти субъекта РФ.

Согласно статьи 8 Федерального закона № 131-ФЗ, в целях объединения финансовых средств, материальных и иных ресурсов муниципальных образований для решения вопросов местного значения органы местного самоуправления могут заключать договоры и соглашения.

Такая договорная форма межмуниципального сотрудничества находит применение в разных сферах общественных отношений: культурный обмен, обмен опытом, информационный обмен, создание коллегиальных органов без образования юридического лица. Сегодня в качестве вариантов такого межмуниципального взаимодействия развиваются в основном различного рода соглашения о намерениях, договоры о сотрудничестве, по обмену опытом, оказанию методической и консультативной помощи по различным вопросам, отнесенным к ведению муниципалитетов. Но имеется потенциальная возможность и объединения ресурсов для решения вопросов местного значения через обычные хозяйственные договоры.

Наряду с ассоциативной и договорной формами межмуниципального сотрудничества действующее российское законодательство предусматривает и еще один способ взаимодействия – межмуниципальное хозяйственное сотрудничество, реализуемое путем создания юридических лиц совместно несколькими муниципальными образованиями.

Федеральный закон №131-ФЗ устанавливает создание межмуниципальных хозяйственных обществ в форме закрытых акционерных обществ и обществ с ограниченной ответственностью (ЗАО и ООО). Вместе с тем вызывает различные толкования вопрос о возможных участниках таких обществ, а именно: могут ли быть таковыми только муниципальные образования либо также и иные лица (физические или юридические). Но главным является вопрос: могут ли вообще органы местного самоуправления создавать ЗАО и ООО. Эти правовые

неопределенности являются одной из основных правовых причин того, что межмуниципальное хозяйственное сотрудничество практически не развивается (сегодня по стране создано лишь 114 межмуниципальных хозяйственных обществ). Но дело не только в этом.

При этом следует отметить, что межмуниципальные хозяйственные общества в форме ЗАО и ООО, а также фонды и автономные некоммерческие организации, которые также могут создавать муниципальные образования, нельзя рассматривать как наиболее приемлемые организационно-правовые формы для осуществления межмуниципального сотрудничества. Основным недостатком данных видов юридических лиц является то, что муниципальное образование утрачивает право собственности на имущество, передаваемое этим организациям. Особенности правовой формы этих юридических лиц также ограничивают механизмы контроля со стороны органов местного самоуправления за функционированием данных организаций. Кроме того, основная деятельность хозяйственных обществ направлена на получение прибыли, и юридическая конструкция такой организационно-правовой формы ориентирована скорее на решение частных, а не публичных задач, что не может быть приемлемо для межмуниципального сотрудничества, основной целью которого является совместное решение вопросов местного значения, имеющих публичный характер, несколькими муниципальными образованиями.

Указанные недостатки в известной степени снижают привлекательность хозяйственных форм межмуниципального сотрудничества, в то время как потенциал такого сотрудничества, как показывает европейский опыт, достаточно велик. В реальной же практике вполне возможно наличие совместных межмуниципальных проектов нескольких поселений, нескольких соседних муниципальных районов (даже относящихся к различным субъектам Российской Федерации), а также городского округа и соседних муниципальных образований других видов (например, в складывающихся городских агломерациях).

Полагаем целесообразным заменить в Федеральном законе №131-ФЗ и в соответствующем гражданском законодательстве имеющиеся формы межмуниципальных хозяйственных обществ – ЗАО и ООО, а также формы некоммерческих организаций на межмуниципальные предприятия и межмуниципальные учреждения, при этом необходимо предусмотреть, что они могут создаваться исключительно на основе муниципальной собственности и только двумя и более муниципальными образованиями.

Собственниками имущества, закрепленного за межмуниципальными предприятиями и учреждениями, остаются муниципальные образования, их учредившие, в пропорциональных долях, то есть в данном случае муниципальное имущество не подлежит отчуждению в собственность частных лиц и муниципальное образование сохраняет право собственности на него.

Полагаем целесообразным **государственной поручение**, направленное на предлагаемое выше корректировку Федерального закона №131-ФЗ, Гражданского кодекса РФ, иных федеральных законов в целях создания оптимальных для решения публичных и общественных задач форм межмуниципального хозяйственного сотрудничества.

## **VI. Вопросы инфраструктурного развития муниципальных образований**

**Земельно-имущественный комплекс** является одним из наиболее важных ресурсов для осуществления органами местного самоуправления своих полномочий. От того, как используют земельно-имущественный комплекс органы местного самоуправления, зависят поступления в местные бюджеты, развитие социальной сферы, благосостояние граждан.

В соответствии с Федеральным законом «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации» органы местного самоуправления осуществляют распоряжение земельными участками, находящимися в муниципальной собственности и государственная собственность на которые не разграничена. В настоящее время основной массив земельных участков, которыми распоряжаются органы местного самоуправления, относится именно к землям, государственная собственность на которые не разграничена.

Вопрос разграничения государственной собственности на землю давно перезрел. Предыдущие попытки решения, в том числе законодательного, этого вопроса оказались неудовлетворительными. Требуется создание адекватного законодательства, на основании которого можно решить этот вопрос. В основу этого законодательства целесообразно положить подход: в муниципальную собственность следует передать все земли в границах населенных пунктов, свободные от прав третьих лиц, государственная собственность на которые не разграничена. Органы местного самоуправления муниципальных образований должны стать активными субъектами этого процесса, как они стали активными субъектами процесса межевания и муниципализации не востребованных долей сельскохозяйственных земель.

В качестве первоочередной меры целесообразно отменить норму, позволяющую органам государственной власти субъектов Российской Федерации изымать у городов – административных центров этих субъектов полномочия по распоряжению земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена (основное градорегулирование на своей территории должны, по общему принципу, осуществлять муниципальные образования, что, кстати, предусматривается и действующим градостроительным правом). При возвращении указанных полномочий органам местного самоуправления необходимо предусмотреть обязательный и приоритетный учет интересов органов государственной власти в соответствующих градостроительных вопросах (осуществление функционального градорегулирования).

Необходимо отметить, что в целом в сфере землепользования и землеустройства перед муниципальными образованиями стоят следующие актуальные задачи:

формирование земельных участков, на которых расположены многоквартирные дома;

формирование земельных участков для их последующего предоставления гражданам, имеющим право на получение земельного участка бесплатно в собственность, в том числе гражданам, имеющим трёх и более детей;

установление на местности границ муниципальных образований и населенных пунктов и создание тематических слоев цифровых карт для обеспечения функционирования геоинформационных систем в целях государственного и муниципального управления земельными ресурсами;

актуализация результатов государственной кадастровой оценки земель, в том числе проведение рыночной оценки земельных участков для целей установления их кадастровой стоимости;

формирование земельных участков, на которые у муниципальных образований возникает право собственности;

подготовка проектов межевания земельных участков из состава земель сельскохозяйственного назначения.

Учитывая, что решение всех этих актуальных задач, связанных, прежде всего, с формированием земельных участков, которое включает, помимо прочего, геодезические и кадастровые работы, требует дополнительных финансовых затрат муниципалитетов, необходимо рассмотреть вопрос о системном финансировании этой деятельности из региональных бюджетов.

Целесообразно рассмотреть вопрос о формировании муниципальными образованиями фонда земель как единого геоинформационного ресурса, что является залогом эффективного управления и распоряжения земельными участками. В такой единый геоинформационный фонд целесообразно включать сведения о земельных участках, предназначенных для строительства жилья экономического класса, в том числе для их комплексного освоения в целях строительства такого жилья, а также размещения объектов, предназначенных для создания промышленных парков, технопарков, бизнес-инкубаторов и иного развития территорий.

Другой наиболее сложной задачей органов местного самоуправления в сфере земельно-имущественных отношений является повышение имущественных доходов местных бюджетов.

Одним из основных доходов, поступающих в местные бюджеты, является земельный налог. Грамотный учет (инвентаризация) муниципальными образованиями земельных участков, в том числе в рамках единого геоинформационного фонда, проведение муниципального земельного контроля за их использованием обеспечивают увеличение объема доходов бюджета муниципального образования.

В рамках осуществления муниципального контроля органы местного самоуправления осуществляют контроль целевого использования земельных участков. Немаловажна организация работы по выявлению неиспользуемых участков и прекращению прав на эти земельные участки. Это позволяет привлекать на данные участки новых инвесторов и, как следствие, пополнять бюджет.

**Сфера жилищно-коммунального хозяйства (ЖКХ) и предоставления коммунальных услуг** является одной из главных проблем в деятельности органов местного самоуправления и одной из основных макроэкономических проблем всего государства. Согласно опросам общественного мнения, проводимого ВЦИОМ, количество респондентов, отмечавших эту проблему как главную волнующую проблему их жизнедеятельности, составляло в октябре 2012 года 55%, а уже в феврале 2013 года оно увеличилось до 60% опрошенных. При этом именно

органы местного самоуправления играют важнейшую роль в системе управления отраслью.

Приоритеты и цели государственной политики в жилищной и жилищно-коммунальной сферах определены в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. №600 «О мерах по обеспечению граждан Российской Федерации доступным и комфортным жильем и повышению качества жилищно-коммунальных услуг», а также Концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 года № 1662-р. Стратегическая цель государственной политики в жилищной и жилищно-коммунальной сферах на период до 2020 года - создание комфортной среды обитания и жизнедеятельности для человека, которая позволяет не только удовлетворять жилищные потребности, но и обеспечивает высокое качество жизни в целом.

В сфере ЖКХ одним из основных вопросов, требующих кардинального решения, является высокая изношенность жилищного фонда и коммунальных сетей. В среднем износ основных фондов коммунальной инфраструктуры составляет порядка 60%. Однако в ряде муниципальных образований этот показатель достигает 70-100%. За последние 20 лет износ жилищного фонда продолжает расти. Капитальные вложения во все сферы коммунального хозяйства, за исключением газоснабжения и электроснабжения, минимальны. Многие коммунальные организации находятся в сложном финансовом положении и балансируют на грани рентабельности, а во многих регионах стало нормой регулярное банкротство подобных организаций. Как правило, ими производится не планово-предупредительный, а аварийно-восстановительный ремонт в рамках подготовки к отопительному сезону, что в значительной степени повышает риск возникновения более масштабных коммунальных аварий. Это все приводит к невысокому качеству предоставляемых населению коммунальных услуг.

50 млн. россиян потребляют воду, не соответствующую или не в полной мере соответствующую санитарным нормам и правилам (данные Роспотребнадзора), четвертая часть населения испытывает недостаток теплоснабжения, почти половина населения сталкивается с регулярными перебоями горячего водоснабжения, а более 40 % - и холодного водоснабжения.

Ответственность за организацию предоставления коммунальных услуг возложена на органы местного самоуправления, т.к. согласно Федеральному закону № 131-ФЗ организация в границах поселения электро-, тепло-, газо-, и водоснабжения населения, водоотведения, снабжения населения топливом относится к вопросам местного значения поселения, а организация в границах муниципального района электро- и газоснабжения поселений - к вопросам местного значения муниципальных районов. В настоящее время данные вопросы местного значения не имеют под собой достаточного содержательного наполнения, поскольку основная масса полномочий по регулированию отношений в этих сферах передана с местного на региональный уровень (за исключением отдельных полномочий по разработке схем теплоснабжения, водоснабжения и водоотведения, согласования инвестиционных программ и пр.).

Одной из проблем является и то, что на различных территориях организация коммунального обслуживания построена по-разному: где-то соответствующие функции устойчиво перешли поселениям, где-то контроль над ресурсами в этой

сфере сохранили за собой муниципальные районы. Как правило, в условиях большой территориальной разбросанности жителей предприятия ЖКХ организованы в масштабах отдельных групп населенных пунктов (а не районов в целом), что облегчило решение задач разграничения имущества коммунального назначения и организационно-правовых преобразований предприятий.

Однако это вызвало проблему дробления имущества и финансов в сфере ЖКХ между поселениями, а также создания большого количества небольших организаций коммунального комплекса с незначительным объемом предоставления коммунальных услуг, высоким уровнем эксплуатационных издержек и низкой эффективностью работы, отсутствием эффективных программ комплексного развития коммунальной инфраструктуры.

Одним из вариантов решения этой задачи является применение в этой сфере различных моделей межмуниципального хозяйственного сотрудничества, что станет возможным после снятия законодательных барьеров для развития этих перспективных и опробованных мировой практикой форм межмуниципальной кооперации.

Следует отметить, что современная политика, проводимая в сфере ЖКХ, не предполагает значительных государственных инвестиций в модернизацию коммунальной инфраструктуры. Государственная программа «Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан Российской Федерации», не подкреплена достаточными источниками финансирования.

Фактически бюджетное обеспечение имеет только федеральная целевая программа «Чистая вода», реализуемая с 2010 года и включенная в качестве составной части в новую государственную программу. Однако даже эффективность программы «Чистая вода» вызывает множество вопросов, в первую очередь потому, что требуемое для ее реализации софинансирование не по силам многим муниципальным образованияам.

Главные надежды в сфере модернизации коммунальной инфраструктуры территорий возлагаются сегодня на инвесторов. Однако, несмотря на некоторое улучшение условий деятельности для предпринимателей, установленные на законодательном уровне (в первую очередь – принятие долгосрочных тарифов на коммунальные услуги с 2014 года), интерес инвесторов к данной сфере деятельности пока не велик.

