

ФЕДЕРАЛЬНОЕ СОБРАНИЕ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ



**Сборник материалов основных мероприятий,
проведенных Комитетом по федеративному
устройству и вопросам местного самоуправления
в Государственной Думе седьмого созыва**

Часть 2

Издание Государственной Думы
2021

ФЕДЕРАЛЬНОЕ СОБРАНИЕ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ДУМА

Сборник материалов основных мероприятий,
проведенных Комитетом по федеративному
устройству и вопросам местного самоуправления
в Государственной Думе седьмого созыва

Часть 2

Издание Государственной Думы
Москва • 2021

УДК 342.2(470)
ББК 67.400+67.401
С23

Под общей редакцией

председателя Комитета Государственной Думы по федеративному
устройству и вопросам местного самоуправления
А. Н. Диденко

Авторский коллектив:

И. В. Бабичев, руководитель аппарата Комитета Государственной Думы
по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления
(руководитель авторского коллектива),

А. В. Павлов, заместитель руководителя аппарата комитета,

В. В. Волков, главный советник аппарата комитета,

Н. Р. Калантарова, ведущий советник аппарата комитета,

В. В. Есин, ведущий советник аппарата комитета,

Н. В. Иванова, ведущий советник аппарата комитета,

Т. Ю. Кудашова, главный консультант аппарата комитета

Составитель:

А. В. Павлов, заместитель руководителя аппарата
Комитета Государственной Думы по федеративному устройству
и вопросам местного самоуправления

С23 **Сборник материалов основных мероприятий, проведенных Ко-
митетом по федеративному устройству и вопросам местного само-
управления в Государственной Думе седьмого созыва. Часть 2. – М.:
Издание Государственной Думы, 2021. – 320 с.**

УДК 342.2(470)
ББК 67.400+67.401

СОДЕРЖАНИЕ

Обращение к читателям председателя Комитета Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления А. Н. Диденко	5
Введение (информация о мероприятиях Комитета Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления в период с июля 2019 года по июнь 2021 года)	7
Совещание на тему «Полномочия органов местного самоуправления, их оптимальный набор для каждого вида муниципальных образований и вопросы их реализации» (г. Хабаровск, Хабаровский край, 5 июля 2019 года)	32
Федеральные экспертные слушания «Вопросы конституционно-правовой защиты местного самоуправления в Российской Федерации» (г. Москва, 30 сентября 2019 года)	73
«Круглый стол» на тему «Международное и приграничное межмуниципальное сотрудничество» в рамках XVIII Общероссийского форума «Стратегическое планирование в регионах и городах России» (г. Санкт-Петербург, 28 октября 2019 года)	94
Совещание на тему «Сохранение и развитие культурного, туристического, экономического и инфраструктурного потенциала исторических городов и поселений Российской Федерации» (г. Владимир, Владимирская область, 28 ноября 2019 года)	116
«Круглый стол» на тему «Проблемы применения законодательства Российской Федерации о водоснабжении и водоотведении и реализация полномочий муниципальных образований в данной сфере» (г. Москва, 20 февраля 2020 года)	143

Совещание на тему «О практике преобразования муниципальных образований и изменения муниципального устройства в субъектах Российской Федерации» (планировалось к проведению в г. Перми, Пермский край, 27 марта 2020 года)	161
Федеральные экспертные слушания на тему «О развитии территориального общественного самоуправления, местных сообществ и форм участия граждан в осуществлении местного и общественного самоуправления» (планировалось к проведению в Псковской области, апрель 2020 года)	181
«Круглый стол» на тему «Роль органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в формировании и реализации жилищной политики, её формы и методы» (г. Москва, 25 сентября 2020 года)	205
Конференция на тему «Вопросы государственной политики Российской Федерации в области развития местного самоуправления на среднесрочный период» (г. Москва, 23 ноября 2020 года)	241
Всероссийская конференция «Трансформация и цифровизация экономики и социальной сферы регионов и муниципалитетов, подготовка региональных и муниципальных управленческих команд» (планировалось к проведению в г. Москве, 18 июня 2021 года)	277

К ЧИТАТЕЛЯМ

В период с начала работы седьмого созыва Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации (октябрь 2016 года) по июнь 2021 года Комитет Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления выступал организатором и соорганизатором ряда мероприятий по профильным вопросам Комитета, а члены Комитета принимали участие в мероприятиях, тематика которых относится к ведению Комитета. Мероприятиям, проведённым в период до июня 2019 года, было посвящено первое издание Комитета, выпущенное в свет в октябре 2019 года, включающее основные материалы (рекомендации) по итогам проведённых Комитетом:



- совещания на тему «Вопросы законодательного регулирования института старост как формы участия граждан в осуществлении местного самоуправления» (г. Оренбург, Оренбургская область, 26 июня 2017 года);

- парламентских слушаний на тему «Комплексное развитие моногородов» (г. Москва, 13 ноября 2017 года);

- «круглого стола» на тему «Автомобильные дороги местного значения: вопросы строительства, реконструкции, ремонта и содержания» (г. Москва, 11 декабря 2017 года);

- «круглого стола» на тему «Стратегическое планирование развития территорий, являющихся опорными пунктами развития Северного морского пути (Мурманск, Архангельск, Диксон, Дудинка, Игарка, Нордвик, Тикси, Амбарчик, Певек, бухта Провидения)» (г. Дудинка Красноярского края, 28 июня 2018 года);

- «круглого стола» на тему «Вопросы организации и деятельности городских округов с внутригородским делением» (г. Челябинск, Челябинская область, 2 ноября 2018 года);

- «круглого стола» на тему «Инициативное бюджетирование как механизм поддержки местных инициатив и участия населения

в решении вопросов местного значения» (г. Москва, 17 декабря 2018 года);

– «круглого стола» на тему «Вопросы законодательного регулирования городских агломераций и межмуниципального сотрудничества» (г. Москва, 15 февраля 2019 года);

– «круглого стола» на тему «Система оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления: совершенствование нормативно-правового регулирования и механизмов практической реализации» (г. Москва, 18 марта 2019 года);

– федеральных экспертных слушаний «Территориальное устройство местного самоуправления и местные сообщества» Федерального экспертного совета по местному и общественному самоуправлению и местным сообществам при Общенациональной ассоциации территориального общественного самоуправления (г. Москва, 24 мая 2019 года);

– «круглого стола» на тему «О состоянии и перспективах совершенствования организации оказания первичной медико-санитарной помощи в Российской Федерации» (г. Москва, 14 июня 2019 года).

В настоящее (второе) издание, являющееся логическим продолжением издания, выпущенного в 2019 году, включены основные материалы (рекомендации) по итогам проведенных Комитетом Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления с июля 2019 года по июнь 2021 года «круглых столов», конференций, совещаний и других значимых мероприятий, по которым Комитет выступал организатором.

Надеюсь, что данное издание, которое мы старались сделать на синтезе хорошей теории и выверенной практики, будет полезно работникам органов исполнительной и законодательной (представительной) власти всех уровней, главам и депутатам муниципальных образований, государственным и муниципальным служащим, активу местных сообществ, предпринимательскому сообществу, научным работникам, преподавателям и студентам, да и всем гражданам, интересующимся вопросами развития местного самоуправления и смежных отраслей права в нашей стране.

*Председатель Комитета Государственной Думы
по федеративному устройству и вопросам
местного самоуправления
(член фракции ЛДПР)
А. Н. Диденко*

ВВЕДЕНИЕ

(информация о мероприятиях Комитета Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления в период с июля 2019 года по июнь 2021 года)

В период с июля 2019 года по июнь 2021 года Комитет Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления выступал в качестве организатора и соорганизатора целого ряда мероприятий, а председатель Комитета и депутаты – члены Комитета, кроме того, участвовали в мероприятиях, тематика которых соотносилась с предметами ведения Комитета, в частности:

21 июня 2019 года в городе Рязани стартовал I Российско-Китайский муниципальный форум. Инициатива проведения форума принадлежит Союзу российских городов и Ассоциации городов Китайского народного общества дружбы. Форум собрал порядка 70 представителей из 13 китайских провинций и более 80 гостей из различных муниципальных образований России. В общении с журналистами губернатор Рязанской области Н. В. Любимов напомнил, что связи между сторонами начали завязываться на китайском экономическом форуме в Шанхае в 2018 году: «Значительная часть нашей экономики может быть переориентирована на сотрудничество с Китаем. Китай традиционно был партнёром России и сейчас может стать драйвером роста, в том числе и для Рязанской области».

Президент Союза российских городов, председатель Челябинской городской Думы С. И. Мошаров заметил, что данный форум – историческое событие: «Убеждён, что отношения между китайской и рязанской сторонами будут развиваться очень стремительно и бурно. А в истории российско-китайских отношений первый муниципальный форум останется в Рязани».

От Комитета Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления в работе форума принял участие председатель Комитета А. Н. Диденко, который выступил на пленарном заседании форума с докладом. В своём выступлении А. Н. Диденко отметил, что крайне важным представляется проведение инвентаризации существующих зарубежных связей по факту

реальной деятельности на региональном и муниципальном уровнях и выявление спектра тем сотрудничества, а также обеспечение сбора информации о реализуемых проектах, что послужит более чётким ориентиром для принятия решений по развитию программ, в том числе и на уровне межмуниципальной дипломатии. Современная Россия располагает огромным потенциалом для развития межмуниципальной дипломатии и общественной дипломатии местных сообществ. Особо А. Н. Диденко остановился на отношениях между Россией и Китаем: «Взаимодействие между нашими странами нужно и дальше укреплять и развивать. Пример успешного развития Китайской Народной Республики в течение последних лет показывает, насколько успешна модель народного солидаризма, положенная в основу сегодняшней государственности Китая, скреплённая многотысячной историей китайского народа и китайской цивилизации. Гармоничное развитие предпринимательской инициативы и социального государства – та социальная технология развития, к которой должна стремиться и Россия. Весьма полезно и важно, чтобы Россия и Китай могли объединять и взаимодополнять свой интеллектуальный, технологический и человеческий потенциал, чтобы нести мир и гармонию нашему многополярному, многоцивилизационному миру».

В работе форума также принял участие руководитель аппарата Комитета Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления И. В. Бабичев.

21 июня 2019 года в Государственной Думе проведена официальная церемония награждения победителей Всероссийского конкурса «История местного самоуправления моего края». Организаторами конкурса уже традиционно выступают Комитет Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления в лице первого заместителя председателя Комитета И. В. Сапко, Институт российской истории РАН, автономная некоммерческая организация «Институт развития местных сообществ» и Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации.

С 24 по 28 июня 2019 года прошли Дни Брянской области в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации и приуроченная к ним выставка. Церемония открытия выставки состоялась **26 июня 2019 года**. Цели выставки:

- представить Брянскую область как территорию динамичного развития, имеющую героическую историю и богатые культурные традиции;
- познакомить гостей выставки с историей становления региона, с современными достижениями и перспективами развития Брянской

области в различных сферах (экономика, промышленность, АПК, строительство, лесное хозяйство, социальная сфера, народные художественные промыслы и др.);

– показать ключевые тенденции развития экономики региона (приоритетные инвестиционные проекты, меры государственной поддержки развития промышленности, АПК, взаимодействие с институтами развития);

– организовать демонстрацию продукции ведущих предприятий Брянской области в промышленной сфере, АПК, лесном хозяйстве, строительстве, социальной сфере.

5 июля 2019 года Комитет Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления провёл в городе Хабаровске Хабаровского края выездное совещание на тему «Полномочия органов местного самоуправления, их оптимальный набор для каждого вида муниципальных образований и вопросы их реализации» с участием депутатов Государственной Думы и членов Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, представителей федеральных министерств и ведомств, Общероссийского Конгресса муниципальных образований, законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, межмуниципальных объединений России, экспертного сообщества. В ходе данного мероприятия были обсуждены вопросы осуществления полномочий органов местного самоуправления через призму совокупности прав и обязанностей представительных и исполнительных (распорядительных) органов местного самоуправления, выборных и иных должностных лиц местного самоуправления при решении вопросов местного значения, осуществлении отдельных государственных полномочий, а также в части исполнения полномочий, осуществление которых возложено на органы местного самоуправления по отраслевым направлениям деятельности, в том числе с целью выработки предложений по совершенствованию, включая законодательное, системы разграничения полномочий между уровнями публичной власти на основе их инвентаризации. В совещании приняли участие руководители всех 19 районов Хабаровского края и представители более 20 субъектов Российской Федерации, которые совместно с парламентариями пытались выработать оптимальный набор полномочий органов местного самоуправления.

По словам председателя Комитета Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления А. Н. Диденко, рассматриваемый вопрос является большой темой для всех российских муниципалитетов, при этом он опроверг утвержде-

ние о том, что муниципалитеты пытаются любым способом сложить с себя те или иные полномочия.

Таким образом, совещание было посвящено прежде всего определению основной компетенции органов местного самоуправления и снятию с них непрофильных полномочий, число которых за последние годы значительно возросло. При этом делегирование отдельных государственных полномочий на уровень органов местного самоуправления далеко не всегда сопровождается достаточными финансовыми и материальными ресурсами. Это привело к тому, что на сегодняшний день местных бюджетов, как правило, хватает только на поддержку текущих вопросов, что не позволяет муниципалитетам формировать бюджеты развития.

Участники в ходе совещания постарались выработать конкретные предложения: какие функции оставить органам местного самоуправления, какая нагрузка излишняя и как скорректировать законодательство для улучшения финансового положения муниципалитетов, обеспечив соответствие их расходных обязательств доходной части местных бюджетов. Далее работа совещания строилась в рамках проведения двух параллельных тематических сессий.

В ходе секции № 1 на тему «Оптимизация полномочий органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения и прав органов местного самоуправления на решение вопросов, не отнесённых к вопросам местного значения» под председательством первого заместителя председателя Комитета Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления И. В. Сапко было отмечено, что сегодня 173 отраслевых федеральных закона содержат 1577 полномочий органов местного самоуправления, только 1348 полномочий можно соотнести с вопросами местного значения, а 230 выходят за их рамки. И. В. Сапко особо подчеркнул, что в целях обеспечения сбалансированности местных бюджетов следует в первую очередь завершить работу по инвентаризации полномочий органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения, предусмотренных отраслевым федеральным законодательством, в целях проверки их соответствия вопросам местного значения, закреплённым в Федеральном законе № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

В рамках работы секции № 2 под председательством депутата Государственной Думы, члена Комитета Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления Л. И. Черкесова на тему «Вопросы наделения (делегирования) отдельными государственными полномочиями органов местного самоуправления и перераспределения полномочий между органами мест-

ного самоуправления и органами государственной власти субъекта Российской Федерации» говорилось, среди прочего, о необходимости законодательно ограничить количество полномочий, передаваемых для осуществления органам местного самоуправления в порядке наделения их отдельными государственными полномочиями, отдав предпочтение закреплению соответствующих полномочий в качестве собственных в случае необходимости их осуществления на местном уровне, руководствуясь принципом subsidiarity, установленным в Европейской хартии местного самоуправления.

На итоговом пленарном заседании совещания А. Н. Диденко предложил чётко определить фактические расходные обязательства муниципалитетов и рассчитать их реальную стоимость, детализировать бюджетную классификацию в отношении муниципальных полномочий, а главное – разгрузить органы местного самоуправления, освободив их от осуществления несвойственных им полномочий.

30 сентября 2019 года в здании юридического факультета МГУ имени М. В. Ломоносова состоялись федеральные экспертные слушания Федерального экспертного совета по местному и общественному самоуправлению и местным сообществам (ФЭС) на тему «Вопросы конституционно-правовой защиты местного самоуправления в Российской Федерации», проводимые совместно Комитетом Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления, кафедрой конституционного и муниципального права юридического факультета МГУ имени М. В. Ломоносова и Межрегиональной ассоциацией конституционалистов. Модератор слушаний И. В. Бабичев, руководитель аппарата Комитета Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления, председатель ФЭС, доктор юридических наук, отметил важность рассматриваемого вопроса, особенно в свете некоторых изменений территориальных основ местного самоуправления.

С приветственным словом выступила заместитель декана по научной работе юридического факультета МГУ имени М. В. Ломоносова Н. В. Козлова, которая высказала готовность к дальнейшему сотрудничеству в подобном формате и проведению совместных мероприятий.

Председатель Комитета Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления член президиума Совета при Президенте Российской Федерации по развитию местного самоуправления почётный председатель ФЭС А. Н. Диденко выступил с докладом на тему «Конституционно-правовые аспекты развития местного самоуправления в Российской Федерации». В своём выступлении А. Н. Диденко отметил, что именно сложная, много-

гранная конституционно-правовая природа местного самоуправления в России до настоящего времени создаёт трудности в выстраивании целостной и законченной модели его функционирования как на законодательном, так и на правоприменительном уровне. Развитие законодательства показывает, что в разные периоды воплощаются принципиально разные подходы и каждый раз новые реформы местного самоуправления поднимают волну обсуждений относительно конституционности тех или иных новелл. В качестве яркого примера такой непоследовательности и резонансности принимаемых решений докладчик назвал постепенное размывание в последние несколько лет первоначальной двухуровневой модели местного самоуправления с обязательным конституционным поселенческим принципом (за отдельными исключениями). Искусственное объединение в городские округа вполне самостоятельных городских и сельских поселений, в том числе в границах целых муниципальных районов, очень широкое определение нового вида муниципальных образований – муниципальных округов, позволяющее создавать их не только в отдалённых и труднодоступных местностях на территориях с низкой плотностью населения, – всё это создаёт риски вымывания из российской системы местного самоуправления поселенческого каркаса. А. Н. Диденко отметил, что видятся необходимыми разработка и принятие государственной стратегии развития местного самоуправления в Российской Федерации. Кроме того, необходимо определить стратегию и тактику последующих действий, основные векторы развития местного самоуправления в среднесрочной и долгосрочной перспективе.

С приветствием к участникам федеральных экспертных слушаний выступил депутат Государственной Думы, член президиума Совета при Президенте Российской Федерации по развитию местного самоуправления, председатель Высшего совета Всероссийской ассоциации развития местного самоуправления, президент ОКМО, председатель правления ОАГОС, почётный председатель ФЭС В. Б. Кидяев, который отметил, что 2019 год для всей страны стал годом старта национальных проектов во исполнение Указа Президента России № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года». В своём выступлении В. Б. Кидяев обозначил основные тренды в развитии местного самоуправления Российской Федерации, характерные для настоящего периода. Среди них были освещены такие важные направления (тренды), как мобильность системы муниципальных полномочий, увеличение доли межбюджетных трансфертов в местных бюджетах, государственные программы и проекты – важнейший источник доходов местных бюджетов, дефицит квалифицированных кадров в орга-

нах местного самоуправления, презумпция виновности органов местного самоуправления, активизация гражданского участия в решении вопросов местного значения, повышение значимости муниципальной дипломатии на международном уровне, актуализация повестки пространственного развития Российской Федерации.

С 28 по 29 октября 2019 года в городе Санкт-Петербурге прошёл XVIII Общероссийский форум «Стратегическое планирование в регионах и городах России». Общероссийский форум проводится с 2002 года и считается основной площадкой для обсуждения методов и механизмов стратегического планирования, для дискуссий по самым важным и острым вопросам реализации стратегических планов и комплексных проектов развития городов и регионов Российской Федерации. На площадках форума обсуждаются практические и методические подходы к разработке и реализации стратегий как субъектов Российской Федерации, так и муниципальных образований. Заглавной темой форума стратегов 2019 года стала тема «Национальные цели и эффекты для территорий». В общей сложности в программу общероссийского форума было включено порядка 30 мероприятий (акций) с участием представителей органов государственной власти, руководителей регионов и глав муниципалитетов, представителей государственных корпораций, российских и иностранных экспертов.

На первом пленарном заседании **28 октября 2019 года** делегацию Государственной Думы представляли председатель Комитета Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления А. Н. Диденко, первый заместитель председателя Комитета Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления И. В. Сапко, первый заместитель председателя Комитета Государственной Думы по региональной политике и проблемам Севера и Дальнего Востока В. Н. Пивненко, руководитель аппарата Комитета Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления И. В. Бабичев. В приветственном слове к участникам форума А. Н. Диденко отметил, что при постоянно меняющихся показателях мировой экономики на фоне новых вызовов и угроз особенно актуальным и ответственным становится обеспечение сбалансированности, согласованности и целостности системы стратегического управления на всех уровнях и, что не менее важно, её увязка с национальными целями и проектами. Для реализации данной задачи необходимо в первую очередь обеспечить совместную системную работу федерального, регионального и муниципального уровней власти, а также широкое привлечение институтов гражданского общества. А. Н. Диденко выразил уверенность, что всё это – залог безопасности и устойчивого

социально-экономического развития страны в целом. Также он обратил внимание, что национальные проекты, разработанные в развитие Указа Президента России от 7 мая 2018 года № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года», затронули практически все направления деятельности как региональных органов власти, так и органов местного самоуправления. Данные вопросы стали лейтмотивом для определения профильными комитетами Государственной Думы предложенных к проведению в рамках форума акций – это панельная сессия «Первые пять лет стратегического планирования по 172-ФЗ», «круглые столы» по темам «Развитие городских агломераций в России: выбор модели и приоритеты законодательного регулирования», «Международное и приграничное межмуниципальное сотрудничество», а также «Международное сотрудничество для регионального развития», по которым Комитет Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления выступил основным организатором либо соорганизатором.