Отчасти ситуацию может изменить наведение порядка в городском хозяйстве: на сегодняшний день в муниципалитетах нередко отсутствуют градостроительные планы, программы комплексного развития коммунальной инфраструктуры, схемы электроснабжения, теплоснабжения, водоснабжения и водоотведения, велико количество бесхозных сетей, инфраструктура часто создается не там, где она реально нужна. Нерешенные проблемы с оформлением земли приводят к затягиванию сроков строительства и создают проблемы при подключении новых абонентов.

Федеральный законодатель предпринимает определенные усилия, чтобы стимулировать региональные и местные органы власти к наведению порядка в данной сфере. Так, в конце 2012 году были внесены изменения в Федеральный закон «О Фонде содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства», в соответствии с которыми одним из условий предоставления финансовой поддержки за счет средств Фонда стало наличие утвержденных в

установленном законодательством Российской Федерации порядке на территории соответствующего муниципального образования схем теплоснабжения, водоснабжения, водоотведения, а также программ комплексного развития системы коммунальной инфраструктуры муниципального образования.

Практика показывает, что разработка данных схем активно осуществляется в муниципалитетах. Однако в условиях отсутствия квалифицированных кадров и необходимых средств для привлечения компетентных специалистов, качество данной работы зачастую оказывается невысоко. Кроме того, у большинства органов местного самоуправления муниципальных образований отсутствует необходимый профессиональный опыт для работы с инвесторами. Однако главной проблемой все же остается отсутствие интереса у бизнеса к данной сфере. По оценкам экспертов, в большинстве своем представители бизнеса не готовы вкладывать инвестиции в коммунальную инфраструктуру муниципальных образований с населением менее 300 тысяч, поскольку отдача от инвестиций в данном случае предоставляется крайне проблематичной.

При этом у органов местного самоуправления чрезвычайно мало рычагов для стимулирования интереса предпринимателей в сфере ЖКХ. В частности, они не могут предоставить муниципальные гарантии для получения займов под инвестиционные проекты в коммунальной сфере. Они не в состоянии выступить соинвесторами данных проектов в силу отсутствия необходимых для этого бюджетных средств и оптимальных правовых механизмов. При этом существующих федеральных и региональных программ, направленных на решение данных проблем, явно недостаточно.

На федеральном уровне существует понимание относительно необходимости решения данных проблем в сфере ЖКХ. Тем не менее, конечные цели реформы ЖКХ - обеспечение нормативного качества жилищно-коммунальных услуг и нормативной надежности систем коммунальной инфраструктуры, повышение энергоэффективности систем коммунальной инфраструктуры и жилищного фонда, оптимизация затрат на производство коммунальных ресурсов и затрат по эксплуатации жилищного фонда - на сегодняшний день не достигнуты.

Поэтому с 2013 года одним из направлений деятельности Фонда содействия реформирования ЖКХ стало финансирование проектов по модернизации коммунальной инфраструктуры. Однако, в соответствии с условиями предоставления финансовой поддержки, средства Фонда возможно направлять только на разработку проектной документации и погашение ставки кредита. Однако эти меры не способны стимулировать развитие инвестиционных проектов в малых городах. Об этом свидетельствует крайне малое число заявок, поданных в Фонд по данному направлению.

Большинство экспертов в сфере ЖКХ сходятся во мнении, что необходимая модернизация коммунальной инфраструктуры сегодня невозможна без привлечения серьезных частных инвестиций, а также инвестиций из региональных и, главным образом, из федерального бюджетов. По крайней мере, **без существенной государственной поддержки невозможно реанимировать коммунальную инфраструктуру в малых и средних городах и на сельских территориях.**

**Содействие жилищному строительству и обеспечение нуждающихся граждан муниципальным жильем.** Как показывает практика, для значительного

числа муниципальных образований даже создание условий для массового жилищного строительства оказывается не по силам. С этой проблемой столкнулось большинство субъектов РФ в связи с Указом Президента РФ № 600, предписывающим предоставлять многодетным семьям участки, обеспеченные инфраструктурой.

Как свидетельствует мониторинг реализации Указов Президента РФ, проведенный Общественной палатой РФ, в большинстве муниципальных образованиях остро не хватает собственных земельных ресурсов под индивидуальное жилищное строительство в местах, обеспеченных транспортной, социальной и коммунальной инфраструктурой. В то же время в местных бюджетах отсутствуют средства (по расчетам муниципальных образований Приморского края стоимость таких работ по каждому участку составит около 2 миллионов рублей), за счет которых можно обеспечить инфраструктурой новые земельные участки.

Еще более сложной является задача обеспечения жильем нуждающихся граждан. Сегодня муниципалитеты обеспечивают жильем очередников, нуждающихся в улучшении жилищных условий по социальным показателям, и участвуют в программах по переселению из аварийного жилья по «физическим» показателям.

По данным Росстата, в 2012 году в России насчитывалось 3,2 млн. многоквартирных домов (МКД) с общей площадью 2 589 млн. кв. м. При этом количество МКД, достигших степени износа от 31 до 65 процентов, насчитывает 1,65 млн. единиц, от 66 до 70 процентов - более 210 тыс. единиц. Более 2,5 процента многоквартирных домов (общей площадью 99,0 млн. кв. м) являются аварийными или имеющими высокий уровень физического износа, что требует безотлагательных мер по их реконструкции или расселению.

Ликвидация аварийного жилищного фонда осуществляется преимущественно за счет средств федерального бюджета, предоставляемых Фондом содействия реформирования ЖКХ. Президентом В.В.Путиным поставлена задача переселения до 2017 года всего аварийного жилья, включенного в реестр аварийного жилья на 1 января 2012 года. Таким образом, переселение из аварийного жилья стало приоритетной задачей Фонда содействия реформирования ЖКХ.

В России признаны аварийными многоквартирные дома общей площадью 20,5 млн. кв. м. Но, во-первых, реальное количество аварийного жилья и жилья с высоким уровнем физического износа значительно больше (жилье зачастую не признается аварийным из-за необходимости нести дополнительные бюджетные расходы по улучшению жилищных условий граждан). Соответственно, для «неучтенных» домов выделение средств на переселение граждан не планируется.

Во-вторых, программы Фонда не распространяются на жилье, ставшее аварийным в результате чрезвычайных ситуаций. Чаще всего на расселение граждан из такого жилья в муниципальных бюджетах средств нет. Точно также в большинстве муниципальных образований отсутствует маневренный фонд. Поэтому органам местного самоуправления каждый раз решать такую проблему приходится «в ручном режиме», взывая о помощи к региональным и федеральным властям. Между тем, подобные проблемы требуют системных решений. Например, для переселения граждан, пострадавших от чрезвычайных ситуаций, из аварийного жилья могли бы использоваться средства Фонда содействия реформирования ЖКХ

в рамках отдельной подпрограммы. Это требует внесения соответствующих изменений в Федеральный закон «О Фонде содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства».

Необходимо также совершенствование непосредственно процедур выделения федеральных средств на переселение граждан из аварийного жилья. Например, практика приобретения готового жилья у застройщиков для переселения граждан из аварийного жилищного фонда, а именно ее затратность, существенно затрудняет достижение поставленной задачи по объемам переселения. В этой связи, следует проработать вопрос о переориентировании программы предоставления финансовой поддержки на жилищное строительство за счет федеральных источников на массовое строительство домов по муниципальному заказу, что позволит обеспечить заметную экономию финансовых ресурсов. Целесообразно, чтобы строительство жилья эконом-класса осуществлялось как в рамках программ, реализуемых Фондом содействия развитию жилищного строительства, так и самостоятельно органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления, в том числе в рамках реализации специальных региональных и муниципальных программ.

Развитие массового строительства жилья объективно приведет к увеличению предложения жилья и снижению (ограничению темпа роста) цен на рынке жилья, что также позволит улучшить жилищные условия людям, не участвующим в программах переселения.

Кроме того, необходимо скорейшее принятие и других мер, способных стимулировать жилищное строительство на территории муниципальных образований. Серьезным инструментом решения накопившихся проблем может стать развитие института некоммерческого арендного жилья, в том числе строительство специализированных жилых комплексов для некоммерческой аренды. При этом строительство таких жилых домов должно осуществляться на основании публично-частного партнерства, а заказчиками в строительстве данных жилых комплексов, как это нередко принято в зарубежной практике, могут выступать именно муниципалитеты, которые не только выделяют земельные участки под строительство и обеспечивают их инфраструктурой, но и могут являться соинвесторами строительства, получая для этой цели кредиты.

Сегодня уже сделаны первые шаги в создании правовых условий для строительства некоммерческого жилья (законопроект №197376-6). Однако для того, чтобы предлагаемый механизм заработал, предстоит принять целый ряд дополнительных нормативно-правовых актов.

Модернизации требует устаревший правовой институт социального найма жилья, аналога которого нет в развитых странах. Срок действия договора социального найма не ограничен, основные условия договора не могут изменяться в зависимости от доходов домохозяйства нанимателей, ставки оплаты по такому договору устанавливаются едиными для всех однородных объектов в рамках муниципалитета или субъекта Российской Федерации.

Гражданин, занимающий жилое помещение на основании договора социального найма, оплачивает только плату за наем, его содержание и текущий ремонт, а также коммунальные платежи, не компенсируя при этом расходы собственника на капитальный ремонт жилья, не говоря уже о всех затратах на строительство этого жилья. В связи с этим средства, потраченные из бюджета на

строительство муниципального социального жилья, фактически в бюджет не возвращаются.

Альтернативой социальному найму жилья является упомянутый выше некоммерческий найм, при котором наниматель в полном объеме оплачивает не только коммунальные платежи, но и средства, необходимые для погашения затрат на строительство и обслуживание жилья. При этом для тех граждан, чей уровень доходов не позволяет выплачивать эти ставку в полном объеме, предполагаются жилищные субсидии, предоставляемые бюджетом. Причем на получение таких субсидий должны иметь право претендовать все граждане, которые признаны нуждающимися в улучшении жилищных условий и арендующими жилье, как в специализированных жилищных комплексах, так и в частном секторе. Таким образом социальная помощь в решении жилищных проблем граждан станет более адресной, а количество граждан, обеспеченных жильем, существенно возрастет.

Следует отметить, что массовое развитие жилищного строительства требует скорейшего завершения формирования земельных кадастров и оформления земельных участков в муниципальную собственность, а также массовой передачи земельных участков с неразграниченной собственностью и части земель, находящихся в государственной собственности, в муниципальную собственность с целью формирования земельного фонда жилищного строительства.

**Формирование системы капитального ремонта многоквартирных домов.** В период с 1992 года по 2007 год произошло более чем трехкратное снижение объема ежегодного проведения капитального ремонта многоквартирных домов - с 22,8 млн. кв. м. до 6,9 млн. кв. м. при ежегодной потребности проведения капитального ремонта в размере в среднем 4 процента от всего объема жилищного фонда (порядка 100 млн. кв. м в год).

Масштабы «недоремонта» жилищного фонда очень велики: по данным Росстата, в 2012 году более половины многоквартирных домов, в которых проживают 48 млн. человек, имели износ от 30 процентов до 65 процентов и, соответственно, нуждались в проведении капитального ремонта. В зависимости от видов работ по капитальному ремонту жилищного фонда, стоимость их проведения оценивается в 1,2 трлн. рублей (при проведении выборочных капитальных ремонтов) и 3,6 трлн. рублей (при проведении комплексного капитального ремонта).

Необходимые ежегодные объемы капитального ремонта обеспечивались в 2008-2010 годах только за счет региональных адресных программ, финансируемых большей частью Фондом содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства. Всего за период 2008-2012 годов по программам, реализуемым с участием средств Фонда, проведен капитальный ремонт почти 135 тысяч домов общей площадью свыше 400 млн. кв.м., что составляет 30 процентов площадей, нуждающихся в капитальном ремонте. В результате были улучшены жилищные условия 17,3 миллиона человек.

В качестве мер, направленных на предотвращение увеличения объема аварийного жилищного фонда, предусматривается создание в субъектах Российской Федерации долгосрочных механизмов финансирования капитального ремонта общего имущества многоквартирных домов, региональных систем финансирования и региональных программ капитального ремонта многоквартирных домов.

В то же время существуют явные пробелы в вопросах обеспечения функционирования региональных систем капитального ремонта многоквартирных домов. Во-первых, отсутствует достоверная и актуальная информация о техническом состоянии жилищного фонда. Сегодня в субъектах РФ началась массовая работа по паспортизации жилого фонда, однако для составления достоверных паспортов многоквартирных домов у всех участников процесса, включая и органы местного самоуправления, не хватает квалифицированного или просто свободного персонала, необходимого программного обеспечения.

Во-вторых, отсутствует механизм решения жилищных проблем граждан, проживающих в домах с высокой степенью износа, где проведение капитального ремонта нецелесообразно. Жилищный кодекс РФ предусматривает возможность исключения из региональной программы капитального ремонта:

домов, непригодных для проживания, по которым в установленном порядке составлен акт об износе основных конструктивных элементов в размере, превышающем 70 процентов;

многоквартирных домов, капитальный ремонт которых экономически нецелесообразен в связи с превышением удельной стоимости ремонта дома в 1,5 и более раз по сравнению со средней удельной стоимостью капитального ремонта многоквартирных домов в субъекте Российской Федерации.

При этом не проработан механизм – каким образом жители этих домов будут обеспечены новым комфортным и благоустроенным жильем. Для решения этой проблемы может быть предложен механизм, разработанный для переселения граждан из аварийного жилищного фонда.

Для системного решения вопроса финансирования капитального ремонта многоквартирных домов требуется обеспечить направление на эти цели средств в объемах порядка 300 млрд. рублей в год. Планируется, что расходы на проведение капитального ремонта многоквартирных домов будут софинансироваться за счет граждан, а также средств бюджетов различных уровней. При этом в ближайшей перспективе платежи собственников-граждан рекомендуется не поднимать выше 5-6 рублей за кв.м в месяц.

Необходимо, однако, учесть, что финансирование мероприятий по капитальному ремонту многоквартирных домов из бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов в среднесрочной перспективе будет значительно осложнено нестабильным финансовым положением многих субъектов Российской Федерации и муниципалитетов, в том числе в связи с их значительной дотационностью и увеличением объема государственного долга субъектов Российской Федерации и муниципального долга. При этом резкое увеличение доли софинансирования расходов на проведение капитального ремонта многоквартирных домов за счет средств граждан ухудшит социальное положение населения, поэтому необходим постепенный переход к ее увеличению.

Федеральным законом от 23.07.2013 года № 240-ФЗ был продлен срок действия Фонда содействия развитию ЖКХ до 1 января 2018 года. При этом данным Федеральным законом также изменен порядок формирования имущества данного Фонда, согласно которому предусматривается, в том числе внесение дополнительных имущественных взносов Российской Федерации, из которых 146 655 193,0 тыс. рублей предназначены для увеличения в период с 2013 года по 2017 год лимитов предоставления финансовой поддержки за счет средств Фонда на переселение граждан из аварийного жилищного фонда. Предполагается, что

данные меры позволят снизить средний уровень софинансирования региональных адресных программ по переселению граждан из аварийного жилья за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов с 64 до 60 процентов. В то же время необходимо учитывать, что в 2011 - 2012 годах минимальная доля софинансирования указанных мероприятий за счет консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации составляла лишь от 20 до 50 процентов (в среднем 29,99 процента). В случае увеличения доли софинансирования таких расходов за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации и бюджетов муниципальных образований возникает обоснованное опасение, связанное с невозможностью обеспечения субъектами Российской Федерации и муниципальными образованиями необходимого уровня софинансирования указанных расходов и вследствие этого невозможностью использования средств Фонда содействия развитию ЖКХ. При этом останется неизменной минимальная доля долевого финансирования региональных адресных программ по проведению капитального ремонта многоквартирных домов, региональных программ по модернизации систем коммунальной инфраструктуры в размере не более 70 %. О необходимости увеличения за счет средств федерального бюджета имущественного взноса на данные цели в Фонд содействия развитию ЖКХ указывается в разделе IV настоящего документа.

Следует также отметить, что важнейшим условием для развития жилищно-коммунальной инфраструктуры муниципальных образований является привлечение частных инвестиций. Государственно-муниципально-частное партнерство является важным и необходимым инструментом развития жилищно-коммунальной инфраструктуры.

В связи с этим одной из важных задач государства и муниципальных образований является разработка комплекса эффективных, в том числе законодательных, мер по развитию государственно-муниципально-частного партнерства в сфере жилищно-коммунального хозяйства. Скорейшее принятие эффективного федерального закона о государственно-частном партнерстве с обязательным определением в нем понятий «государственно-муниципально-частное партнерство» и «муниципально-частное партнерство» является важным этапом этого пути.

Одним из приоритетных направлений в работе органов местного самоуправления является **защита интересов граждан в отношениях с управляющими и ресурсоснабжающими организациями.**

Существующая система отношений между управляющими компаниями и представительными собственников жилья (председателями ТСЖ и советов МКД) во многих случаях показала свою низкую эффективность в силу отсутствия у последних профессиональных знаний или неспособности противостоять крупным игрокам рынка управления жильем.

Таким образом, деятельность в сфере управления жилищно-коммунальным комплексом органов местного самоуправления муниципальных образований и региональных органов государственной власти должна быть направлена на решение следующих задач:

обеспечение удобных и безопасных условий проживания граждан в жилых домах;

обеспечение надежной эксплуатации инженерных коммуникаций и предоставление качественных коммунальных услуг;

защита интересов граждан в отношениях с управляющими организациями;

стимулирование создания товариществ собственников жилья и советов многоквартирных домов в целях реализации системы общественного управления и общественного контроля за этими процессами;

развитие конкурентных отношений в сфере управления и обслуживания жилищного фонда;

принятие мер, направленных на поддержку социально незащищенных слоев населения.

Опыт некоторых европейских стран, в частности Германии, показывает, что под давлением конкурентных факторов рыночной экономики и в условиях дефицита местных бюджетов их муниципалитеты в последние годы ведут реорганизацию муниципального управления коммунальным хозяйством. Это, в частности, касается организационных форм, в которых предоставляются публичные коммунальные услуги (водоснабжение, канализация, утилизация отходов, общественный транспорт, энергоснабжение).

Во-первых, муниципалитеты Германии все в большей мере «перекладывают» предоставление услуг на юридически и организационно независимые, но по-прежнему остающиеся в муниципальной собственности, компании (аналог наших муниципальных унитарных предприятий). На данный момент в Германии только половина муниципальных служащих работает непосредственно в органах местного самоуправления, а другая половина занята в таких муниципальных предприятиях.

С другой стороны, немалое число муниципалитетов сочло необходимым продать свои активы частным компаниям (аналог наших управляющих компаний) или привлечь последних в качестве миноритарных акционеров.

В Германии последнее время появляются примеры возвращения к предоставлению услуг самими муниципалитетами, а также «ремуниципализации» приватизированных ранее предприятий (их материальных активов). Причина здесь в том, что муниципальные компании после периода «слабости» в ряде случаев демонстрируют, что в состоянии взять на себя функции по предоставлению муниципальных услуг в условиях конкуренции с частными поставщиками и вернуть утраченные позиции. В итоге в некоторых муниципалитетах либо создаются новые муниципальные предприятия, либо – благодаря, в том числе, и межмуниципальному сотрудничеству – начинается процесс укрупнения и укрепления имеющихся.

Исходя из вышеизложенного полагаем целесообразным **государственное поручение** по выработке предложений, в том числе законодательских, по деверсификации организационно-правовых форм хозяйствующих субъектов, предоставляющих коммунальные услуги, и их форм собственности, имея в виду расширение возможностей органов местного самоуправления по организационному регулированию муниципального и межмуниципального рынка коммунальных услуг и расширение возможностей участия муниципалитетов как хозяйствующих субъектов в этом процессе при сохранении принципов рыночной конкуренции для повышения качества предоставляемых услуг и удобств населения.

**Автодорожная сеть** многих регионов по основным параметрам, таким как пропускная способность, густота, безопасность и техническое состояние, не соответствует в полной мере современным потребностям развития территорий. Для местной сети автомобильных дорог характерна высокая степень износа по причине отсутствия системного подхода к планированию работ в сфере дорожного хозяйства, усугубляемого недостаточным финансированием.

Так, к примеру, по состоянию на 1 января 2013 года доля муниципальных дорог в Пермском крае, находящихся в нормативном состоянии, составляет только 45,7%, в Самарской области – 40,9%. В Республике Мордовия протяженность дорог, не отвечающих нормативным требованиям, составляет более 70% от общей протяженности.

В связи с систематическим несоблюдением нормативных межремонтных сроков по причине недостаточного финансирования текущего и капитального ремонта автомобильных дорог происходит рост количества дефектов элементов дорог.

Кроме того для муниципальных образований характерны следующие проблемы:

несоответствие пропускной способности магистральных улиц существующей интенсивности движения транспортных средств в связи со значительным ростом темпов автомобилизации (по некоторым экспертным оценкам, реальный процент этого прироста в 3-4 раза больше прогнозируемого);

отсутствие в крупных городских округах вдоль дорог местного значения, вблизи крупных торговых и развлекательных центров, районов плотной многоэтажной застройки, промышленных и продовольственных рынков подземных и надземных паркингов для остановки и хранения транспортных средств.

Более того, серьезной проблемой, требующей значительных финансовых затрат, является неудовлетворительное состояние мостов, расположенных на автодорогах местного значения.

Муниципальным образованиям не хватает собственных бюджетных средств, чтобы решить проблему ремонта автодорог и мостов. Отсутствует у муниципальных образований и соответствующая служба заказчика, ощущается нехватка квалифицированных специалистов в сфере дорожного строительства и дорожной деятельности.

Не менее значимой задачей является и организация подрядной деятельности при проектировании и строительстве местных автомобильных дорог. Строительство автомобильных дорог требует привлечения больших материальных, технических, людских ресурсов, наличие оборотных средств и пр. В связи с этим существование малых предприятий в данной сфере бизнеса практически ограничено, а средним и крупным предприятиям может быть не выгодно выполнять небольшие по объему и финансированию муниципальные заказы, особенно при значительных расстояниях между объектами и удаленности дорожно-строительных компаний, поэтому строительством и ремонтом местных дорог занимаются порой непрофильные предприятия, что отражается на качестве дорожного покрытия и произведенного ремонта.

Между тем при ограниченных источниках средств местных бюджетов законодательством прописаны довольно широкие полномочия муниципальных образований в дорожной деятельности. Согласно нормам Федерального закона №131-ФЗ к вопросам местного значения поселений относится дорожная

деятельность в отношении автомобильных дорог местного значения в границах населенных пунктов поселения и обеспечение безопасности дорожного движения на них, включая создание и обеспечение функционирования парковок, а к вопросам местного значения муниципальных районов - дорожная деятельность в отношении автомобильных дорог местного значения вне границ населенных пунктов в границах муниципального района.

В целях реализации этих полномочий поселениям было передано значительное количество автомобильных дорог. Состояние большинства переданных объектов являлось либо неудовлетворительным, либо требующим серьезных капитальных вложений. При этом 75% поселений не имеют средств на их приведение в соответствие с нормативными требованиями.

Однако органы прокуратуры, иные контрольно-надзорные структуры обязывают органы местного самоуправления поселений исполнять предписания по приведению этих объектов в нормативное состояние: провести капитальный ремонт дорог, тротуаров, установить или отремонтировать линии освещения, сделать дорожную разметку, установить дорожные знаки и т.д.

Дорожное хозяйство на протяжении многих лет серьезно недофинансировалось. Одной из основных причин этого была ликвидация системы дорожных фондов. Так, если в 2000 году на строительство и содержание автомобильных дорог общего пользования государством выделялись бюджетные средства в размере 2,9% ВВП, то в 2005 году - всего 1,1% ВВП. В 2009 году на строительство и содержание автомобильных дорог общего пользования из федерального бюджета было выделено 328 млрд. рублей, а в 2010 году расходы федерального бюджета на указанные цели сократились до 274 млрд. рублей.

При этом подавляющее большинство муниципальных образований не располагают достаточными собственными финансовыми ресурсами для требуемых объемов дорожного строительства. В настоящее время около 40 тысяч населенных пунктов не обеспечены круглосуточной связью с дорожной сетью автомобильных дорог общего пользования, более половины автомобильных дорог местного значения не имеют твердого покрытия. По сравнению с 2002 годом объем дорожных работ в муниципальных образованиях сократился в несколько раз.

Федеральным законодательством устанавливается требование об обязательном формировании с 1 января 2014 года в бюджете каждого муниципального образования муниципального дорожного фонда. В связи с этим с 1 января 2014 года органы государственной власти субъекта Российской Федерации обязаны будут также установить дифференцированные нормативы отчислений в местные бюджеты от акцизов на горюче-смазочные материалы, исходя из зачисления в местные бюджеты не менее 10 процентов налоговых доходов консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации от указанного налога.

Размеры указанных дифференцированных нормативов отчислений в местные бюджеты должны будут устанавливаться исходя из протяженности автомобильных дорог местного значения, находящихся в собственности соответствующих муниципальных образований. Данные изменения позволят увеличить налоговые доходы муниципалитетов для формирования муниципальных дорожных фондов на 41,9 млрд. руб.

В рамках реализации мер по пополнению доходной базы местных бюджетов Правительством Российской Федерации рассматривается также вопрос о введении

местного транспортного налога в отношении физических лиц, на которых в соответствии с законодательством Российской Федерации зарегистрированы транспортные средства, признаваемые объектом налогообложения, поступления от которого (52,3 млрд. рублей) также должны будут являться одним из источников для формирования муниципальных дорожных фондов в составе местных бюджетов.

В настоящее время одной из основных задач государственной политики в сфере дорожной деятельности является ориентирование субъектов Российской Федерации на изыскание ими финансовых ресурсов на софинансирование дорожной деятельности органов местного самоуправления в отношении автомобильных дорог местного значения за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации. В связи с этим в Бюджетном кодексе РФ следует предусмотреть норму о том, что в целях формирования муниципальных дорожных фондов в местные бюджеты могут зачисляться налоговые доходы от федеральных и (или) региональных налогов и сборов, налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами, подлежащие зачислению в бюджет субъекта Российской Федерации по нормативам отчислений, установленным законом субъекта Российской Федерации.

В то же время нельзя не отметить, что в условиях ограниченности финансовых ресурсов большинства субъектов Российской Федерации без софинансирования данных мероприятий из федерального бюджета решение указанных вопросов может оказаться затруднительным. Поэтому целесообразно **государственное поручение** для рассмотрения возможности:

- выделения средств из федерального бюджета на софинансирование расходов бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов на осуществление дорожной деятельности в отношении автомобильных дорог регионального, межмуниципального и местного значения;

- исключения из расчетов налогового потенциала субъектов Российской Федерации, используемого при распределении дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации, доходов, направляемых в соответствии с Бюджетным кодексом на формирование дорожных фондов субъектов Российской Федерации (за исключением субсидий из федерального бюджета).

- возвращения в местный бюджет (по решению субъекта Российской Федерации) поступлений от штрафов за нарушение законодательства о безопасности дорожного движения и госпошлины за регистрацию транспортных средств физических лиц.