27 ноября 2019 года в Москве в Доме союзов состоялся съезд Общероссийского Конгресса муниципальных образований. В съезде приняли участие заместитель Председателя Правительства Российской Федерации В. Л. Мутко, федеральные министры, депутаты Государственной Думы, делегации всех региональных советов муниципальных образований. С докладом ОКМО Правительству Российской Федерации о состоянии местного самоуправления в России выступил президент ОКМО В. Б. Кидяев. Также прошла церемония награждения победителей Всероссийского конкурса «Лучшая муниципальная практика».

В работе съезда принял участие председатель Комитета Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления А. Н. Диденко. Он отметил, что в целях обеспечения сбалансированности местных бюджетов необходимо завершить работу по инвентаризации полномочий органов местного самоуправления, обеспечить соответствие между размером расходных обязательств муниципальных образований и объёмом источников доходов, закрепляемых за местными бюджетами, а главное, в целях сбалансированного и комплексного развития местного самоуправления целесообразно рассмотреть вопрос о разработке государственной концепции развития местного самоуправления в Российской Федерации на среднесрочный и долгосрочный периоды. Особое внимание также необходимо уделять повышению роли граждан и их объединений в решении вопросов местного значения. А. Н. Диденко поблагодарил президента ОКМО В. Б. Кидяева за масштабную работу по развитию

местного самоуправления в стране, которая ведётся конгрессом, и эффективное взаимодействие с профильным комитетом Государственной Думы.

С 28 по 29 ноября 2019 года в городе Владимире прошло выездное совещание Комитета на тему «Сохранение и развитие культурного, туристического, экономического и инфраструктурного потенциала исторических городов и поселений Российской Федерации». Результатом совещания стало обсуждение вопросов социально-экономического и инфраструктурного развития исторических городов и поселений Российской Федерации, их финансового обеспечения, привлечения в указанные муниципальные образования туристов и инвестиций, поддержания в надлежащем состоянии объектов культуры и в целом их исторического облика, а также мер и возможностей государственной поддержки таких муниципальных образований, выработка законодательных предложений. На пленарном заседании с основным докладом выступил председатель Комитета Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления А. Н. Диденко.

В рамках совещания также состоялось заседание двух секций: секция № 1 – «Развитие социально-экономического, инфраструктурного и инвестиционного потенциала исторических городов и поселений России», модератором которой выступил первый заместитель председателя Комитета И. В. Сапко; секция № 2 – «Сохранение, развитие и популяризация культурного и туристического потенциала исторических городов и поселений России», модератором выступил депутат – член Комитета Д. А. Парфенов.

24 января 2020 года состоялось заседание рабочей группы Комитета Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления по законопроекту № 814739-7 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования государственной кадастровой оценки» и сопутствующим вопросам.

Заседание открыл заместитель руководителя рабочей группы, член Комитета Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления Р. К. Хуснулин, обозначив нерешённые вопросы регулирования государственной кадастровой оценки.

В заседании приняли участие члены рабочей группы, представители профильных федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти Тульской, Волгоградской, Московской, Калужской, Рязанской областей, Ставропольского края, а также бюджетных учреждений Тюменской области, Республики Ингушетии, Республики Дагестан и Кабардино-Балкарской Республики.

В ходе обсуждения наиболее острыми темами, связанными с законопроектом, стали вопросы ответственности руководителей бюджетных учреждений, а также изменения механизмов досудебного установления кадастровой стоимости в размере рыночной.

Итоги заседания подвёл член рабочей группы, член Комитета Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления А. Л. Сидоров.

Все предложения участников заседания рабочей группы были направлены в Минэкономразвития России для анализа и возможной подготовки поправок к законопроекту.

30 января 2020 года Федеральным экспертным советом по местному и общественному самоуправлению и местным сообществам (ФЭС) при ОАГОС, действующим в том числе при поддержке Комитета Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления, совместно с Национальным агентством развития квалификаций и Координационным центром местных сообществ проведено рабочее совещание на тему «Перспективы развития национальной системы профессиональных квалификаций. Роль субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, образования и бизнеса в подготовке квалифицированных муниципальных кадров в интересах социально-экономического развития территорий».

Темой для обсуждения послужил тот факт, что более пяти лет назад в соответствии с майскими указами Президента Российской Федерации была начата комплексная работа по формированию новой национальной системы квалификаций. Во многом именно благодаря успешному взаимодействию государства и бизнеса национальная система квалификаций стала механизмом регулирования рынка труда в Российской Федерации. Её инструменты затрагивают как сферу труда, так и сферу профессионального образования и обучения, способствуя выстраиванию более тесного взаимодействия между работодателями и системой подготовки кадров, обновлению самой структуры описания профессий.

Провёл совещание руководитель аппарата Комитета Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления председатель ФЭС И. В. Бабичев.

10 февраля 2020 года под председательством первого заместителя председателя Комитета Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления И. В. Сапко с участием членов Комитета И. Н. Сухарева и А. И. Пятикопа, руководителя аппарата Комитета И. В. Бабичева было проведено совещание в режиме видео-конференц-связи (ВКС) с представителями органов

государственной власти и местного самоуправления Пермского края, ассоциации «Совет муниципальных образований Пермского края» на тему «Основные предпосылки реформирования территориального устройства местного самоуправления: задачи и ожидаемые результаты», в ходе которого участники от Пермского края поделились опытом проводимых территориальных преобразований на территории региона, в том числе в части образования городских и муниципальных округов на базе муниципальных районов, а депутаты – члены Комитета ответили на поставленные вопросы по законодательному регулированию и правоприменительной практике в указанной сфере правоотношений.

По итогам совещания был сделан вывод, что, с учётом имеющейся в Комитете статистики, большинство субъектов Российской Федерации с осторожностью подходят к процессам новых организационно-территориальных преобразований, тщательно изучая и взвешивая социально-экономические, финансовые и управленческие эффекты от их возможной реализации, что, по мнению собравшихся, является правильным и заслуживающим поддержки.

20 февраля 2020 года в Государственной Думе состоялось заседание «круглого стола», организованного Комитетом Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления, на тему «Проблемы применения законодательства Российской Федерации о водоснабжении и водоотведении и реализация полномочий муниципальных образований в данной сфере» с участием депутатов Государственной Думы и членов Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, представителей федеральных министерств и ведомств, законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, межмуниципальных объединений России, общественных организаций, экспертного сообщества.

В ходе данного мероприятия участники обсудили вопросы совершенствования законодательной и нормативно-правовой базы, ход реализации федерального проекта «Чистая вода», а также иные вопросы, касающиеся исполнения муниципальными образованиями полномочий в сфере водоснабжения и водоотведения. Все выступающие сошлись во мнении, что в целом текущее положение отрасли водопроводно-канализационного хозяйства (ВКХ) можно признать неудовлетворительным и требующим, помимо прочего, правового совершенствования и корректировки отдельных законодательных норм.

Председатель Комитета А. Н. Диденко в своём выступлении отметил ряд ключевых проблем, характерных для сферы ВКХ, отнеся

к ним высокий уровень физического износа сетей водоснабжения и водоотведения и низкие темпы ремонта и замены; низкую долю нормативно очищенной сточной воды; бюджетную недофинансированность и низкий инвестиционный потенциал отрасли; несогласованность схем водоснабжения, ценообразования, инвестиционных решений и требований, предъявляемых к водоканалам, по доступности и качеству водоснабжения и водоотведения; несогласованность и несовершенство существующей нормативно-правовой базы в отрасли ВКХ, а также внёс предложения по разрешению указанных проблем.

Руководитель рабочей группы по вопросам водоснабжения и водоотведения, член Комитета Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления А. П. Марков подчеркнул, что низкий уровень очистки сточных вод обусловлен как недостаточной обеспеченностью населённых пунктов очистными сооружениями, так и устаревшими оборудованием и технологиями очистки. Актуальной является и проблема обращения с осадком сточных вод, образующимся в ходе водоподготовки и очистки сточных вод. Он также обратил внимание на то обстоятельство, что ограниченность собственной финансовой базы муниципальных образований, к ведению которых отнесена организация водоснабжения и водоотведения, а также недостаточность кадровых и иных ресурсов на местном уровне не позволяют проводить грамотную и эффективную политику в сфере ВКХ, в том числе связанную с внедрением таких инновационных и сложных форм хозяйствования, как концессия. При этом было предложено повысить качество и обеспеченность услугами водоснабжения и водоотведения за счёт ускорения темпов модернизации и расширения инфраструктуры ВКХ.

7 апреля 2020 года Комитетом Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления был подготовлен проект рекомендаций совещания на тему «О практике преобразования муниципальных образований и изменения муниципального устройства в субъектах Российской Федерации», которое ранее было запланировано провести 26–28 марта 2020 года в городе Перми, но в связи со сложившейся ситуацией распространения новой коронавирусной инфекции совещание было проведено в дистанционном режиме.

Федеральным законом от 1 мая 2019 года № 87-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» был введён среди прочего новый вид муниципального образования – муниципальный округ, который, по замыслу разработчиков законопроекта, должен обеспечивать возможность консолидации представительских

и административных ресурсов, в том числе на сельских территориях, в целях оптимизации расходов на содержание органов местного самоуправления посредством создания одноуровневой системы местного самоуправления, но только там, где это действительно целесообразно.

Кроме того, муниципальные округа могут быть образованы в первую очередь в результате наделения городских округов, созданных в последние годы в соответствии с Федеральным законом от 3 апреля 2017 года № 62-ФЗ на базе муниципальных районов и не соответствующих критериям урбанизации, установленным Федеральным законом № 87-ФЗ, статусом муниципального округа, а также в результате объединения всех поселений, входящих в состав муниципального района.

Муниципальный округ – это новый вид муниципалитета со своим особым публично-правовым статусом, во многом схожим со статусом городского округа, но более характерным для сельских либо смешанных сельско-городских территорий с преобладанием в их составе неурбанизированных пространств.

Таким образом, в свете происходящих процессов изменения территориальных основ местного самоуправления в нашей стране и поиска оптимальных путей дальнейшего совершенствования указанных вопросов, включая законодательные меры, в рекомендациях Комитета среди прочего отражены результаты предварительного мониторинга правоприменительной практики в части проведения территориальных преобразований на территории субъектов Российской Федерации, который был осуществлён при активной поддержке Общероссийского Конгресса муниципальных образований, возглавляемого депутатом – членом Комитета Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления В. Б. Кидяевым.

22 июня 2020 года были подведены итоги федеральных экспертных слушаний на тему «О развитии территориального общественного самоуправления, местных сообществ и форм участия граждан в осуществлении местного и общественного самоуправления», проведённых в заочном режиме под руководством почётных председателей Федерального экспертного совета по местному и общественному самоуправлению и местным сообществам А. Н. Диденко и В. Б. Кидяева.