Федеральным законом от 08.11.2007 №257-ФЗ и Бюджетным кодексом РФ для реализации средств соответствующих дорожных фондов на текущую и среднесрочную перспективу должны быть предусмотрены соответственно региональная и местные программы дорожной деятельности на текущий год и среднесрочную (трехлетнюю) перспективу.

Перспективным направлением может быть развитие межмуниципального сотрудничества по организации несколькими муниципальными образованиями совместных предприятий дорожного строительства и дорожной деятельности.

Одним из основных видов связи для муниципальных образований продолжает оставаться **почта**. Наиболее распространённым поставщиком

почтовых услуг сегодня является ФГУП «Почта России».

Услуги почты, особенно в отдалённых и небольших населённых пунктах, являются жизненно необходимыми, однако в ряде регионов достаточно остро стоит проблема нерентабельности почтовых отделений и их закрытия. Поэтому нередко целые сельские поселения, не говоря уж об отдельных населённых пунктах, не имеют отделений почтовой связи.

В связи с тем, что, очевидно, отделения почтовой связи являются не коммерческими, а социальными объектами, приоритетом в деятельности почты должны быть интересы населения. Тем более, что на базе почтовых отделений, что актуально опять же для малых муниципалитетов, могут организовываться пункты коллективного доступа к сети Интернет, что позволяет гражданам получать государственные и муниципальные услуги в электронном виде, пользоваться электронной почтой, иными информационными ресурсами.

**Полагаем целесообразным в необходимых случаях законодательно разрешить возможность размещения почтовых отделений в помещениях, находящихся в муниципальной собственности, и возможность финансирования капитального ремонта таких помещений из региональных и местных бюджетов.**

Несомненно, важным и актуальным вопросом современного развития услуг связи является внедрение и развитие **электронных и интернет-технологий**.

Однако так же, как и с мобильной связью, и цифровым телевидением, имеет место так называемая проблема «цифрового неравенства», характеризующаяся, в данном случае, разницей в уровне проникновения широкополосного доступа к сети Интернет и конкуренции в городах, иных крупных населённых пунктах и в небольших или отдалённых населённых пунктах.

Вариантом решения указанной проблемы является принятие мер по созданию в регионах условий, которые сделают выход в отдалённые, малочисленные населённые пункты более рентабельным для операторов.

Целесообразны региональные программы софинансирования этой деятельности из регионального и местных бюджетов: строительство телекоммуникационных сетей связи (на основе цифровых линий связи), цифровых автоматических телефонных станций в сельских населённых пунктах с численностью постоянно проживающего населения от 500 человек, а также приобретение, монтаж и настройка оборудования и программного обеспечения узлов доступа к сети Интернет со скоростью не менее 2 Мб/с в сельских населённых пунктах с численностью постоянно проживающего населения от 500 человек.

Необходимо **государственное поручение** уполномоченному федеральному органу связи и органам государственной власти субъектов РФ об ускорении работ по формированию инфраструктуры для широкополосного доступа в Интернет во всех населённых пунктах с численностью проживающего населения от 500 человек в срок до 2016 года.

Одним из приоритетных направлений применения информационных технологий является обеспечение предоставления муниципальных услуг в электронной форме, а также организация межведомственного взаимодействия и систем электронного документооборота, в том числе между органами власти муниципального и регионального уровней и органами местного самоуправления

муниципалитетов между собой. Полагаем, что для упорядочивания этой работы целесообразно создание на уровне регионов государственных центров обработки данных, действующих на основе «облачных» технологий, учитывающих особенности регионов и интегрирующих информационные системы федерального, регионального, местного значения с формированием соответствующего механизма межуровневого взаимодействия.

**В связи с этим, в качестве полномочий органов местного самоуправления следует определить создание муниципальных информационно-коммуникационных систем, обеспечивающих решение вопросов местного значения, предоставление услуг населению в электронном виде, поддержку государственных целевых программ и проектов, учет мнения населения муниципального образования по вопросам местного значения и переданным государственным полномочиям.**

## **VII. Вопросы кадрового обеспечения местного самоуправления**

В органах местного самоуправления в Российской Федерации занято около 718 тыс. человек, из них около 236 тыс. – депутаты представительных органов муниципальных образований и 482 тыс. – работники органов местного самоуправления, среди которых 341 тыс. – муниципальные служащие (данные Министерства регионального развития РФ, по состоянию на 1 марта 2012г.).

Из общего числа 235 877 избранных депутатов представительных органов 10903 избрано в городских округах, 34774 – в муниципальных районах, 21481 – в городских поселениях, 165741 – в сельских поселениях, 2978 – во внутригородских муниципальных образованиях г. Москвы и г. Санкт-Петербурга.

На постоянной (оплачиваемой) основе работают 3,1 % от избранного числа депутатов.

Возрастной состав депутатов представительных органов: от 18 до 25 лет – 1,3%; от 26 до 35 лет – 11,4%; от 36 до 50 лет – 48,8%; от 51 до 65 лет – 36,0%; старше 65 лет – 2,3%. Мужчин – 53%, женщин – 47%.

Высшее образование имеют 50,8% депутатов, в том числе: высшее юридическое – 3,5%; высшее экономическое – 6,6%; по специальности «государственное и муниципальное управление» - 2,5%; иное высшее образование – 38,0%.

Высшее образование имеют 68% глав муниципальных образований, в том числе: высшее юридическое – 4,6%; высшее техническое – 25,4%; иное высшее образование – 38,8%.

Высшее образование имеют 75,5% муниципальных служащих, в том числе высшее юридическое – 9,8%; высшее экономическое – 21,1%; высшее образование по специальности «Государственное и муниципальное управление» - 21,1%; иное высшее образование – 39,3%.

Идущая муниципальная реформа, возрастание уровня сложности задач, стоящих перед местным самоуправлением, увеличение количества делегированных ему государственных полномочий неизбежно повлекли потребность в привлечении на службу в органы местного самоуправления новых квалифицированных кадров. Внедрение в системе местного самоуправления института «сити-менеджера» (главы местной администрации, назначаемого на должность по контракту по результатам конкурса) также было ориентировано на создание предпосылок для

высокой профессионализации не только указанного должностного лица, но и всей возглавляемой им команды местной администрации.

Вместе с тем именно на местном, особенно поселенческом, уровне по объективным причинам наиболее остро ощущается недостаток профессиональных кадров. Муниципальная служба не является достаточно привлекательной на рынке труда для высококвалифицированных специалистов.

Тому есть две группы причин.

Первая группа лежит в сфере организации и прохождения муниципальной службы. Традиционно формирование законодательства, регулирующего прохождение муниципальной службы, происходило после принятия федеральных законов, регламентирующих прохождение государственной службы. В частности, многие механизмы и институты после их внедрения в практику государственной гражданской службы, впоследствии применялись и на муниципальной службе. Однако проблемы правового характера для этих двух видов публичной службы во многом существенно различаются. Так, законодательство о муниципальной службе включает в себя, в том числе, нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, а также уставы муниципальных образований, решения, принятые на сходах граждан, и иные муниципальные правовые акты. При этом на муниципальных служащих распространяется действие трудового законодательства с особенностями, предусмотренными Федеральным законом «О муниципальной службе в Российской Федерации». Соответственно правовое регулирование муниципальной службы происходит с известной долей инерции по отношению к гражданской службе. Это явилось, по нашей оценке, одной из основных причин того, что многие аспекты прохождения муниципальной службы еще не достаточно проработаны.

Так, на сегодняшний момент недостаточно разработаны механизмы, связанные с оценкой профессиональной служебной деятельности муниципальных служащих.

Оплата труда муниципальных служащих, особенно в поселениях, низка, слабо увязана с тем, насколько качественно оказываются в органе местного самоуправления услуги гражданам и организациям. Значительно различие в социальных статусах и объемах социальных гарантий для муниципальных и государственных служащих, отсюда существенная разница и в размере пенсии за выслугу лет. Недостаточна правовая защищенность должностных лиц местного самоуправления. В то же время недостаточна открытость в деятельности муниципальной службы, что способствует проявлениям бюрократизма и коррупции.

Современные методы планирования и регламентации труда муниципальных служащих не получили широкого распространения, а предусмотренные законодательством Российской Федерации механизмы стимулирования служащих к исполнению обязанностей муниципальной службы на высоком профессиональном уровне не реализуются в полной мере.

Указанные проблемы также в значительной степени связаны с отсутствием научно обоснованной и апробированной методики применения норм законодательства о муниципальной службе. В работе кадровых служб органов местного самоуправления все еще используются устаревшие технологии, не ведется целенаправленная работа по привлечению молодых перспективных кадров. Проведение экспериментов, применение новых кадровых технологий на

муниципальной службе не имеют системного характера. Недостаточно проработана методика проведения конкурсов на замещение вакантных должностей муниципальной службы, аттестации муниципальных служащих. К тому же в должной мере не обеспечивается как нормотворческая, так и организационная взаимосвязь реформы муниципальной службы с бюджетной, административной реформами, муниципальной реформой в целом, а также другими преобразованиями в сфере управления.

Вторая группа причин - недостаточно высокий профессиональный уровень муниципальных кадров, опять же особенно в малых муниципалитетах. Невысокие перспективы профессионального роста, отсутствие «кадровых лифтов».

Муниципальная служба – это профессиональная деятельность, требующая высокой квалификации, которая может поддерживаться только путем регулярного прохождения переобучения. Вместе с тем сегодня переподготовкой и повышением квалификации муниципальных служащих и выборных должностных лиц занимаются лишь отдельные муниципалитеты.

Вместе с тем, переподготовка и повышение квалификации муниципальных служащих, депутатов и выборных должностных лиц муниципальных образований – одна из важных задач и сфера совместной ответственности государства и местного самоуправления.

В 2007 году субъектам Российской Федерации была предоставлена возможность участвовать в обеспечении подготовки, переподготовки и повышения квалификации лиц, замещающих выборные муниципальные должности, муниципальных служащих и работников муниципальных учреждений. В ряде субъектов Российской Федерации действуют региональные программы, предусматривающие финансирование или софинансирование обучения муниципальных служащих. Однако такие программы приняты далеко не во всех регионах и даже там, где они действуют, выделяемые на переподготовку и повышение квалификации средства часто недостаточны для удовлетворения потребностей муниципальных образований.

В настоящее время вопросы совершенствования федерального государственного образовательного стандарта высшего профессионального образования по направлению «Государственное и муниципальное управление» обсуждаются без привлечения руководителей и специалистов органов местного самоуправления, являющихся конечными «потребителями» подготовленных вузами специалистов. Это приводит к тому, что методология, лежащая в основе стандарта, направлена на решение проблем в образовательной сфере, но не учитывает необходимость решения прикладных задач муниципального управления.

**Для решения перечисленных проблем необходимо:**

- унифицировать основные принципы прохождения государственной службы и муниципальной службы, а также синхронизировать периодическое обновление законодательства о государственной гражданской службе с законодательством о муниципальной службе;
- изыскивать на региональном и муниципальном уровне финансовые возможности для повышения должностных окладов муниципальных служащих и работников органов местного самоуправления, не являющихся муниципальными служащими;

- законодательно установить периодическую (ежегодную) индексацию должностных окладов муниципальных служащих и работников органов местного самоуправления, не являющихся муниципальными служащими, в соответствии с установленным индексом потребительских цен;

- разработать и принять на федеральном уровне нормативно закреплённый подход к методике подсчета численности муниципальных служащих, определяя ее в соответствии не только с численностью жителей муниципалитетов, но и с объемом полномочий органов местного самоуправления, социально-экономическими и градостроительными особенностями территории муниципальных образований;

- установить на федеральном уровне единый подход к определению квалификационных требований для замещения должностей муниципальной службы и к порядку исчисления стажа муниципальной службы;

- установить в каждом субъекте Российской Федерации законом субъекта РФ виды выплат, обязательные для включения в состав денежного содержания муниципальных служащих, а также разработать и утвердить на региональном уровне в каждом субъекте Российской Федерации единую методику формирования нормативов оплаты труда муниципальных служащих дотационных муниципальных образований;

- рассмотреть возможность предоставления за счет бюджетов всех уровней в рамках федеральной и региональных программ развития сельских территорий муниципальным служащим органов местного самоуправления сельских поселений единовременной субсидии на приобретение или строительство жилья;

- исключить практику передачи государственных полномочий органам местного самоуправления без соответствующего увеличения их штатной численности;

- создать единую федеральную систему научно-методического обеспечения и оказания консультативной помощи субъектам Российской Федерации и муниципальным образованиям по вопросам муниципальной службы;

- обеспечить на федеральном уровне проведение мониторинга практики применения законодательства Российской Федерации в сфере муниципальной службы;

- законодательно обеспечить участие независимых экспертов в работе конкурсных и аттестационных комиссий, а также комиссий по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов в сфере муниципальной службы;

- выработать оптимальную нормативную систему взаимодействия институтов гражданского общества и средств массовой информации с органами местного самоуправления, исключающую возможность неправомерного вмешательства в деятельность муниципальных служащих;

- оптимизировать на нормативном уровне механизмы проверки соблюдения требований к служебному поведению муниципальных служащих и урегулирования конфликта интересов на муниципальной службе, процедуры рассмотрения случаев неэтичного поведения муниципальных служащих, процедуру проведения служебных расследований случаев коррупционных проявлений;

- разработать и принять законодательный механизм по предотвращению конфликта интересов на муниципальной службе, в том числе после ухода муниципального служащего с муниципальной службы;

- разработать и принять федеральную и региональные программы, направленные на повышение престижа муниципальной службы и формирование позитивного отношения граждан к муниципальным служащим.