Федеральным экспертным советом по местному и общественному самоуправлению и местным сообществам (ФЭС) при ОАТОС при поддержке Комитета Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления и Общенациональной ассоциации территориального общественного самоуправления (ОАТОС) в мае – июне 2020 года в заочном режиме были проведены федеральные экспертные слушания на указанную тему, которые ра-

нее были запланированы к проведению в апреле 2020 года в очном режиме в Псковской области, но в связи со сложившейся ситуацией распространения новой коронавирусной инфекции были переведены на дистанционный режим.

По результатам проведённой работы был подготовлен проект рекомендаций федеральных экспертных слушаний, который по итогам заочного обсуждения и доработки с учётом замечаний и предложений членов ФЭС и других заинтересованных лиц 22 июня 2020 года был утверждён на заседании правления Общенациональной ассоциации территориального общественного самоуправления (ОАТОС), проведённом под руководством президента Общероссийского Конгресса муниципальных образований, председателя правления ОАТОС В. Б. Кидяева, и разослан заинтересованным сторонам.

10 июля 2020 года состоялось заседание рабочей группы Комитета Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления по проекту федерального закона № 709181-7 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части оказания помощи лицам, находящимся в общественных местах в состоянии алкогольного, наркотического или иного токсического опьянения, утратившим способность самостоятельно передвигаться или ориентироваться в окружающей обстановке» под председательством А. Н. Диденко.

С учётом важности и актуальности вопроса, а также обстоятельств, связанных с формированием нового состава Правительства Российской Федерации и распространением новой коронавирусной инфекции, рассмотрение законопроекта во втором чтении было перенесено с ранее запланированного срока. Вместе с тем, в том числе с учётом поручения Председателя Государственной Думы о необходимости рассматривать инициативы, которые были внесены в прошедшем году, на заседании рабочей группы было отмечено, что необходимо принять законопроект во втором чтении в ближайшее время.

Проектируемые законопроектом изменения направлены на законодательное урегулирование правоотношений в сфере оказания помощи лицам, находящимся в общественных местах в состоянии опьянения, и установление возможности создания в этих целях специализированных учреждений, при этом фактически воссоздаётся ранее ликвидированная система вытрезвителей (медвытрезвителей).

С учётом того, что проблемы обеспечения общественного порядка, безопасности самих нетрезвых граждан, а также сохранения их здоровья требуют своего законодательного закрепления, идея создания альтернативной системы взамен ранее существовавших медицинских вытрезвителей является актуальной. При этом необходимо

также учитывать и положительный опыт организации работы и взаимодействия соответствующих структур в ранее действовавших медвытрезвителях.

В связи с этим было принято решение провести заседание рабочей группы, чтобы уточнить, на какой стадии и в какой степени готовности находятся поправки Правительства Российской Федерации к проекту федерального закона № 709181-7, а также какие проблемы приходится преодолевать в процессе их подготовки; с учётом указанной информации решить вопросы необходимости продления срока представления поправок, определения даты проведения заседания Комитета по данному вопросу, внесения законопроекта на рассмотрение Государственной Думы во втором чтении.

14 июля 2020 года в формате видеоконференции прошло второе заседание рабочей группы Комитета Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления по проекту федерального закона № 814739-7 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования государственной кадастровой оценки» на тему «Государственная кадастровая оценка и комплексные кадастровые работы как инструменты развития экономического потенциала муниципальных образований в условиях пандемии».

В заседании приняли участие представители Росреестра, Федеральной налоговой службы, Ассоциации государственных бюджетных учреждений по кадастровой оценке, а также представители профильных ведомств более чем из 30 субъектов Российской Федерации.

Заседание открыл председатель Комитета А. Н. Диденко, отметив важность обсуждаемых вопросов.

Модератором заседания выступил заместитель руководителя рабочей группы, член Комитета Р. К. Хуснулин.

Блок вопросов заседания, посвящённый влиянию пандемии на бюджеты субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, открыл член Комитета А. Л. Сидоров. Темой обсуждения стали вопросы динамики собираемости имущественных налогов по итогам первого полугодия 2020 года, последствий реализации мер, направленных на поддержку малого и среднего бизнеса, процессов в сфере земельных и имущественных отношений.

В следующем блоке были обсуждены вопросы увеличения налогооблагаемой базы регионов за счёт вовлечения в экономический оборот объектов недвижимости, а также вопросы проведения комплексных кадастровых работ.

По итогам обсуждения вышеуказанных вопросов подготовленные членами рабочей группы поправки к законопроекту были на-

правлены в Комитет Государственной Думы по государственному строительству и законодательству.

18 сентября 2020 года в здании Общественной палаты Российской Федерации подведены итоги IV Всероссийского конкурса «История местного самоуправления моего края – 2020».

Конкурс проводится АНО «Институт развития местных сообществ» и Институтом российской истории Российской академии наук при поддержке Комитета Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления. Первый заместитель председателя Комитета Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления, председатель организационного комитета Всероссийского конкурса «История местного самоуправления моего края» И. В. Сапко отметил, что все участники конкурса ответственно подошли к выполнению своих работ, затронули крайне важные вопросы развития своего региона, смогли ярко и интересно рассказать об истории местного самоуправления края с учётом национальных и исторических особенностей развития. Каждая работа – это маленькое открытие, а работы, которые вышли в финал, – это уже вклад в будущее и малой родины авторов, и всей страны.

В общей сложности заявки на конкурс отправили более 1500 человек – учащиеся 5–11-х классов общеобразовательных школ и студенты из 82 субъектов Российской Федерации.

В рамках мероприятия была проведена защита конкурсных работ и «круглый стол» для научных руководителей на тему «Реформа местного самоуправления. Вопросы повышения квалификации и подготовки кадров». В работе «круглого стола» принял участие депутат Государственной Думы – член Комитета Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления А. И. Пятикоп, который отметил важность и значимость местного самоуправления как самого приближённого к населению уровня власти, а также недооценку его роли в единой системе публичной власти, закреплённой в новой редакции Конституции Российской Федерации.

Первый заместитель председателя Комитета Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления И. М. Гусева вручила награды победителям конкурса «История местного самоуправления моего края». В своём вступительном слове депутат отметила, что на осуществление преобразований в современной России существенно влияет местное самоуправление, оно ориентировано на улучшение качества жизни всего населения: «У нас есть большой кадровый потенциал, очень здорово, что молодое поко-

ление – всё-таки в конкурсе приняли участие ребята с 12 лет и студенты – увлекается данной темой и с ранних лет изучает, что такое местное самоуправление, что обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения. Важно, что есть достойное поколение, которое может подготовить такие серьёзные работы, которое может показать и реализовать в дальнейшем свою гражданскую позицию, – это наш золотой потенциал».

24 сентября 2020 года в Государственной Думе прошло первое заседание рабочей группы Комитета Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления по проектам федеральных законов № 983322-7 «О внесении изменений в Гражданский кодекс Российской Федерации в части установления особенностей регулирования деятельности территориального общественного самоуправления как некоммерческой организации», № 983291-7 «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в части установления особенностей оказания поддержки территориальным общественным самоуправлениям», № 984588-7 «О внесении изменений в статью 31¹ Федерального закона «О некоммерческих организациях» в части установления особенностей оказания поддержки территориальным общественным самоуправлениям», внесённым Правительством Российской Федерации, проекту федерального закона № 997950-7 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по развитию территориального общественного самоуправления», внесённому депутатами Государственной Думы В. Б. Кидяевым, А. К. Исаевым, В. А. Казаковым, И. В. Сапко, Н. В. Маловым, А. Н. Козловским, Е. Б. Шулеповым.

Решение о создании рабочей группы было принято на заседании Комитета 22 сентября 2020 года. Все четыре законопроекта касаются института территориального общественного самоуправления.

В заседании приняли участие представители Министерства юстиции Российской Федерации, государственные гражданские служащие из аппаратов профильных Комитетов Государственной Думы, представители общественных организаций.

Заседание открыл председатель Комитета Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления А. Н. Диденко, обозначив важность обсуждаемых вопросов и позицию Комитета по ним.

В ходе заседания были высказаны разные позиции по рассматриваемым законопроектам, обозначены риски и проблемы в случае их принятия и предложены возможные пути решения.

В завершение заседания председатель Комитета А. Н. Диденко подвёл итоги, отметив, что правительственные законопроекты требуют доработки. Также была отмечена необходимость синхронного рассмотрения законопроектов в Государственной Думе.

25 сентября 2020 года в Общественной палате Российской Федерации состоялось заседание «круглого стола» на тему «Роль органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в формировании и реализации жилищной политики, её формы и методы».

В ходе данного мероприятия участники обсудили вопросы совершенствования жилищного законодательства и смежных отраслей права в части правового регулирования вопросов по созданию условий для обеспечения жильём граждан, по привлечению инвестиций в жилищное строительство, по повышению качества и доступности жилья за счёт разработки и внедрения федеральных стандартов, по повышению выгоды приобретения жилья в ипотеку, а также были выработаны предложения по расширению и совершенствованию конкретных форм и методов, обеспечивающих доступность жилья для всех категорий граждан, в том числе со стороны органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления: стимулирование жилищного строительства, в том числе путём использования государственно-частного и муниципально-частного партнёрства; развитие системы ипотечного кредитования; использование бюджетных средств и иных не запрещённых законом источников для улучшения жилищных условий граждан, в том числе путём предоставления в установленном порядке субсидий для приобретения или строительства жилых помещений, формирования государственного или муниципального жилищного фонда по предоставлению гражданам жилых помещений по договорам социального найма или договорам найма жилых помещений социального использования; развитие фондов некоммерческого арендного жилья; формирование и функционирование региональных и муниципальных жилищных фондов по аналогии и дорожными фондами и т. д.

С приветственным словом к участникам «круглого стола» выступили А. Н. Диденко, председатель Комитета Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления, и С. В. Разворотнева, первый заместитель председателя Комиссии по территориальному развитию и местному самоуправлению Общественной палаты Российской Федерации, исполнительный директор НП «Национальный центр общественного контроля в сфере жилищно-коммунального хозяйства «ЖКХ Контроль», заместитель председателя Общественного совета при Минстрое России.

Председатель Комитета Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления А. Н. Диденко своим основным докладом заострил внимание на актуальном состоянии жилищной политики и обозначил основные направления её совершенствования.

23 ноября 2020 года Комитетом Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления совместно с Комиссией Общественной палаты Российской Федерации по территориальному развитию и местному самоуправлению в зале пленарных заседаний Общественной палаты Российской Федерации была проведена конференция на тему «Вопросы государственной политики Российской Федерации в области развития местного самоуправления на среднесрочный период» (в смешанном режиме «онлайн / офлайн»).

В общей сложности в онлайн режиме к трансляции конференции подключилось более 800 участников. В очном режиме в зале присутствовало около 50 человек.

С приветствием к участникам конференции обратились председатель Комитета Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления А. Н. Диденко, начальник Департамента по работе с органами местного самоуправления Управления Президента Российской Федерации по внутренней политике М. В. Коглов, депутат – член Комитета Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления, председатель Высшего совета Всероссийской ассоциации развития местного самоуправления, президент Общероссийского Конгресса муниципальных образований, председатель правления Общенациональной ассоциации территориального общественного самоуправления В. Б. Кидяев (в онлайн-режиме), а также председатель Комиссии Общественной палаты Российской Федерации по территориальному развитию и местному самоуправлению А. Н. Максимов.

В ходе мероприятия были обсуждены вопросы дальнейшего развития местного самоуправления в нашей стране, в том числе в свете происходящих процессов, связанных с корректировкой положений Конституции Российской Федерации и действующего федерального законодательства в области местного самоуправления. Также были намечены предложения (рекомендации) о возможных перспективах и содержании проекта Основ государственной политики Российской Федерации в области развития местного самоуправления до 2030 года, поручение о разработке которого дано Президентом Российской Федерации В. В. Путиным по итогам заседания Совета по развитию местного самоуправления 30 января 2020 года. Эти

предложения могли бы составить содержательную часть указанных основ, в том числе с учётом анализа предшествующей практики формирования правовых институтов, составляющих в своей системной взаимосвязи модель местного самоуправления Российской Федерации, включая территориальные, организационные, компетенционные, финансово-экономические основы местного самоуправления, вопросы взаимодействия с государством и межмуниципального сотрудничества, ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления, перспективы развития институтов местного гражданского общества как институтов местного самоуправления и взаимодействия муниципалитетов с ними.

Председатель Комитета А. Н. Диденко в своём основном докладе отметил, что в свете изменений Конституции Российской Федерации необходимо уделять особое внимание вопросу организации и функционирования единой системы публичной власти, распределению полномочий, а также вопросу взаимодействия всех уровней власти для наиболее эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории.

Также он заметил, что для разработки основ государственной политики в сфере местного самоуправления необходимо решить, насколько применим и востребован в современных условиях накопленный российский опыт организации и осуществления местного самоуправления и как определить модель современного местного самоуправления в стране, в том числе с учётом государственных и общественных отношений.

15 февраля 2021 года в малом зале Государственной Думы состоялись парламентские слушания на тему «Законодательное обеспечение формирования бюджета развития Российской Федерации», в том числе в режиме видео-конференц-связи.

Организатором данного мероприятия являлась фракция КПрФ в Государственной Думе. Председательствующим на данных слушаниях был руководитель Фракции КПрФ в Государственной Думе Г. А. Зюганов. В слушаниях приняли участие депутаты Государственной Думы, представители Правительства Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, представители заинтересованных Комитетов Государственной Думы, Совета Федерации, учёные, руководители предприятий, представители общественных организаций.

В работе парламентских слушаний принял участие председатель Комитета Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления А. Н. Диденко, который в своём

докладе отметил, что в целях решения задачи перехода экономики нашего государства от «сырьевой» к инновационной и промышленно развитой, увеличения темпов роста ВВП необходимо развивать реальный сектор экономики и научно-технический потенциал России, за счёт чего можно увеличить доходы бюджетов всех уровней, снизить уровень безработицы, а также обеспечить решение всех стратегических целей и задач развития Российской Федерации.

По мнению А. Н. Диденко гармоничное и устойчивое социально-экономическое развитие субъектов Российской Федерации и муниципальных образований зависит не от наличия в их бюджетах определённых средств на покрытие текущих расходов, а от возможности формирования за счёт собственных доходов в составе бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов собственных бюджетов развития. В связи с этим основным финансовым механизмом, обеспечивающим реализацию региональных, и особенно муниципальных, стратегий должны стать соответствующие бюджеты развития.

Кроме того, необходимо проработать вопрос о внесении в Бюджетный кодекс Российской Федерации изменений, которые предусматривали бы введение понятия «бюджет развития» на всех уровнях единой публичной власти и соответствующих ей уровнях бюджетной системы, установление принципов их формирования и механизмов использования их средств. При этом необходимо учитывать, что в настоящее время подавляющее большинство муниципальных образований находятся в сложном финансовом положении и для формирования бюджетов развития в местных бюджетах необходимо укреплять собственную финансовую базу муниципалитетов. Бюджеты развития могли бы являться финансовым механизмом для формирования реальных стратегий социально-экономического развития муниципальных образований в целях обеспечения их комплексного и устойчивого развития.

16 февраля 2021 года в Государственной Думе состоялось заседание организационного комитета пятого юбилейного Всероссийского конкурса «История местного самоуправления моего края».

Конкурс направлен на выявление, сопровождение и поддержку талантливых молодых граждан, активно участвующих в изучении и сохранении истории, развитии и осуществлении местного самоуправления родного края.

Организаторами конкурса выступают Комитет Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления, Министерство просвещения Российской Федерации, Автономная некоммерческая организация «Институт развития местных сообществ», Общественная палата Российской Федерации, Феде-

ральное государственное бюджетное учреждение науки «Институт российской истории Российской академии наук», конкурс проходит при поддержке ОКМО.

Председатель Комитета Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления А. Н. Диденко ежегодно отмечает важность проведения подобного конкурса среди молодёжи.

В заседании организационного комитета приняли участие депутаты Государственной Думы – члены Комитета И. В. Сапко, А. И. Пятикоп, Ю. Г. Волков, представители Всероссийской ассоциации развития местного самоуправления, РАНХиГС при Президенте Российской Федерации, Института развития местных сообществ, Общественной палаты Российской Федерации, представители органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления.

Заседание вёл И. В. Сапко – председатель оргкомитета, первый заместитель председателя Комитета Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления. В своём выступлении он отметил: «Сегодня местное самоуправление как никогда нуждается в молодых кадрах, которые со школьной скамьи знают и понимают вопросы местной демократии и государственного управления. Поэтому создаются новые механизмы, направленные на вовлечение молодёжи в управление развитием территорий и муниципальных образований. Конкурс стал по-настоящему всероссийским – в нём участвуют все субъекты нашей страны.

С прошлого года аудитория участников дополнилась студенческим сообществом. Ряд российских вузов, имеющих кафедры государственного и муниципального управления, дали согласие на предоставление дополнительных баллов победителям Всероссийского конкурса при поступлении в вузы в 2021 году».

Победители Всероссийского конкурса «История местного самоуправления моего края» получают путёвки в международный детский центр «Артек» на 2021 год, дипломы и сертификаты участника конкурса.

Мероприятие проводится с целью формирования у молодых граждан социально-значимых ценностей, взглядов и убеждений, уважения к историко-культурному наследию своей страны, своего края, своего города или села.

Участники конкурса – молодые люди в возрастной категории от 12 до 25 лет, учащиеся образовательных учреждений.

Мероприятия федерального этапа конкурса пройдут в июле 2021 года в Общественной палате Российской Федерации.

13 мая 2021 года в Общественной палате Российской Федерации состоялось общее собрание, посвящённое 5-летию Общероссийской ассоциации территориального общественного самоуправления (ОАТОС), под председательством председателя ОАТОС, члена Комитета Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления В. Б. Кидяева, с участием члена Правления ОАТОС, председателя Комитета Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления А. Н. Диденко.

Мероприятие состоялось при поддержке Комиссий Общественной палаты Российской Федерации по социальной политике, трудовым отношениям и поддержке ветеранов и по территориальному развитию и местному самоуправлению. В мероприятии приняли участие более 200 человек – активисты ТОС из большинства регионов России, руководители федеральных и региональных органов государственной власти, депутаты Государственной Думы и члены Совета Федерации, руководители и представители советов муниципальных образований субъектов Российской Федерации, учёные и эксперты в сфере местного и общественного самоуправления, представители СМИ.

Обсуждение повестки дня проходило на 6 дискуссионных площадках. Во второй части мероприятия состоялось пленарное заседание Общего собрания ОАТОС.

По итогам собрания было принято несколько ключевых, как для развития Ассоциации в частности, так и для развития гражданского общества в стране в целом, решений, а именно: принятие Стратегии развития ТОС в Российской Федерации до 2030 года; об обращении к Президенту России с предложением учредить дату празднования «Дня ТОС в Российской Федерации»; о Всероссийском конкурсе «Лучшая практика ТОС»; об образовательном проекте ОАТОС и Образовательного союза «Университет ТОС»; об утверждении состава Федерального экспертного совета по местному и общественному самоуправлению и местным сообществам при ОАТОС; о вступлении ОАТОС в Международную ассоциацию местных сообществ и подписание соглашения о сотрудничестве между ОАТОС и АО «ТВЭЛ».

20 мая 2021 года в Доме Союзов состоялось отчетно-выборное Общее собрание Общероссийского Конгресса муниципальных образований (ОКМО). Мероприятие, посвящённое празднованию 15-летия системы советов муниципальных образований, провёл председатель Высшего совета Всероссийской ассоциации развития местного самоуправления, президент Конгресса, депутат – член Комитета Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления В. Б. Кидяев.

Собрание открылось дискуссией о роли местного самоуправления в единой системе публичной власти. Основные предложения от муниципального сообщества озвучил в своём докладе В. Б. Кидяев. Содокладчиками стали глава Красноярска, председатель Палаты городов – центров субъектов Российской Федерации С. Ерёмин, исполнительный директор Совета муниципальных образований Красноярского края А. Коновальцев, председатель Собрания Балаковского муниципального района Саратовской области К. Кузнецов.

От федерального уровня государственной власти выступили руководитель фракции «ЕДИНАЯ РОССИЯ» в Государственной Думе С. И. Неверов, заместитель начальника Управления по внутренней политике Администрации Президента Российской Федерации В. В. Мазур, первый заместитель Министра юстиции Российской Федерации Ю. С. Любимов, председатель Комитета Государственной Думы по контролю и Регламенту О. В. Савастьянова, председатель Комитета Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления А. Н. Диденко, первый заместитель председателя Комитета Государственной Думы по развитию гражданского общества, вопросам общественных связей и религиозных объединений Д. Ф. Вяткин.

Среди озвученных предложений:

- включение представителей советов муниципальных образований в координационные органы единой системы публичной власти на региональном уровне, а также в федеральных округах;

- наделение советов муниципальных образований всех субъектов Российской Федерации правом законодательной инициативы в региональных парламентах, а также правом проведения «нулевого чтения» региональных законопроектов и нормативных правовых актов о бюджете, межбюджетных отношениях, полномочиях, реализации национальных проектов в субъекте, а также региональных стратегий и концепций;

- определение в законодательстве механизма обязательного учёта выводов и предложений ежегодного доклада Правительству России о состоянии местного самоуправления в Российской Федерации;

- пересмотр бюджетно-налоговой политики с целью укрепления материально-финансовой базы муниципалитетов и др.

Полный перечень предложений, направленных на повышение роли местного самоуправления в социально-экономических процессах с целью полноценного включения муниципального уровня в единую систему публичной власти был приведён в резолюции мероприятия, которую участники Общего собрания приняли за основу.