В субъектах Российской Федерации требуется создание эффективной системы профессиональной подготовки, переподготовки и повышения квалификации муниципальных кадров (лиц, замещающих муниципальные должности, муниципальных служащих, сотрудников муниципальных учреждений). В то же время федеральные органы государственной власти также должны принимать активное методическое, организационное и финансовое участие в решении данного вопроса.

При этом требуется модернизировать систему переподготовки и повышения квалификации муниципальных кадров. Важнейшими направлениями повышения квалификации указанных лиц должны стать обеспечение освоения ими современных информационных и управленческих технологий, в том числе технологий электронного документооборота, управления знаниями, а также осуществление механизмов государственной и муниципальной поддержки инноваций и закупок инновационной продукции. Должна быть также создана эффективная система оценки квалификации муниципальных служащих, сотрудников муниципальных учреждений в части полученных ими соответствующих навыков.

Целесообразно закрепить в Федеральном законе «О муниципальной службе в Российской Федерации» обязательность и периодичность (один раз в 5 лет) прохождения муниципальными служащими, лицами, замещающими муниципальные должности, и сотрудниками муниципальных учреждений повышения квалификации. Без увеличения объемов бюджетного финансирования данного направления из бюджетов всех уровней эти задачи решить невозможно.

Существенный вклад в решение задачи повышения квалификации муниципальных кадров также могут внести проекты, направленные на распространение лучших практик муниципального управления, проведение кратковременных тематических семинаров-тренингов по актуальным проблемам местного самоуправления, стажировок, конференций и круглых столов. Организация подобных мероприятий предполагает активное взаимодействие органов государственной власти и органов местного самоуправления, общественных организаций, объединений муниципальных образований, экспертов. Целесообразно создание (возможно, в структуре Общероссийского Конгресса муниципальных образований) общероссийского консультационного центра, а на уровне федеральных округов – окружных консультационных центров по изучению и распространению лучших практик муниципального управления.

Необходимо выработать на федеральном уровне профессиональный стандарт муниципальной службы в зависимости от видов муниципальных образований, в соответствии с которым выработать усовершенствованный образовательный стандарт подготовки муниципальных кадров. Обеспечить привлечение руководителей и специалистов органов местного самоуправления к работе по совершенствованию федерального государственного образовательного стандарта высшего профессионального образования по направлению «Государственное и муниципальное управление».

Необходимой мерой должно быть формирование реального кадрового резерва на муниципальном уровне. Целесообразно принять федеральную

государственную программу развития кадрового потенциала и кадрового резерва муниципальных образований и соответствующие региональные программы, в рамках которых, в том числе, отразить основные принципы, требования, порядок формирования и работы с резервом управленческих кадров на муниципальном уровне, обеспечить разработку и внедрение в практику муниципального управления современных методик подбора кадров муниципальных служащих и их подготовку.

Целесообразны и необходимы соответствующие **государственные поручения** по изложенным выше предложениям. Выдвигая их, мы исходим из того, что современная муниципальная служба должна быть ориентирована на обеспечение прав и законных интересов граждан, на предоставленные высококачественных муниципальных услуг, на создание механизмов взаимодействия институтов местного гражданского общества и муниципальной службы, противодействие коррупции, повышение престижа муниципальной службы, как составного элемента публичной власти, и авторитета служащих.

Наша страна в последние годы активно вовлечена в решение комплексной государственной задачи: **формирование эффективной системы предупреждения коррупции**.

В 2001 году в контексте предупреждения и профилактики коррупции, в Концепции реформирования системы государственной службы Российской Федерации впервые появился термин «конфликт интересов», а также была предусмотрена необходимость формирования механизмов преодоления конфликта интересов, т.е. ситуации, когда частные интересы должностных лиц вступают в противоречие с его служебными обязанностями. Такой подход в целом сохранился и в принятом впоследствии Федеральном законе от 2 марта 2007 года №25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации».

В 2006 году был сделан шаг, предопределивший вектор развития антикоррупционного законодательства Российской Федерации: были ратифицированы Конвенция ООН против коррупции от 31 октября 2003 года и Конвенция Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию от 27 января 1999 года.

С февраля 2007 года Россия является членом Группы государств против коррупции (группа ГРЕКО) и частью системы международного мониторинга за эффективностью реализации антикоррупционной политики.

В соответствии с рекомендациями, высказанными в адрес России на 40-м пленарном заседании ГРЕКО, касающимися дальнейшего совершенствования антикоррупционного законодательства и повышения эффективности правоприменительной практики, в 2008 году утверждён Национальный план противодействия коррупции, создан и приступил к работе Совет при Президенте РФ по противодействию коррупции.

В соответствии с планом, 25 декабря 2008 года был принят Федеральный закон N 273-ФЗ «О противодействии коррупции», а в мае 2009 года издан пакет указов Президента РФ, регламентирующий порядок предоставления чиновниками различных рангов и членами их семей декларации о доходах и имуществе.

Вступил в силу Федеральный закон «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием государственного управления в области противодействия коррупции»; были

внесены соответствующие изменения, в том числе, и в Федеральные законы «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и «О муниципальной службе в Российской Федерации».

На основании указанных федеральных законов, начиная с 2010 года определенные категории лиц, замещающих муниципальные должности и должности муниципальной службы, должны предоставлять сведения о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супругов и несовершеннолетних детей. Само по себе представление таких сведений является эффективной мерой профилактики коррупционного поведения. Однако полностью ее потенциал может раскрыться лишь при установлении контроля над источниками средств, на которые приобретает имущество упомянутыми лицами. В связи с этим был подготовлен и вступил в силу Федеральный закон от 3 декабря 2012 года №230-ФЗ «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам».

В соответствии с поставленными руководством страны задачами принят Федеральный закон от 7 мая 2013 года №79-ФЗ «О запрете отдельным категориям лиц открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами», правовые нормы которого распространяются также на лиц, замещающих должности глав городских округов, глав муниципальных районов, их супругов и несовершеннолетних детей.

В настоящее время органы местного самоуправления наделены правом осуществлять противодействие коррупции в пределах своих полномочий. Столь динамично развивающееся федеральное законодательство, включающее в себя значительный объем правовых новелл, повлекло за собой изменение нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, а также муниципальных правовых актов. В данном случае не обошлось без нарушений.

Наиболее распространенными нарушениями являются факторы, устанавливающие необоснованно широкие пределы усмотрения или возможность необоснованного применения исключений из общих правил. В первую очередь это - отсутствие или неопределенность сроков, условий или оснований принятия решения, наличие дублирующих полномочий органов государственной власти и органов местного самоуправления (их должностных лиц). Имеет место и принятие муниципального акта за пределами компетенции соответствующего органа местного самоуправления. В указанных правовых актах встречаются формулировки, не исключающие диспозитивное толкование действий должностных лиц органов местного самоуправления, притом, что федеральным законодательством установлена конкретная обязанность.

Преодолеть обозначенные нарушения возможно посредством системной и регламентированной консультативной и методической помощи органам местного самоуправления по вопросам, связанным с подготовкой необходимых правовых актов, а также с четким применением на практике общих положений федерального законодательства.

В первую очередь консультативное и методическое обеспечение требуется в тех случаях, в которых речь идет об обеспечении деятельности комиссий по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта

интересов, о процедурах, обеспечивающих проведение служебных расследований случаев коррупционных проявлений со стороны лиц, замещающих муниципальные должности, а также лиц, замещающих должности муниципальной службы. Это касается не только подготовки соответствующих муниципальных актов.

Следует подчеркнуть, что любая мера, направленная на предотвращение коррупции, может быть эффективной лишь тогда, когда она становится органичной частью комплекса мер, направленных на ее предупреждение и профилактику. Совершенно очевидно, что этому могут служить и декларации о доходах и имуществе, о полученных подарках, введение жестких ограничений на работу по совместительству, ограничений, в ряде случаев, на переход с муниципальной службы в коммерческие структуры. Многие из этих ограничений уже введены.

В то же время **помимо совершенствования правовой базы, должен быть проведен целый комплекс взаимосвязанных мероприятий по введению на муниципальном уровне антикоррупционных стандартов** в виде единой системы запретов, ограничений, направленных на предупреждение коррупции для должностных лиц, по созданию системы контроля за деятельностью управленцев со стороны институтов гражданского общества, по формированию системы мониторинга общественного мнения о результативности муниципальной службы и эффективности деятельности лиц, замещающих муниципальные должности. В этой области необходимо установить взаимодействие с органами государственной власти.

Полагаем **целесообразным создание** (возможно, в структуре Общероссийского Конгресса муниципальных образований) **общероссийского муниципального антикоррупционного центра**, осуществляющего консультационную, организационно-методическую и правовую поддержку этой деятельности, а также мониторинг ситуации и регулярное публичное обсуждение положения дел в сфере борьбы с коррупцией на муниципальном уровне, возникающей здесь проблематики и путей ее разрешения, а на **уровне федеральных округов – соответствующие окружные муниципальные антикоррупционные центры.**

### **VIII. Вопросы развития местных сообществ, общественного контроля и гражданских инициатив на местном уровне**

Местное самоуправление обладает триединой сущностью: это форма публичной власти, это вид деятельности населения на территории проживания по решению вопросов своего жизнеобеспечения и форма самоорганизации граждан. Повышение гражданской активности населения и развитие эффективных общественных институтов на местном уровне является одним из базовых условий существования и развития самого местного самоуправления, а через это и в связи с этим и местного гражданского общества, что позволит, в частности:

повысить качество принимаемых местными властями решений и качество местного управления;

преодолеть известную отчужденность граждан от власти, и, начав с власти местной, повысить уровень доверия по отношению к властям в целом, и таким образом – увеличить поддержку принимаемых властных решений;

снизить затраты на решение вопросов местного значения и переданных государственных полномочий за счет включения ресурсов добровольчества и благотворительности;

создать один из механизмов снижения политической напряженности в обществе и увеличения «человеческого капитала» как ресурса устойчивого развития общества и государства.

Сегодня существует ряд проблем в сфере гражданского участия в осуществлении местного самоуправления, во многом взаимосвязанных. Это:

недостаточное развитие эффективных механизмов влияния населения на ситуацию в муниципальных образованиях и на действия местных властей;

слабое развитие механизмов и процедур согласования общественных интересов;

отсутствие общественной инициативы, желания, умения и навыка участия граждан в решении вопросов местного значения, корнями уходящее, в том числе, в сформировавшуюся «культуру социального иждивенчества» среди широких слоев населения.

Появились и новые проблемы, которые сегодня в достаточной степени не осмыслены экспертным сообществом и не учитываются либо мало учитываются. Это депопуляция больших и прежде достаточно населенных территорий; миграционные процессы (обезлюдивание малых населенных пунктов и сильное изменение качества «человеческого капитала» в малых муниципалитетах, замещение населения в них выходцами из кавказского и среднеазиатского регионов, а то и из «дальнего зарубежья», прежде всего Китая); дефрагментация общества и появление большого числа и различных конфигураций новых «виртуальных» («сетевых») социальных пространств.

Среди причин, порождающих проблематику в сфере гражданского участия на местном уровне, отметим:

объективные тенденции развития современного общества, в том числе и российского: разобщенность людей, исчезновение «общинных» навыков поведения, отсутствие свободного времени у значительного числа граждан и т.п.;

сформированная «иждивенческая социальная культура» значительного числа граждан, с одной стороны, и «патерналистская» управленческая культура значительного числа местных руководителей, отсутствие у них мотиваций и навыков партнерского взаимоотношения с гражданами и их сообществами, с другой;

недостаточное развитие на местном уровне современных общественных практик (добровольчество, благотворительность, общественная экспертиза, общественный контроль и т.п.), учета мнения граждан и согласования общественных интересов;

значительная зависимость органов местного самоуправления от вышестоящих органов государственной власти;

отсутствие в большом числе муниципальных образований внятной стратегии их социально-экономического развития и сформированного совместно с гражданами «образов будущего» для их муниципалитета;

отсутствие в местных бюджетах необходимых средств для исполнения публичных обязательств и поддержки инициатив граждан;

отсутствие действующей системы «социальных лифтов» для включения наиболее активных граждан в систему управления;

несовершенство и неполнота правовых механизмов, регулирующих участие граждан в решении вопросов местного значения и осуществлении деятельности по общественному контролю;

тенденции к законодательному снижению уровня эффективности участия граждан в регулировании процессов их непосредственного жизнеобеспечения (в нарушение принципа субсидиарности перевод местных по своей природе публичных задач и принятия по ним управленческих решений на более высокие уровни публичной власти – муниципальное здравоохранение, дошкольное воспитание, социальная поддержка и т.п.);

информационные ресурсы органов местной власти порой не обеспечивают в достаточном объеме запросы жителей на получение информации по вопросам местного значения и переданным государственным полномочиям;

профессиональный уровень руководителей муниципальных образований и муниципальных служащих в сфере современных общественных коммуникаций остается недостаточным.

Основными субъектами дееспособной гражданской активности на местном уровне являются локальные местные сообщества – объединения граждан. Наиболее известной формой локального местного сообщества является территориальное общественное самоуправление и их ассоциация в масштабах муниципалитета. Другими формами локальных местных сообществ являются товарищества собственников жилья и их ассоциация, местные отделения федеральных политических партий, местные отделения профессиональных союзов, ветеранских, женских, экологических, молодежных организаций, объединений автолюбителей, защиты прав потребителей, местные отделения религиозных организаций (приходы, религиозные общины и т.п.), этнические организации (землячества), организации национально-культурной автономии и т.п.