На 18 июня 2021 года Комитетом Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления совмест-

но с Финансовым университетом при Правительстве Российской Федерации, при поддержке и участии Федерального экспертного совета по местному и общественному самоуправлению и местным сообществам при ОАТОС, Российской академии естественных наук, Торгово-промышленной палаты Российской Федерации, Союза российских городов, Фонда «Институт экономики города», Координационного центра местных сообществ, Совета по профессиональным квалификациям финансового рынка, Совета по профессиональным квалификациям в области управления персоналом было запланировано проведение Всероссийской конференции «Трансформация и цифровизация экономики и социальной сферы регионов и муниципалитетов, подготовка региональных и муниципальных управленческих команд».

Конференция готовилась в контексте реализации в регионах и муниципалитетах основных национальных проектов таких, как «Образование», «Демография», «Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы», «Производительность труда и поддержка занятости», «Цифровая экономика», «Туризм и индустрия гостеприимства».

Мероприятие должно было помочь в выработке рекомендаций по формированию новых цифровых проектов, трансформации экономики и систем управления регионов и муниципалитетов, а также формированию эффективных управленческих команд как на уровне региональных правительств, так и на муниципальном уровне.

Однако в связи с ухудшением эпидемиологической ситуации и во исполнение указа мэра Москвы от 12 июня 2021 г. № 29-УМ «О внесении изменений в указ мэра Москвы от 8 июня 2020 г. № 68-УМ» было принято решение об изменении формата проведения конференции (проведение в два этапа).

Первый этап – заочный, в рамках которого заинтересованным сторонам предложено заочно внести свои замечания и предложения к проекту рекомендаций конференции, который будет опубликован для дальнейшего обсуждения в рамках подготовки и проведения второго (очного) этапа конференции на официальном сайте Комитета Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления и в журнале «Местное право».

Более полная подборка материалов по указанным мероприятиям размещена на официальном сайте Комитета в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» в разделе «Мероприятия».

СОВЕЩАНИЕ НА ТЕМУ «ПОЛНОМОЧИЯ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ, ИХ ОПТИМАЛЬНЫЙ НАБОР ДЛЯ КАЖДОГО ВИДА МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ И ВОПРОСЫ ИХ РЕАЛИЗАЦИИ»

(г. Хабаровск, Хабаровский край, 5 июля 2019 года)

*Утверждены решением
Комитета Государственной Думы
по федеративному устройству
и вопросам местного самоуправления
от 10 сентября 2019 г. № 108/6*

РЕКОМЕНДАЦИИ

совещания на тему «Полномочия органов местного самоуправления, их оптимальный набор для каждого вида муниципальных образований и вопросы их реализации»

Обсудив комплекс вопросов, связанных с осуществлением полномочий органов местного самоуправления через призму совокупности прав и обязанностей представительных и исполнительных (распорядительных) органов местного самоуправления, выборных и иных должностных лиц местного самоуправления при решении вопросов местного значения, осуществлении отдельных переданных государственных полномочий, а также в части исполнения полномочий, осуществление которых возложено на органы местного самоуправления по «отраслевым» направлениям деятельности, в том числе с целью выработки предложений по совершенствованию, включая законодательному, системы разграничения полномочий между уровнями публичной власти на основе их инвентаризации, участники совещания отмечают следующее.

Одной из важнейших основ конституционного строя Российской Федерации является местное самоуправление, которое, в соответствии со статьёй 12 Конституции Российской Федерации, признаётся и гарантируется на всей территории России.

Основополагающими элементами местного самоуправления являются его самобытность и самостоятельность в решении вопросов местного значения, под которыми понимается финансово-экономическая и организационная обособленность муниципальных образований, закрепление в законодательстве предметов ведения и полномочий местного самоуправления.

Понятие предметов ведения вообще, и местного самоуправления в частности, является достаточно сложным. Для определения содержания предметов ведения местного самоуправления в Конституции Российской Федерации и в Федеральном законе от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ) используется понятие «вопросы местного значения», под которыми указанным федеральным законом понимаются вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования, решение которых в соответствии с Конституцией Российской Федерации и данным федеральным законом осуществляется населением и (или) органами местного самоуправления самостоятельно.

Для характеристики совокупности прав и обязанностей какого-либо органа, должностного лица, определяемых Конституцией Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами, юридическая наука использует термин «полномочия». Это определение полномочий применимо и для характеристики прав и обязанностей органов местного самоуправления (представительных и исполнительных (распорядительных) органов местного самоуправления, выборных и иных должностных лиц местного самоуправления) при решении вопросов местного значения и при осуществлении ими отдельных государственных полномочий.

Как отмечают участники совещания, при регулировании полномочий местного самоуправления, к сожалению, не всегда обоснованно используются разнообразные термины. В законодательстве Российской Федерации при определении полномочий органов местного самоуправления используются такие термины, как «органы местного самоуправления», «представительные органы местного самоуправления», «глава муниципального образования, иные должностные лица местного самоуправления», «глава местного самоуправления», «исполнительный орган местного самоуправления», «уполномоченный орган местного самоуправления», «муниципальное образование» и т. д. В результате полномочия органов местного самоуправления составляют совокупность прав и обязанностей всех подобных субъектов, закреплённых нормами муниципального права

и необходимых для непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования и решения других вопросов местного значения, а также осуществления отдельных государственных полномочий.

Классификация полномочий органов местного самоуправления может осуществляться по различным критериям. Основным из них является направленность деятельности органов местного самоуправления по непосредственному обеспечению жизнедеятельности населения муниципального образования и решению других вопросов местного значения, а также по осуществлению отдельных государственных полномочий.

При этом компетенция местного самоуправления устанавливается и регулируется посредством ряда институтов, действующих в сфере конституционного и муниципального права. Это институты вопросов местного значения; полномочий по вопросам местного значения; прав органов местного самоуправления на решение вопросов, не отнесенных к вопросам местного значения; разграничения полномочий между органами государственной власти Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления; передачи (делегирования) отдельных государственных полномочий органами государственной власти органам местного самоуправления; перераспределения полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта Российской Федерации; передачи осуществления части полномочий по вопросам местного значения от органов местного самоуправления отдельных поселений, входящих в состав муниципального района, органам местного самоуправления данного муниципального района и от органов местного самоуправления муниципального района органам местного самоуправления отдельных поселений, входящих в состав муниципального района (статьи 5, 6, 14–17, 19–21 Федерального закона № 131-ФЗ).

Вопросы местного значения – сферы общественных отношений, в которых органы местного самоуправления обязаны (а не просто вправе) обеспечивать жизнедеятельность населения. За их исполнение данные органы несут политическую и юридическую ответственность. Иными словами, вопросы местного значения – это собственные предметы ведения муниципальных образований. Конкретное содержание деятельности органов местного самоуправления, конкретизация их полномочий по решению указанных вопросов местного значения определяются в отраслевом законодательстве.

При этом следует иметь в виду, что обязательность вопросов местного значения не отменяет самостоятельности органов местного

самоуправления в планировании и расходовании средств местных бюджетов с соблюдением требований Бюджетного кодекса Российской Федерации (далее – БК РФ). В условиях, когда доходов местного бюджета недостаточно для того, чтобы реализовать все полномочия органов местного самоуправления одновременно, а также с учётом принципа самостоятельности местных бюджетов данные органы вправе самостоятельно определять приоритеты и объёмы финансирования конкретных расходных обязательств. В случае недостаточности доходов местных бюджетов для решения вопросов местного значения финансовые средства могут и даже должны предоставляться из доходов вышестоящих бюджетов бюджетной системы Российской Федерации (такова правовая позиция Конституционного Суда Российской Федерации, выраженная в ряде его решений, например, в постановлении от 15 мая 2006 г. № 5-П).

В материалах, представленных регионами в ходе подготовки к настоящему совещанию, очень часто высказывается замечание, что при определении многих вопросов местного значения используются формулировки «создание условий», «организация», «обеспечение», точный смысл которых Федеральным законом № 131-ФЗ не определён. При этом участниками совещания отмечается, что понятие «организация» в большей степени указывает на осуществление исполнительно-распорядительных функций; «создание условий» – на осуществление нормативно-правового регулирования и создание правовых и организационных условий, благоприятных для данного вида деятельности; «обеспечение» – на обязательность решения органами местного самоуправления соответствующего вопроса местного значения без конкретизации методов и средств достижения этой цели. Вместе с тем необходимо учитывать, что попытки определения данных понятий в Федеральном законе № 131-ФЗ оказались недостаточно успешными, поскольку сформулировать их простое, чёткое и единообразное содержание для применения на практике оказалось затруднительным. В связи с этим значения этих понятий следует определять на основе анализа содержания норм данного Федерального закона, отраслевых федеральных законов, регулирующих соответствующие вопросы, положений иных законодательных актов, регулирующих решение вопросов местного значения, а также уставов муниципальных образований.

Если вопросы местного значения определяют сферы общественных отношений, в которых действуют органы местного самоуправления, и отвечают на вопрос «Что они регулируют?», то полномочия определяют средства и способы их деятельности в данных сферах и отвечают на вопрос «Как они это делают и в каком объёме?».

С юридической точки зрения полномочия – это права и обязанности властных органов публичной власти, существующие в двуединстве. То есть, как правило, если прямо не предусмотрено иное, наличие того или иного полномочия означает наделение органа публичной власти не только правом, но и обязанностью по совершению определённых действий. Так, принятие устава муниципального образования – это не только право, но и обязанность органов местного самоуправления.

Вопросы достижения устойчивых темпов экономического роста государства, проведения модернизации экономики, оказания адресной социальной поддержки гражданам не могут быть решены без активного участия субъектов Российской Федерации и муниципальных образований. Органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления должны иметь больше возможностей влиять на формирование инвестиционного климата и решение социальных вопросов на соответствующих территориях. Но для этого им необходимы значительные публично-властные полномочия в различных сферах общественных отношений, которые должны быть характерны для региональной и муниципальной власти, а также стабильная и достаточная финансовая база для их реализации.

Сложившаяся в начале 1990-х годов система законодательства Российской Федерации не позволяла обеспечить чёткое разграничение полномочий, финансовых ресурсов и ответственности за их осуществление между уровнями публичной власти. Это сдерживало социально-экономическое развитие субъектов Российской Федерации и муниципалитетов и не позволяло обеспечить на необходимом уровне удовлетворение бытовых, социальных, образовательных, медицинских и иных жизненных потребностей населения муниципальных образований.

В связи с этим реализация концепции оптимального и чёткого разграничения полномочий и финансовых ресурсов между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления началась в рамках проведения региональной и муниципальной реформ в 2000-е годы. Одна из главных задач, для решения которых проводились указанные реформы, – определение оптимального и достаточного перечня полномочий органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления и пределов их осуществления, а также обеспечение их решения на каждом уровне публичной власти необходимыми материальными и финансовыми ресурсами.