Потенциально существует целый класс муниципально-правовых организаций как форм институционализации локальных местных сообществ в виде общественных организаций, некоммерческих организаций и их ассоциаций, члены которых – граждане и юридические лица – объединяются для целей участия в решении вопросов местного значения и осуществления местного самоуправления. Это могут быть, прежде всего, ассоциации ТОСов и ТСЖ муниципалитетов, объединения собственников объектов и специалистов в сферах торговли, бытового обслуживания, общественного питания, культуры, спорта, досуга и т.п., действующие в данном муниципальном образовании. Это могут быть объединения граждан для решения одного-двух вопросов местного значения, имеющих особую актуальность для данного муниципалитета.

Работа с такими субъектами местного самоуправления и содействие их созданию должна стать одним из основных направлений деятельности для органов местного самоуправления по созданию гражданской среды и самоуправленческих практик на территории своего муниципалитета.

Граждане и их целевые объединения - локальные местные сообщества - могут участвовать в местном самоуправлении, в реализации своих целей по решению вопросов местного значения несколькими возможными способами:

1. через участие их представителей в местной власти, прежде всего в формировании представительного органа муниципального образования, в работе других органов местного самоуправления;

2. через использование институтов непосредственного осуществления и участия населения в осуществлении местного самоуправления (инициация местных референдумов, гражданских правотворческих инициатив, публичных слушаний, опросов жителей, обращений граждан в органы государственной власти и органы местного самоуправления по проблемным вопросам местного значения и т.п.);

3. через проведение общественных экспертиз и общественного контроля по решению вопросов местного значения;

4. непосредственное участие в решении вопросов местного значения, в том числе с использованием механизмов добровольчества и благотворительности.

Полагаем целесообразным развивать практику непосредственного выдвижения локальными местными сообществами своих представителей для избрания на выборные муниципальные должности и депутатами представительных органов муниципальных образований, в том числе и через формирование избирательных списков на муниципальных выборах – и эту возможность надо вернуть в избирательное законодательство. Полагаем целесообразным развивать практику избрания депутатов представительных органов муниципалитетов преимущественно через мажоритарную систему – в малых муниципалитетах, и преимущественно через смешанную систему – в муниципалитетах больших. Целесообразно развивать и практику увеличения численности депутатов представительных органов городских округов, муниципальных районов и городских поселений.

Местный референдум – механизм властного решения, принимаемого непосредственно населением муниципального образования, не является сегодня широко распространенным в муниципальной практике, однако такой способ принятия властных решений, особенно в небольших по численности населения поселениях, следует признать перспективным для развития местного самоуправления.

На местный референдум могут быть вынесены подготовленные в органах местного самоуправления проекты нормативных актов в целях придания им особого веса.

Органы местного самоуправления могут прибегать к проведению референдума в тех случаях, когда нужно выбрать один конкретный вариант правового решения из нескольких возможных. При этом ответственность за правильный выбор будет возложена на само население. В данном случае проведение местного референдума позволяет достигнуть консенсуса при наличии разногласий в руководстве муниципалитета.

Механизм принятия решения на референдуме может быть востребован и как альтернатива представительному народовластию. Возможность населения заставить органы местного самоуправления учитывать его волю должна быть реальной. Необходима законодательная гарантия назначения и проведения местного референдума в тех случаях, когда граждане желают непосредственно решать тот или иной вопрос, отнесенный к компетенции муниципального образования. Иницирующая и организующая роль локальных местных сообществ

и их ассоциаций в подобном ответственном подходе к принятию решений по вопросам местного значения должна быть либо значимой, либо и вовсе определяющей.

Более простым и могущим быть более востребованным способом принятия рекомендательных для органов местного самоуправления муниципального образования решений мог бы стать опрос граждан – институт непосредственного участия населения в осуществлении местного самоуправления, предусмотренный Федеральным законом №131-ФЗ. Однако для того, чтобы опрос стал реальным инструментом местной демократии, необходима некоторая законодательная коррекция этого института.

Опрос может проводиться как на всей территории муниципалитета, так и на его части. Институт опроса может быть особенно востребован при необходимости учета мнения жителей крупных территорий, когда сложно организовать местный референдум, собрание или конференцию.

Опросы граждан должны проводиться на основе принципов открытости, гласности, объективности, научной обоснованности, строгого письменного учета результатов опросов и возможности их проверки. Проведение опроса должно предполагать непременно случайную выборку некоторого процента жителей, которые будут опрошены, при наличии репрезентативности и использования статистических методов для оценки достоверности результатов опроса – эти принципы должны быть установлены законом. Законодательно должна быть установлена обязательность официальной публикации результатов опроса.

Решение о проведении опроса граждан принимается представительным органом муниципального образования, однако среди его инициаторов сегодня нет ни граждан, ни объединяющих их социальных групп (локальных местных сообществ). Полагаем, что это законодательный пробел, который необходимо устранить.

Федеральным законом №131-ФЗ закреплён институт правотворческой инициативы граждан в так называемом петиционном варианте. Принятие решения по существу внесённой инициативы остаётся исключительно полномочием соответствующих органов местного самоуправления, эти органы вправе отказать гражданам в принятии их инициатив, в том числе по мотивам нецелесообразности предлагаемых решений. Принципиальный момент состоит в том, что такое решение органов местного самоуправления не может быть каким-либо образом преодолено по воле населения в рамках рассматриваемого правового института. Такой вариант правотворческой инициативы граждан предусмотрен в различных вариациях в некоторых государствах Европы: Австрии, Италии, Испании. Практика его реализации в этих странах показывает, что нежелательные для органов власти инициативы легко отклоняются ими. Используемый в правовой системе США институт с аналогичным наименованием предполагает вынесение инициативы, отклонённой органом власти, на прямое голосование населения. В российской правовой системе институт муниципальной правотворческой инициативы граждан не имеет привязки к институту местного референдума.

По этим причинам институт правотворческой инициативы граждан используется в муниципальной практике весьма ограничено. Свою функцию, в том числе функцию политической манифестации, т.е. привлечения внимания к тем или

иным местным проблемам, институт правотворческой инициативы выполнять может, но только в случае, если правом инициировать этот процесс будут наделены общественно значимые локальные местные сообщества, пользующиеся известностью и доверием граждан. Правотворческая инициатива граждан могла бы выноситься по решению представительного органа муниципального образования или его общественного совета (общественной палаты) на опрос граждан и, в случае поддержки ее опросом, приниматься представительным органом либо выноситься на местный референдум.

Важной формой участия населения в осуществлении местного самоуправления являются публичные слушания. Они проводятся для обсуждения проектов муниципальных правовых актов по вопросам местного значения среди жителей муниципального образования. Публичные слушания призваны обеспечить информационную открытость решений и действий органов местного самоуправления и одновременно создать канал обратной связи, позволяющий населению влиять на выработку принимаемых решений. Есть перечень вопросов, которые обязательно в соответствии с Федеральным законом №131-ФЗ и другими федеральными законами (Земельным кодексом РФ, Градостроительным кодексом РФ, Федеральным законом «Об охране окружающей среды» и др.) должны выноситься на публичные слушания (проект устава муниципального образования и проект муниципального правового акта о внесении изменений и дополнений в данный устав; проект местного бюджета и отчет о его исполнении; проекты планов и программ развития муниципального образования, проекты правил землепользования и застройки, проекты правил благоустройства территорий и др.). Однако этот перечень не является закрытым и может расширяться уставом муниципального образования и (или) нормативным правовым актом представительного органа муниципального образования. Этими же актами определяется порядок организации и проведения публичных слушаний.

Полагаем целесообразным проведение определенной законодательной реконструкции этого института для повышения его действенности как инструмента согласования общественных интересов на местном уровне.

В муниципальном нормативном правовом акте (уставе и/или нормативном правовом акте представительного органа) необходимо детально регламентировать порядок организации публичных слушаний, определить круг лиц, в обязательном порядке приглашаемых на них. Организация публичных слушаний должна возлагаться соответственно на представительный орган или главу муниципального образования. Процедура проведения публичных слушаний должна включать регистрацию участников публичных слушаний, доклад по содержанию проекта муниципального правового акта, выносимого на слушания, ответы на вопросы, выступления, принятие рекомендаций и т.д. Необходимо ведение протокола публичных слушаний. Результаты слушаний в установленные сроки должны быть опубликованы (обнародованы). Органы местного самоуправления и должностные лица местного самоуправления, к полномочиям которых относится принятие муниципального правового акта, проект которого обсуждался на публичных слушаниях, должны учитывать результаты публичных слушаний и информировать население о том, какие рекомендации были ими использованы в ходе доработки проекта, а какие и по какой причине были отклонены.

По-видимому, надо законодательно отменить проведение публичных слушаний по формальным поводам. Ввести в каждом муниципалитете обязательные ежегодные публичные слушания с обязательным участием главы муниципального образования, главы местной администрации и председателя представительного органа муниципального образования, посвященные рассмотрению планов и программ развития муниципального образования на текущую и среднесрочную перспективу и связанным с этим вопросам принятия местного бюджета на текущий год и отчета об исполнении бюджета за минувший год.

Среди инициаторов публичных слушаний, в соответствии Федеральным законом №131-ФЗ, - население муниципального образования, представительный орган или глава муниципального образования. Полагаем, что эффективность публичных слушаний как механизма участия жителей в осуществлении местного самоуправления может существенно возрасти, если среди инициаторов слушаний будут локальные местные сообщества.

Весьма важным и перспективным механизмом участия граждан и их объединений в осуществлении местного самоуправления может стать общественная (гражданская) экспертиза и общественный контроль за деятельностью органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения.

Ведущими субъектами общественной экспертизы выступают специалисты, профессионалы, которые могут по заказу общественных или некоммерческих организаций (институированных локальных местных сообществ) профессионально оценить принципы, методы реализации, привлекаемые ресурсы и последствия предполагаемых или уже принятых органами власти и управления решений, т.е. проводить экспертизу решения проблем на соответствие интересам общества и на обоснованность, а также на возможность реализации принимаемых решений.

Существует ряд препятствий для развития института общественной экспертизы:

1. Недостаточно разработанная нормативная правовая база этого института как на федеральном, так и на региональном уровне.

2. Отсутствие у большинства общественных и некоммерческих организаций, действующих на местном уровне, знаний и опыта в области проведения общественной экспертизы.

3. Недостаточное владение многими субъектами местного гражданского общества технологиями вовлечения населения (по крайней мере, активной его части) в общественную экспертизу.

4. Недостаток опыта совместной деятельности у ряда локальных местных сообществ с органами местного самоуправления, боязнь и недоверие друг к другу; их слабые коммуникации как с органами местного самоуправления, так и друг с другом.

5. Отсутствие традиций и опыта организации общественной экспертизы на уровне местного самоуправления.

Общественная экспертиза является составной частью общественного контроля – важного и потенциально востребованного института общественного самоуправления. Формами общественного контроля могут быть: общественный мониторинг, общественная экспертиза, общественные (публичные) слушания, общественная проверка (расследование).

Субъектами общественного контроля должны быть граждане, их объединения, территориальное общественное самоуправление, общественные и некоммерческие негосударственные организации, местные общественные палаты (советы). Должна быть законом установлена ответственность за препятствие общественному контролю, должно предусматриваться и предупреждение злоупотреблений со стороны субъектов общественного контроля.

Особенно востребован общественный контроль может быть в таких сферах муниципальной деятельности, как формирование и исполнение муниципального заказа, жилищно-коммунальное хозяйство, экологическая безопасность, вопросы благоустройства, сохранность автомобильных дорог и дорожная деятельность, обращение с отходами и т.д.

Целесообразно установление в Федеральном законе №131-ФЗ института общественного контроля на местном уровне и его форм (общественная экспертиза, общественный мониторинг, общественное расследование) как формы участия населения в осуществлении местного самоуправления.

Среди субъектов общественного контроля на местном уровне должны быть как граждане и их группы, так и институтированные локальные местные сообщества. Целесообразным представляется и создание саморегулируемой организации общественной экспертизы местного самоуправления.

Формой взаимодействия локальных местных сообществ (а через них и жителей муниципалитета) с органами местного самоуправления могут быть местные общественные палаты (общественные советы).

Эти структуры, формируемые, в том числе, в логике «открытого муниципалитета», должны включать в себя пользующиеся известностью и доверием жителей локальные местные сообщества. Причем в формировании местных общественных палат должны принимать участие несколько сторон: не только органы местного самоуправления муниципалитета и представители локальных местных сообществ, но и представители бизнеса, работающего на территории муниципалитета, сами жители (формирующие свои предложения, например, с помощью опроса и интернет-голосований), местные отделения федеральных и региональных политических партий, региональные объединения некоммерческих и общественных организаций, имеющие соответствующие местные отделения, региональные общественные палаты.

Местные общественные палаты (советы), созданные при главах муниципальных образований, вполне могут осуществлять в полном объеме координацию деятельности субъектов гражданского общества на местном уровне, направленную на решение или участие в решении вопросов местного значения данного муниципалитета, их взаимодействия по этим вопросам с органами местного самоуправления и должностными лицами муниципального образования, координацию вопросов общественного контроля, гражданской правотворческой инициативы, опросов граждан, публичных слушаний. Возможность создания общественных советов (общественных палат) при главах муниципальных образований с соответствующими полномочиями может быть установлена Федеральным законом №131-ФЗ.

Одним из основных показателей вовлечения населения в практику реализации своих социальных прав и обязательств на местном уровне является его

участие в добровольческой и благотворительной деятельности. Это участие образует институт общественного (социального) служения, который во всем мире с начала 2000-х годов активно развивается. Так, например, в Канаде совокупные усилия добровольцев и благотворителей обеспечивают 4% ВВП страны, а на уровне муниципалитетов обеспечивается 20% местных потребностей в социальных услугах. Причем благодаря добровольцам эффект от благотворительных взносов усиливается с 9 до 20%.

В настоящее время в России в добровольческую деятельность вовлечено 5-10% населения, а в системное добровольчество (не менее 50 часов добровольческой работы в год) вовлечено не более 2-3% населения. При этом включиться в системную добровольческую деятельность на местном уровне готовы 15-20% населения. Среди молодежи и людей пенсионного возраста численность тех, кто готов включиться в общественное служение, еще выше. По результатам исследования, проведенного Институтом общественного служения (г. Москва) в 9 регионах России, молодые люди в возрасте 14-25 лет демонстрируют мотивационную готовность включиться в добровольческую деятельность на уровне 44-48% от всей возрастной социальной группы.

Развитие современной инфраструктуры общественного служения на местном уровне, вклад в создание которой должны внести как органы местного самоуправления, так и субъекты местного гражданского общества, общественные палаты (советы) как их координаторы, создаст важные предпосылки для вовлечения населения в процессы модернизации и формирования инновационной среды социально-экономического развития муниципальных образований. Моделью ресурсного центра организации добровольческой и благотворительной деятельности населения могут стать муниципальные центры общественного служения, образованные совместно органами местного самоуправления и субъектами местного гражданского общества, например, местными общественными палатами (общественными советами). Общественное служение населения в странах с развитым гражданским обществом позволяет реализовать от 10 до 30 процентов услуг, оказываемых населению на муниципальном уровне.

Развитие другого направления общественного служения – благотворительности – позволяет также привлекать порой ощутимые денежные средства населения, которые адресно могут быть направлены на реализацию определяемых самим населением и локальными местными сообществами, а еще лучше – местными общественными палатами (общественными советами), целей и задач общественного служения и социально-экономического развития в муниципальном образовании.

**Территориальное общественное самоуправление** является важной, может быть даже ключевой формой локального местного сообщества, формой самоорганизации граждан для осуществления собственных инициатив по вопросам местного значения, выражения своей гражданской активности в муниципалитете.

Территориальное общественное самоуправление отличается многообразием своих уровней (подъезд многоквартирного жилого дома, многоквартирный жилой дом, группа жилых домов, жилой микрорайон, сельский населенный пункт, не являющийся поселением, и на иных частях территории проживания граждан); может иметь статус юридического лица. В муниципалитете может создаваться ассоциация ТОС. Основным направлением деятельности органов ТОС является

решение социально значимых для населения вопросов, в том числе с возможным использованием бюджетных средств. Создание необходимых условий для успешного функционирования системы ТОС должно стать для муниципальных образований приоритетной задачей. Целесообразно изучить вопрос и о расширении сферы деятельности ТОС в вопросах местного значения.

В настоящее время подобные формы самоорганизации населения развиваются примерно в 20% муниципалитетах. При этом анализ изучения практики их работы показывает, что ТОС являются серьезным инструментом как для повышения гражданской активности населения, так и для решения проблем муниципальных образований, в том числе через привлечение внебюджетных ресурсов и развитие добровольческого движения.

**Популяризация и распространение лучших практик работы ТОС, стимулирование создания территориального общественного самоуправления в муниципальных образованиях должно стать одним из приоритетных направлений работы органов местного самоуправления и муниципального сообщества в целом.**

Перспективным может быть и привлечение ТОС не только к участию в процедурах общественного контроля, но и, учитывая двойственную правовую природу этого института – общественную и муниципальную, – и к процедурам муниципального контроля.

Особенно важно развитие гражданской активности населения в жилищной сфере. Решение насущных проблем управления многоквартирными домами является той идеей, которая может и должна объединить граждан и научить их отстаивать свои коллективные права. В связи с этим товарищества собственников жилья, другие объединения граждан в этой сфере также являются серьезным ресурсом развития навыков самоуправления. К сожалению, даже в сфере ЖКХ самоуправленческая активность населения остается низкой.

**Активизации деятельности жителей по решению проблем управления многоквартирными домами может помочь, помимо правового и экономического просвещения собственников квартир, также ряд законодательных решений, в том числе:**

создание правовых механизмов, стимулирующих участие собственников в принятии решений на общих собраниях, а также повышающих дисциплину по внесению платежей за жилищно-коммунальные услуги;

правовое регулирование деятельности товариществ собственников жилья, исключающее разделение собственников на членов и не членов ТСЖ, а также устраняющее многовластие в лице общего собрания собственников и общего собрания членов ТСЖ;

правовая регламентация деятельности получивших распространение на практике домкомов, советов многоквартирных домов, «старших по дому», определение их функции и полномочий.

**Полагаем целесообразным для развития гражданской активности на местном уровне также следующие меры:**

законодательное установление новых процедур оценки деятельности органов местного самоуправления, учитывая оценку реализации принципов открытости в деятельности органов местного самоуправления и включенности граждан в

решение вопросов местного значения;

внедрение новых механизмов «кадровых лифтов» (совершенствование региональных и местных программ по формированию кадрового резерва для местных и региональных органов власти);

разработка и принятие федеральных, региональных и местных программ обучения руководителей и специалистов органов местного самоуправления современным технологиям общественных коммуникаций и общественно-муниципального партнерства;

разработка и принятие федеральных, региональных и местных программ обучения актива локальных местных сообществ, развития добровольчества на местном уровне и обучения будущих волонтеров социальным практикам;

организация на федеральном и региональных уровнях масштабной информационно-просветительской работы, направленной на формирование потребности в гражданском участии на местном уровне, самоорганизации населения в муниципалитетах;

сбор и распространение лучших практик гражданского участия в местном самоуправлении;

повсеместное создание региональных и местных ресурсных центров поддержки общественных инициатив, добровольчества и благотворительности (фонды местных сообществ).

## **IX. Вопросы развития и совершенствования муниципального контроля**

Муниципальный контроль осуществляется в соответствии с Федеральным законом № 131-ФЗ, Федеральным законом № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» (далее – Федеральный закон №294-ФЗ), иными федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации и правовыми актами муниципальных образований.

По данным Минэкономразвития, на муниципальный контроль приходится лишь 1% от общего объема контрольно-надзорной деятельности органов публичной власти Российской Федерации. Среди видов муниципального контроля наиболее активно осуществляется лишь земельный и финансовый контроль. Другие виды муниципального контроля осуществляются в крайне ограниченном объеме или вовсе не осуществляются. Довольно характерна ситуация, когда в муниципальном образовании выбирается один вид контроля, который осуществляется более-менее полно, а иные виды контроля либо не осуществляются вообще, либо в крайне ограниченных масштабах. Кроме того, из общего числа контролируемых объектов в связи с недостатком денежных средств проверяется только небольшая часть. К этому следует добавить, что в поселениях проверки проводятся комиссионно специалистами, которые наряду с проведением проверок выполняют иные обязанности. Эффективность такого контроля невысока. В связи с этим формируется практика передачи полномочий по контролю (прежде всего, земельному) от поселений муниципальным районам. Как правило, на уровне района имеется должность инспектора, для которого осуществление контроля является основной или единственной (профилирующей) функцией.

Таким образом, фактически в настоящее время система муниципального контроля недостаточно эффективна, а порой и не состоялась, особенно на уровне поселений. Такая ситуация обусловлена целым рядом причин, связанных как с пробелами и противоречиями правового регулирования муниципального контроля, так и с недостатком организационных, кадровых, финансовых ресурсов для его осуществления на местном уровне.

### **1. Неопределенность видов и предмета муниципального контроля.**

Из действующего законодательства до сих пор не ясно, по каким вопросам осуществляется муниципальный контроль, каковы виды муниципального контроля.

Во-первых, имеет место двусмысленность формулировок как в Федеральном законе №294-ФЗ, так и в Федеральном законе 131-ФЗ, из которых не вполне ясно, осуществляется ли муниципальный контроль за соблюдением муниципальных правовых актов во всех случаях и в любых сферах, или только в случаях, если соответствующий вид муниципального контроля прямо предусмотрен в федеральном законе (как, например, муниципальный земельный контроль, муниципальный лесной контроль и т.д.). Соответственно, не ясно, может ли осуществляться муниципальный контроль за соблюдением муниципальных правовых актов по тем вопросам местного значения, по которым напрямую соответствующий вид контроля за органами местного самоуправления федеральным законом не закреплен (контроль в сфере благоустройства, контроль на транспорте, контроль в сфере погребения и похоронного дела и др.).

Во-вторых, имеются разночтения между базовым Федеральным законом №131-ФЗ, и «отраслевыми» федеральными законами по определению видов муниципального контроля. В Федеральном законе №131-ФЗ прямо закреплены следующие виды муниципального контроля:

- 1) финансовый контроль (контроль за исполнением местного бюджета);
- 2) осуществление муниципального контроля за сохранностью автомобильных дорог местного значения в границах муниципального образования;
- 3) осуществление муниципального жилищного контроля;
- 4) осуществление муниципального земельного контроля за использованием земель поселения (городского округа);
- 5) осуществление муниципального контроля в области использования и охраны особо охраняемых природных территорий местного значения;
- 6) осуществление муниципального лесного контроля;
- 7) осуществление муниципального контроля за проведением муниципальных лотерей;
- 8) осуществление муниципального контроля на территории особой экономической зоны;
- 9) контроль за исполнением муниципального заказа.

Вместе с тем иными федеральными законами предусмотрены также следующие виды контроля, осуществляемого органами местного самоуправления:

- 1) контроль за представлением обязательного экземпляра документа муниципального образования (статья 21 Федерального закона от 29 декабря 1994 г. № 77-ФЗ «Об обязательном экземпляре документов»);
- 2) контроль за использованием и охраной недр при добыче общераспространенных полезных ископаемых, а также при строительстве подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых (статья 5 Закона Российской Федерации от 21 февраля 1992 г. № 2395-1 «О недрах»);

3) контроль за соблюдением законодательства в области розничной продажи алкогольной продукции (статья 7 Федерального закона от 22 ноября 1995 г. № 171-ФЗ «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции»);

4) муниципальный контроль в области торговой деятельности (статья 16 Федерального закона от 28 декабря 2009 г. №381-ФЗ «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации»);

5) контроль за организацией и осуществлением деятельности по продаже товаров (выполнению работ, оказанию услуг) на розничных рынках (статья 23 Федерального закона от 30 декабря 2006 г. № 271-ФЗ «О розничных рынках и о внесении изменений в Трудовой кодекс Российской Федерации»).

При этом такие виды контроля не соотносятся или вызывают сложности с соотношением с перечнем вопросов местного значения, а, как известно, последний устанавливается только Федеральным законом №131-ФЗ и может быть изменен лишь путем внесения поправок непосредственно в него; все иные полномочия, вне рамок установленных вопросов местного значения, могут закрепляться за органами местного самоуправления только в порядке наделения их отдельными государственными полномочиями. Кроме того, в отраслевых законах не определяются виды муниципальных образований, к компетенции которых относится контроль в соответствующих сферах, в результате трудно определить субъекта контрольных полномочий - органы местного самоуправления поселений или муниципальных районов.

Одновременно отмечается отсутствие муниципального контроля в сферах, где он мог бы быть эффективным (муниципальный экологический контроль).

В-третьих, по тем видам муниципального контроля, которые прямо закреплены в законодательстве, зачастую не вполне ясен его предмет, не произведено отграничение от государственного контроля и надзора, в том числе также в связи с различиями между Федеральным законом №131-ФЗ и «отраслевыми» федеральными законами при их описании. Прежде всего, это касается муниципального земельного контроля, предмет которого в Земельном кодексе РФ совершенно не определен. В то же время в Федеральном законе №131-ФЗ упоминается муниципальный земельный контроль лишь за использованием земель поселений. Не понятно, что понимается под «землями поселений» - соответствующая категория земель (так до 2007 года назывались нынешние «земли населенных пунктов»), земли находящиеся на территории поселения или земли, находящиеся в муниципальной собственности поселений. Далее, не ясно, относится ли к предмету муниципального земельного контроля соблюдение лишь муниципальных правовых актов либо также и федеральных и региональных. И в конечном итоге не понятно, как муниципальный земельный контроль отграничивается от государственного земельного надзора. Аналогичным образом обстоит дело и со многими другими видами контроля, закрепленными за органами местного самоуправления: муниципальным жилищным контролем, муниципальным лесным контролем, муниципальным контролем в сфере торговой деятельности, контролем за соблюдением законодательства в области розничной продажи алкогольной продукции, контролем в сфере недропользования, контролем на территории особой экономической зоны и др.

В практике (в т.ч. прокурорской и судебной) эти неясности приводят к противоречивым требованиям об осуществлении либо прекращении осуществления одних и тех же видов муниципального контроля, что связано с различным толкованием законодательства различными юрисдикционными и контролирующими органами: в одних случаях органы местного самоуправления понуждаются к осуществлению контроля в определенных сферах, в других - наоборот, осуществление ими контроля в тех же сферах признается незаконным. В частности, весьма противоречивая ситуация сложилась в настоящее время применительно к муниципальному контролю в сфере транспорта и благоустройства. Это порождает многочисленные законодательные инициативы о прямом законодательном закреплении данных видов контроля за органами местного самоуправления.