Принятые в рамках реформы федеративных отношений и местного самоуправления федеральные законы, вносящие изменения в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий, поправки в Бюджетный и Налоговый кодексы Российской Федерации в определённой мере упорядочили полномочия между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления.

Одновременно с перераспределением полномочий были установлены и закреплены доходные источники бюджетов, а также определены принципы формирования и распределения финансовой помощи бюджетам субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

Вместе с тем, несмотря на масштабы проделанной работы, процесс разграничения полномочий и финансовых ресурсов между уровнями публичной власти в настоящее время нельзя считать завершённым.

Участники совещания обращают внимание на то, что в ходе проведённых реформ не все вопросы удалось решить должным образом, были допущены определённые просчёты и отступления от первоначальных принципов разграничения полномочий между уровнями публичной власти, выявились новые проблемы. В настоящее время к таким проблемам можно отнести следующие вопросы:

1. Увеличение объёма расходных обязательств муниципальных образований, не обеспеченных соответствующими источниками доходов.

В течение последних лет в результате принятия целого ряда федеральных законов, предусматривающих внесение изменений в статьи 14–16 Федерального закона № 131-ФЗ, перечни вопросов местного значения всех видов муниципальных образований увеличились в два раза по сравнению с первоначально установленными вопросами. В частности, согласно статье 14 Федерального закона № 131-ФЗ за поселениями первоначально было закреплено 22 вопроса местного значения. В настоящее время их количество составляет 40 вопросов. В соответствии со статьёй 15 Федерального закона № 131-ФЗ к ведению муниципального района первоначально было отнесено 20 вопросов местного значения, а сейчас данный перечень расширен до 40 вопросов. При этом перераспределение налоговых и иных доходных источников между уровнями бюджетной системы Российской Федерации в пользу местных бюджетов не производилось.

С другой стороны, в случае передачи отдельных вопросов местного значения с муниципального на региональный уровень происходила

другая ситуация. Так, Федеральным законом от 29 ноября 2010 г. № 313-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации» с 2012 года оказание скорой и первичной медико-санитарной помощи передано на уровень субъектов Российской Федерации, а муниципальные районы и городские округа уполномочены лишь на создание условий для оказания медицинской помощи населению. Федеральным законом от 2 июля 2013 г. № 185-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу законодательных актов (отдельных положений законодательных актов) Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» скорректирована компетенция органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов в сфере образования. Так, например, финансовое обеспечение реализации основных общеобразовательных программ в дошкольных учебных заведениях указанным федеральным законом было отнесено к компетенции субъектов Российской Федерации.

В связи с передачей указанных полномочий субъектам Российской Федерации были внесены изменения и в Бюджетный кодекс Российской Федерации, предусматривающие снижение с 1 января 2014 года на 10 % норматива отчислений от налога на доходы физических лиц, зачисляемого в доходы местных бюджетов, с одновременным увеличением в том же размере норматива отчислений от данного налога, зачисляемого в доход бюджетов субъектов Российской Федерации.

Перечень вопросов местного значения муниципальных районов, городских округов и поселений не оставался неизменным со времени принятия Федерального закона № 131-ФЗ: одни вопросы местного значения уточнялись, другие исключались, третьи дополнялись. В значительной степени данный процесс связан с объективными обстоятельствами: необходимостью расширения правового регулирования в отдельных сферах общественных отношений, повышения значения субъектов Российской Федерации в реализации региональной социально-экономической политики, изменениями в структуре экономики и социальной сфере Российской Федерации в целом и её субъектов.

Вместе с тем, в результате регулярных изменений перечней вопросов местного значения всех видов муниципальных образований, в настоящее время не решена важнейшая задача – обеспечение соответствия между размером расходных обязательств муниципаль-

ных образований по решению вопросов местного значения и объёмом источников доходов, закрепляемых за местными бюджетами. В связи с этим в большинстве муниципальных образований органы местного самоуправления не имеют стимулов для собственного социально-экономического развития. Постоянное изменение указанных перечней нередко приводило к неоднозначному их толкованию на практике, возникновению споров, а порой и конфликтов между органами государственной власти, органами местного самоуправления и правонадзорными органами относительно порядка реализации таких вопросов, а также к нарушениям прав граждан.

В настоящее время вопросы местного значения сельских поселений определены в Федеральном законе № 131-ФЗ путём перечисления отдельных вопросов из числа вопросов местного значения городских поселений. Законодатель сократил их число до 13 вопросов. Федеральным законом от 27 мая 2014 г. № 136-ФЗ за сельскими поселениями были сохранены только те вопросы местного значения, которые, с одной стороны, наиболее значимы для них, с другой – соизмеримы с их организационными и финансово-экономическими возможностями.

При этом федеральный законодатель учёл, что уровень социально-экономического развития сельских поселений, система организации в них местного самоуправления различаются по разным субъектам Российской Федерации и даже по разным муниципальным районам и самим сельским поселениям. В связи с этим Федеральный закон № 131-ФЗ позволяет расширять законами субъектов Российской Федерации перечень вопросов местного значения сельских поселений за счёт отнесения к их компетенции иных вопросов из числа вопросов местного значения городских поселений, закреплённых в части 1 статьи 14 Федерального закона № 131-ФЗ.

Закон субъекта Российской Федерации о закреплении за органами местного самоуправления сельских поселений отдельных вопросов местного значения может распространяться на всю территорию субъекта Российской Федерации либо на отдельные (поименованные в законе субъекта Российской Федерации) муниципальные районы и (или) сельские поселения или их группы.

Таким образом, в статье 14 Федерального закона № 131-ФЗ определены пределы собственной компетенции сельских поселений:

- вопросы местного значения сельских поселений, непосредственно перечисленные в части 3 статьи 14 Федерального закона № 131-ФЗ;
- вопросы местного значения, которые законами субъекта Российской Федерации и принятыми в соответствии с ними уставами

муниципальных районов и уставами сельских поселений закреплены за сельскими поселениями из числа установленных Федеральным законом № 131-ФЗ вопросов местного значения городских поселений. Федеральный закон не предусматривает других случаев закрепления за сельскими поселениями вопросов местного значения.

Указанные изменения, внесённые в Федеральный закон № 131-ФЗ, казалось бы, оптимизировали компетенцию сельских поселений, которые в большинстве случаев не обладают финансовыми, материально-техническими, кадровыми ресурсами для решения всех вопросов местного значения, закреплённых за городскими поселениями.

Вместе с тем нерешённость задачи укрепления доходной базы муниципалитетов, а также стремление упростить территориальное устройство местного самоуправления привели к тому, что в последние годы в субъектах Российской Федерации возникли процессы, связанные с неоднозначной практикой чрезмерного «укрупнения» муниципальных образований посредством образования городских округов на месте муниципальных районов и входящих в их состав поселений, в том числе по причине отсутствия перспектив самостоятельного социально-экономического развития соответствующих поселений, определяемой субъектами Российской Федерации не всегда по объективным основаниям.

В этой связи участники совещания отмечают, что понятие «городской округ» предполагает, что эта территория должна быть урбанизированной. То есть она должна строиться в границах единой городской, именно городской, инфраструктуры: транспортной, социальной, коммунальной, инфраструктуры связи; с определённой плотностью населения и застройки. Только такая территория фактически может называться городской – или урбанизированной.

В результате было предложено два вида «одноуровневых» муниципальных образований – городской округ на урбанизированных территориях и муниципальный округ на сельских и смешанных (сельско-городских, но с преобладанием сельских) территориях, которые при этом должны иметь возможность преобразовываться друг в друга, если урбанизация территории будет увеличиваться или, наоборот, ослабевать. «Городские округа» на Крайнем Севере и пространствах Дальнего Востока, а также в тех местах, где они созданы из муниципальных районов на неурбанизированных пространствах, надо будет до 1 января 2025 года преобразовать в муниципальные округа.

На основе данной концепции был разработан и принят Государственной Думой Федеральный закон от 1 мая 2019 г. № 87-ФЗ

«О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 87-ФЗ). Федеральным законом № 87-ФЗ внесены комплексные изменения в Федеральный закон № 131-ФЗ, направленные на совершенствование территориальной организации местного самоуправления, в том числе на введение нового вида муниципального образования – муниципального округа.

В частности, новый вид муниципального образования должен обеспечивать возможность консолидации представительских, административных, материально-технических и финансовых ресурсов, в том числе на сельских территориях, в целях оптимизации расходов на содержание органов управления посредством создания одноуровневой системы местного самоуправления, но только там, где это действительно целесообразно.

В связи с принятием Федерального закона № 87-ФЗ предстоит внести изменения во многие отраслевые законодательные акты, в том числе регулирующие бюджетные и налоговые отношения. Согласно статье 2 Федерального закона № 87-ФЗ со дня вступления его в силу до окончания переходного периода (до 1 января 2025 года), муниципальные округа участвуют в бюджетных, налоговых, гражданских и иных правоотношениях, органы местного самоуправления муниципальных округов решают вопросы местного значения, осуществляют установленные полномочия и права, соблюдают требования и исполняют предписания федеральных законов и принятых в соответствии с ними иных нормативных правовых актов Российской Федерации наравне с городскими округами и органами местного самоуправления городских округов, если иное не предусмотрено указанными федеральными законами и принятыми в соответствии с ними иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, а также переходными положениями или нормами о вступлении в силу законов субъектов Российской Федерации, в соответствии с которыми муниципальные образования наделяются статусом муниципального округа.

Кроме того, создание одноуровневых муниципальных округов без наличия в их составе самостоятельных, но слабых в финансовом отношении поселений должно укрепить в целом социально-экономических потенциал соответствующих территорий.

В связи с этим участники совещания полагают, что на сегодняшний день нельзя утверждать, что от закрепления за муниципальными образованиями дополнительных источников доходов выиграет только незначительная часть муниципалитетов.

Вместе с тем участники совещания отмечают, что необходимо сохранять и развивать поселенческий уровень управления как базовый элемент местного самоуправления в нашей стране. Представляется необходимым более содержательное определение основных направлений развития сельских территорий, а также малых и исторических городов, имеющих геостратегическое значение для сохранения поселенческого каркаса страны, сбалансированности расселения на её территории, обеспечения устойчивого социально-экономического развития, территориальной целостности и безопасности, в том числе продовольственной безопасности Российской Федерации.

В целях применения системного подхода к определению компетенции муниципальных образований в Федеральном законе № 131-ФЗ необходимо установить требование о том, чтобы внесение изменений в данный федеральный закон осуществлялось только отдельными федеральными законами, которые не затрагивали бы предметы ведения других отраслевых федеральных законов.

2. Несоответствие между базовым и отраслевым законодательством в определении компетенции органов местного самоуправления.