Однако реализовать вносимые предложения не так просто, поскольку с этим сопряжен целый блок проблем, связанных с необходимостью определения предмета муниципального контроля, отграничения от государственного надзора (контроля) в этих же или смежных сферах. Так, вопросы благоустройства теснейшим образом переплетаются с вопросами градостроительства, архитектурной деятельности, обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия, лесного, земельного законодательства и т.п. А осуществление контроля в данных сферах относится к компетенции иных органов, преимущественно органов государственной власти. Поэтому закрепление в законе такого полномочия, как «осуществление муниципального контроля в сфере благоустройства», само по себе не решит проблемы, если одновременно не будет четко определен предмет такого контроля, не будет произведено отграничения муниципального контроля в сфере благоустройства от государственного контроля (надзора) в иных, смежных с благоустройством сферах (землепользования, градостроительства, санитарно-эпидемиологического благополучия и т.п.).

Кроме того, у органов местного самоуправления существуют также и делегированные государственные контрольные полномочия – переданные им для осуществления субъектами Российской Федерации. В соответствии с пунктом 6 статьи 26.3 Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» на местный уровень могут быть переданы следующие контрольные полномочия:

- 1) региональный государственный надзор в области охраны и использования особо охраняемых природных территорий;
- 2) региональный государственный надзор за сохранностью автомобильных дорог регионального и межмуниципального значения;
- 3) государственный контроль и надзор в области долевого строительства многоквартирных домов и иных объектов;
- 4) региональный государственный строительный надзор;
- 5) региональный государственный ветеринарный надзор;
- 6) региональный государственный надзор за применением подлежащих государственному регулированию цен (тарифов) на товары (услуги);
- 7) региональный государственный экологический надзор (в части регионального государственного надзора за геологическим изучением, рациональным использованием и охраной недр; регионального государственного надзора в области охраны атмосферного воздуха; регионального государственного

надзора в области охраны водных объектов; регионального государственного надзора в области обращения с отходами) на объектах хозяйственной и иной деятельности независимо от форм собственности;

8) региональный государственный надзор в области технического состояния самоходных машин и других видов техники;

9) региональный государственный жилищный надзор;

10) региональный государственный надзор за проведением региональных лотерей;

11) региональный государственный контроль в сфере перевозок пассажиров и багажа легковым такси;

12) контроль за проведением мероприятий по мобилизационной подготовке.

Как видно, количество делегированных контрольных полномочий сопоставимо с перечнем собственных контрольных полномочий органов местного самоуправления.

В дальнейшем необходимо четко определить виды и предмет муниципального контроля в конкретных сферах. Правовое регулирование одних и тех же сфер общественных отношений, как правило, носит «сквозной» характер, возлагается зачастую одновременно на несколько уровней власти, смысл всех требований и контроля за их выполнением – не в формальном их соблюдении, а в обеспечении за счет этих правил нормального функционирования той или иной сферы, что достигается комплексным соблюдением установленных правил. Дробление контроля между уровнями власти в зависимости от того, чьими актами установлены те или иные требования, не позволяет осуществлять контроль целостно, не дает общей картины и в конечном итоге это приводит к неэффективности самого контроля. Поэтому разграничение контрольных полномочий целесообразно осуществлять по предметному принципу, исходя из того, что контроль в конкретной сфере должен возлагаться на тот уровень власти, который несет наибольшую управленческую нагрузку в этой сфере, знает текущую ситуацию, проблемы и потребности. В одной и той же сфере полномочия по контролю могут быть разграничены между уровнями власти, но не просто в зависимости от того, чьими актами они установлены, а по предмету – блокам общественных отношений. Муниципальный контроль при этом должен осуществляться лишь в сферах, имеющих прямое отношение к вопросам местного значения или переданным государственным полномочиям.

## **2. Отсутствие действенных мер реагирования на обнаруженные при осуществлении муниципального контроля нарушения.**

Во-первых, крайне невелики собственные полномочия органов местного самоуправления в части применения мер по результатам проверок.

В соответствии с действующим федеральным законодательством органы муниципального контроля в случае выявления в рамках мероприятия по контролю нарушений вправе выдать предписание об устранении нарушений и передать соответствующие материалы проверок федеральным и региональным органам для привлечения виновных лиц к административной ответственности. Лишены органы местного самоуправления и собственных полномочий по привлечению к административной ответственности за допущенные нарушения. Муниципальные контрольные органы вправе привлекать поднадзорных лиц к административной ответственности только в случае, если такие полномочия переданы им законами

субъектов Российской Федерации и только за совершение административных правонарушений, установленных законами субъектов Российской Федерации.

На муниципальном уровне практически отсутствуют даже полномочия по составлению протоколов об административных правонарушениях. Согласно КоАП, наличие таких полномочий зависит от усмотрения субъекта Российской Федерации (пункты 2, 3 ст. 1.3.1).

Например, при осуществлении муниципального земельного контроля муниципальный инспектор вправе составить акт, который впоследствии направляется в компетентный орган государственной власти для дальнейшего административного производства. При этом срок привлечения к административной ответственности (2 месяца) исчисляется со дня издания акта, что на практике нередко приводит к уходу юридических (физических) лиц от административного наказания ввиду истечения срока давности привлечения к административной ответственности. Показательным примером может служить осуществление земельного контроля в г. Обнинске, например, в 2010 году: по материалам проверок муниципального земельного контроля лишь в 1/3 случаев выявления нарушений были возбуждены дела об административном производстве. Таким образом, результативность и авторитет муниципального контроля находятся на низком уровне.

Во-вторых, муниципальный контроль практически не подкреплён действенными мерами ответственности за допущенные нарушения. Речь идет как об административной ответственности за нарушение муниципальных правовых актов, так и об административной ответственности за противодействие осуществлению самого муниципального контроля.

Проблема установления административной ответственности за нарушение муниципальных правовых актов связана с особенностями разграничения полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации. Установление ответственности за нарушение нормативных правовых актов органов местного самоуправления относится к компетенции субъектов Российской Федерации (подпункт 39 пункта 2 статьи 26.3 Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», пункт 1 части 1 статьи 1.3.1 КоАП РФ). При этом, согласно КоАП РФ, на уровне субъектов Российской Федерации недопустимо устанавливать административную ответственность по вопросам, имеющим федеральное значение, в том числе за нарушение правил и норм, установленных федеральными нормативными правовыми актами. Это правило в прокурорской и судебной практике толкуется весьма широко, и даже в случае установления более конкретных правил на основе требований, закрепленных в федеральных актах, установление законами субъектов Российской Федерации ответственности за их нарушение признается незаконным. При этом ответственность не устанавливается и на федеральном уровне, в КоАП РФ.

Наиболее типична в этом отношении ситуация в сфере благоустройства, где попытки субъектов РФ установить административную ответственность постоянно терпят неудачи, т.к. контролирующие и юрисдикционные органы усматривают в этом вторжение в сферу федеральной компетенции. Одновременно существует другая проблема – правильное формулирование составов административных

правонарушений за несоблюдение муниципальных актов. Установление широких составов (наподобие «нарушение требований муниципальных правовых актов в сфере благоустройства») признается не соответствующим закону, а точное описание объективной стороны в законах субъектов Российской Федерации затруднительно уже в силу того, что сами требования устанавливаются в муниципальных правовых актах и могут варьировать. В итоге в настоящее время механизм установления административной ответственности за нарушение муниципальных правовых актов фактически не работает, т.е. соблюдение таковых не подкрепляется административной ответственностью.

Наконец, в отличие от государственного контроля (надзора), имеет место «правовая незащищенность» самого муниципального контроля. КоАП РФ установлена административная ответственность за разные формы противодействия распоряжению или требованию должностного лица только в сфере государственного контроля (надзора). На нарушения при осуществлении муниципального контроля данные нормы не распространяются. Установление аналогичной ответственности законами субъектов Российской Федерации также невозможно, так как в данном случае речь идет о нарушении федеральных правил и норм, поскольку требования, нарушение которых образует составы перечисленных административных правонарушений, установлены непосредственно Федеральным законом № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» для всех контролирующих органов.

Очевидно, что значимость и эффективность муниципального контроля в этих условиях резко снижается.

**Недостаточная финансовая и кадровая обеспеченность органов местного самоуправления** по осуществлению функций муниципального контроля. Органы местного самоуправления ввиду ограниченности ресурсов (финансовых, кадровых, материально-технических) не в состоянии осуществлять все закрепленные за ними законодательством контрольные полномочия в полном объеме. Особенно это характерно для небольших муниципальных образований (сельских и городских поселений), где численность муниципальных служащих составляет не более 10-15 человек.

В муниципальных образованиях наблюдается дефицит квалифицированных кадров для реализации функций по муниципальному контролю. Как правило, в органах местного самоуправления на сегодняшний день не создаются новые штатные единицы или структурные подразделения для осуществления муниципального контроля, а соответствующие обязанности возлагаются на действующих сотрудников администрации в качестве дополнительных функций.

К примеру, в городском округе Анадырь осуществление муниципального земельного контроля возложено в качестве дополнительной обязанности на сотрудников отдела по землеустройству и земельной политики, состоявшего из двух штатных единиц. Количество земельных участков, предоставленных только в аренду, составляет 1024 ед. При этом земельному контролю подлежат и земельные участки, находящиеся в собственности юридических и физических лиц. Для получения эффекта от проведения контрольных мероприятий необходимо ежегодное проведение проверок не менее 100 землепользователей, что, по факту, не представляется возможным.

Необходимо отметить, что самостоятельные расходы на исполнение функций по осуществлению муниципального контроля в муниципальных образованиях не предусматриваются. Финансовое обеспечение деятельности по муниципальному контролю осуществляется в рамках сметы расходов на решение соответствующих вопросов местного значения и содержание органов местного самоуправления.

**Организационно-правовые ограничения при осуществлении муниципального контроля**, вытекающие из некоторых положений Федерального закона №294-ФЗ. В частности, указанным законом не предусмотрена возможность проведения проверки в случае отсутствия при ее проведении руководителя, иного должностного лица или уполномоченного представителя юридического лица, индивидуального предпринимателя, его уполномоченного представителя. Это приводит к тому, что физические (юридические) лица умышленно срывают намеченные мероприятия по муниципальному контролю, скрывая тем самым возможные нарушения законодательства.

В качестве недостатка необходимо отметить и то, что указанный Федеральный закон не содержит нормы, позволяющей органу муниципального контроля перенести несостоявшееся контрольное мероприятие на другое время.

Исходя из норм Федерального закона №294-ФЗ, серьезные организационные проблемы у органов местного самоуправления возникают при проведении земельного контроля. Так, например, в случае проведения проверки в отношении одного из земельных участков, принадлежащих определенному юридическому (физическому) лицу, проверить другие земельные участки, находящиеся в собственности этого же юридического (физического) лица, можно только 1 раз в три года. Кроме того, невозможно осуществить проверку земельного участка, находящегося в собственности хозяйствующего субъекта, с момента регистрации которого в качестве юридического лица не прошло три года.

**Недостаточный уровень нормативно-правового регулирования организации подготовки и проведения муниципального контроля на местном уровне.** В соответствии с Федеральным законом №294-ФЗ порядок организации и осуществления муниципального контроля в соответствующей сфере деятельности устанавливается муниципальными правовыми актами в случае, если указанный порядок не предусмотрен законом субъекта Российской Федерации. В реальной практике правовые акты, регламентирующие порядок муниципального контроля, приняты в очень немногих муниципальных образованиях.

Отмечается также правовая неопределенность в части регулирования порядка и условий проведения муниципального контроля, а также прав и обязанностей органов местного самоуправления при осуществлении муниципального контроля.

Необходимо **государственное поручение** по выработке предложений, правовых и законодательных мер, **направленных на совершенствование системы муниципального контроля**, в том числе:

1. Обеспечить разработку и введение правовых норм, направленных на закрепление и расширение полномочий органов местного самоуправления по привлечению к административной ответственности физических и юридических лиц по результатам проверок в рамках муниципального контроля.

2. Разработать и внести изменения в Федеральный закон №294-ФЗ, направленные на снижение законодательных ограничений при осуществлении органами местного самоуправления контрольных полномочий в отношении юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, в том числе:

предусматривающие возможность проведения муниципальной проверки и в случае отсутствия проверяемых субъектов предпринимательства, если указанные субъекты были извещены о проверке в установленном законом порядке;

допускающие возможность переноса на другое время проведение контрольного мероприятия, не состоявшегося по вине проверяемого лица;

иные нормы, укрепляющие контрольные полномочия органов местного самоуправления в отношении юридических лиц и индивидуальных предпринимателей.

3. Привести во взаимное соответствие Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» 131-ФЗ и «отраслевое» федеральное законодательство в части определения видов и предмета муниципального контроля; четко разграничить контрольные полномочия между всеми уровнями публичной власти; четко регламентировать права и функциональные обязанности органов местного самоуправления при осуществлении каждого вида муниципального контроля. Определить в Федеральном законе №131-ФЗ единый исчерпывающий перечень муниципальных контрольных полномочий.

4. Пересмотреть перечень и сократить количество государственных контрольных полномочий, которые могут передаваться субъектами Российской Федерации на местный уровень.

5. Предусмотреть право органов местного самоуправления на составление протоколов об административных правонарушениях при осуществлении муниципального контроля.

6. Рекомендовать органам местного самоуправления активизировать разработку правовых актов в сфере муниципального контроля.

7. Рекомендовать органам местного самоуправления принять меры по оптимизации штатной структуры местных администраций в целях введения новых штатных единиц или образования структурных подразделений, специализирующихся на осуществлении функций муниципального контроля. Для повышения эффективности муниципального контроля на уровне городских и сельских поселений целесообразно активизировать передачу контрольных полномочий от органов местного самоуправления поселений органам местного самоуправления муниципальных районов.