Согласно части 1 статьи 18 Федерального закона № 131-ФЗ перечни вопросов местного значения муниципальных образований являются закрытыми и могут быть изменены, в том числе расширены, только путём внесения изменений в соответствующие нормы самого Федерального закона № 131-ФЗ, за исключением отдельных случаев, установленных данным федеральным законом. Полномочия, закрепляемые за органами местного самоуправления иными федеральными законами, должны соответствовать указанным перечням либо передаваться муниципальным образованиям в порядке наделения отдельными государственными полномочиями. Однако в ряде отраслевых федеральных законов установлены полномочия органов местного самоуправления, выходящие за пределы, определённые частью 1 статьи 18 Федерального закона № 131-ФЗ, и не переданные в установленном порядке в качестве делегированных федеральных либо субъектовых полномочий.

К данной категории относятся, например, следующие полномочия, закреплённые за органами местного самоуправления отраслевым федеральным законодательством:

– полномочия органов местного самоуправления в сфере недропользования, включая приостановление работ, связанных с использованием недр, контроль за использованием и охраной недр при добыче общераспространённых 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»);

– приём местной администрацией денежных средств от граждан в счёт 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 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»);

– определение органами местного самоуправления по согласованию с уголовно-исполнительными инспекциями вида обязательных работ и объекта, на которых они отбываются (часть 1 статьи 49 Уголовного кодекса Российской Федерации (далее – УК РФ), часть 1 статьи 25 Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации (далее – УИК РФ));

– определение органами местного самоуправления по согласованию с уголовно-исполнительными инспекциями мест, в которых осуждённый, не имеющий основного места работы, отбывает исправительные работы (часть 1 статьи 50 УК РФ, части 1 статьи 39 УИК РФ);

– осуществление органом местного самоуправления подыскания лица, имеющего необходимые условия для содержания безнадзорных животных, и передачу ему животных;

– другие полномочия.

Более того, до настоящего времени имеются случаи установления полномочий органов местного самоуправления подзаконными правовыми актами. Например, ведение похозяйственных книг (приказ Министерства сельского хозяйства Российской Федерации от 11 октября 2010 г. № 345 «Об утверждении формы и порядка ведения похозяйственных книг органами местного самоуправления поселений и органами местного самоуправления городских округов»).

Кроме того, существует ряд полномочий, вызывающих сложности в однозначном отнесении к тому или иному предмету ведения субъектов Российской Федерации либо вопросу местного значения,

как, например, полномочие в отношении безнадзорных животных, установленное частью 2 статьи 230 Гражданского кодекса Российской Федерации, предусматривающее, что по просьбе лица, задержавшего безнадзорных животных, подыскание лица, имеющего необходимые условия для их содержания, и передачу ему животных осуществляют полиция или орган местного самоуправления.

В качестве особого примера несоответствия между базовым и отраслевым законодательством в определении компетенции органов государственной власти и органов местного самоуправления можно привести ситуацию с городскими лесами.

Согласно статье 102 Лесного кодекса Российской Федерации городские леса представляют собой один из видов защитных лесов. При этом городские леса расположены на лесных участках, которые могут находиться в собственности Российской Федерации, субъектов Российской Федерации или муниципальной собственности, а также на земельных участках, собственность на которые не разграничена. Вместе с тем, в настоящее время в соответствии с Федеральным законом № 131-ФЗ организация использования, охраны, защиты и воспроизводства городских лесов, а также муниципальной лесной контроль в таких лесах возложены на органы местного самоуправления поселений и городских округов, вне зависимости от того, в чьей собственности находятся соответствующие лесные участки.

Таким образом, на органы местного самоуправления возлагаются полномочия по организации охраны, защиты и воспроизводства имущества, в том числе по несению соответствующих расходов, которое находится в федеральной и региональной собственности, что не соответствует бюджетному законодательству и законодательству о местном самоуправлении. Более того, возлагая такие обязанности на органы местного самоуправления, законодательство даже не содержит определение понятия городских лесов.

В связи с этим необходимо привести базовое и отраслевое законодательство во взаимное соответствие, в том числе в необходимых случаях оформить передачу федеральных полномочий субъектам Российской Федерации или муниципальным образованиям. Объём собственных полномочий органов местного самоуправления по вопросам местного значения должен быть чётко и однозначно определён в законах.

3. Закрепление за органами власти разных уровней, а также за муниципальными районами, муниципальными округами, городскими округами и поселениями одинаковых или однотипных по своему содержанию полномочий и вопросов.

В ряде случаев формулировки статей 14, 15 и 16 Федерального закона № 131-ФЗ таковы, что не позволяют разграничить собственные полномочия субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения и вопросы местного значения муниципальных образований.

При этом в ряде случаев чёткого разграничения компетенции не производится и в отраслевом законодательстве, в результате чего невозможно определить границы ответственности каждого уровня власти в соответствующей сфере. Например, применительно к организации библиотечного обслуживания в качестве такого критерия в Федеральном законе № 131-ФЗ указан вид библиотек – библиотеки поселения или межпоселенческие библиотеки соответственно (пункт 11 части 1 статьи 14 и пункт 19 части 1 статьи 15). Однако в отраслевом Федеральном законе от 29 декабря 1994 г. № 78-ФЗ «О библиотечном деле» не содержится детализация полномочий по решению данных вопросов местного значения в зависимости от вида муниципальных образований. Данный федеральный закон не дифференцирует библиотеки на поселенческие и межпоселенческие, не определяет различий между ними. В связи с этим представляется затруднительным определить, какие библиотеки, включая их библиотечный фонд, в силу Федерального закона «О библиотечном деле» должны находиться в ведении поселений, а каким может быть придан статус межпоселенческих.

Применительно к поддержке сельского хозяйства, малого и среднего предпринимательства, социально ориентированных некоммерческих организаций и добровольчества Федеральный закон № 131-ФЗ использует разные термины при формулировке вопросов местного значения поселений и районов: «содействие» и «создание условий». Однако в действительности это не позволяет разграничить компетенцию между муниципальными районами и поселениями в данной сфере, поскольку даже лингвистически приведённые понятия, по сути, синонимичны. Соответствующие отраслевые федеральные законы (от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях», от 29 декабря 2006 г. № 264-ФЗ «О развитии сельского хозяйства», от 24 июля 2007 г. № 209-ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации») также не проводят различий между формами поддержки, возможными со стороны органов местного самоуправления различных видов муниципальных образований.

Некоторые вопросы местного значения в Федеральном законе № 131-ФЗ сформулированы совершенно идентично для поселений и муниципальных районов: организация и осуществление меро-

приятий по территориальной обороне и гражданской обороне, защите населения и территории поселения/муниципального района от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера (пункт 23 части 1 статьи 14 и пункт 21 части 1 статьи 15); создание условий для развития местного традиционного народного художественного творчества (пункт 13¹ части 1 статьи 14 и пункт 19² части 1 статьи 15); осуществление мероприятий по обеспечению безопасности людей на водных объектах, по охране их жизни и здоровья (пункт 26 части 1 статьи 14 и пункт 24 части 1 статьи 15); выполнение муниципального лесного контроля (пункт 32 части 1 статьи 14 и пункт 29 части 1 статьи 15); предоставление помещения для работы на обслуживаемом административном участке поселения/муниципального района сотруднику, замещающему должность участкового уполномоченного полиции (пункт 33¹ части 1 статьи 14 и пункт 8¹ части 1 статьи 15).

Такая ситуация противоречит не только концепции проводимой реформы по разграничению полномочий, но и конституционным принципам федеративного устройства и самостоятельности местного самоуправления, которые предполагают закрепление за каждым уровнем власти собственной компетенции. В связи с изложенным участники совещания отмечают необходимость активизировать работу по более чёткому разграничению полномочий между уровнями публичной власти, а также вопросов местного значения и полномочий по их решению между муниципальными образованиями разных видов.

4. Недостаточно последовательный учёт при разграничении компетенции природы и назначения каждого уровня власти.

Участники совещания обращают внимание, что с одной стороны на органы местного самоуправления подчас возлагаются не свойственные им функции, которые по своей правовой природе имеют исключительно общегосударственное, а не местное значение. В ряде случаев к собственной компетенции муниципальных образований относится решение задач, имеющих общегосударственный, а не региональный или местный характер, либо требующих централизованного подхода, решения силами единой государственной системы органов власти. Так, к вопросам местного значения отнесены профилактика терроризма и экстремизма, гражданская оборона, предупреждение и ликвидация чрезвычайных ситуаций, деятельность аварийно-спасательных служб и формирований, мобилизационная подготовка и т. п.

Второй стороной названной проблемы является, напротив, централизация на федеральном уровне ряда функций, которые могут

осуществляться на региональном или местном уровне. Это ведёт к росту числа территориальных подразделений федеральных органов государственной власти и к снижению эффективности решения некоторых вопросов. Данная проблема касается в первую очередь контрольно-надзорных полномочий, оказывающих существенное влияние на социально-экономические процессы, инвестиционный климат в муниципалитетах и, как следствие, в соответствующих регионах.

В этой связи участники совещания полагают необходимым провести инвентаризацию полномочий, осуществляемых территориальными органами федеральных органов исполнительной власти, для решения вопроса о целесообразности сохранения их на федеральном уровне или передаче их субъектам Российской Федерации либо муниципальным образованиям, в том числе с учётом принципа субсидиарности.

5. Значительное расширение перечня прав органов местного самоуправления по решению вопросов, не относящихся к вопросам местного значения, в том числе по участию в осуществлении не переданных им государственных полномочий.

Статьями 14¹, 15¹, 16¹ Федерального закона № 131-ФЗ установлены перечни прав органов местного самоуправления муниципальных образований на решение вопросов, не отнесённых к вопросам местного значения данных муниципалитетов. Данные функции не являются ни вопросами местного значения, ни переданными государственными полномочиями, и не обязательны к исполнению органами местного самоуправления. Последние вправе решать их самостоятельно, в добровольном порядке, при этом принуждение органов местного самоуправления к их исполнению неправомерно.

В отличие от установленного Федеральным законом № 131-ФЗ перечня вопросов местного значения данный перечень не является исчерпывающим: в иных федеральных законах могут определяться, и определяются, также иные права органов местного самоуправления.

Во-первых, органы местного самоуправления вправе участвовать в осуществлении иных государственных полномочий, не переданных им в соответствии со статьёй 19 Федерального закона № 131-ФЗ. Однако это допустимо лишь в случаях, если такое участие прямо предусмотрено федеральными законами. Так, федеральными законами предусмотрены, например, следующие права органов местного самоуправления:

– рассмотрение жалоб потребителей, консультирование их по вопросам защиты прав потребителей, обращение в суды в защиту

прав неопределённого круга потребителей (статья 44 Закона Российской Федерации от 7 февраля 1992 г. № 2300-1 «О защите прав потребителей»);

– принятие дополнительных мер по обеспечению чистыми продуктами питания, улучшению материально-бытовых условий, медицинского, торгового и транспортного обслуживания граждан, пострадавших от воздействия радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС (статья 26 Закона Российской Федерации от 15 мая 1991 г. № 1244-1 «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС»);

– поддержка негосударственной части музейного фонда Российской Федерации и негосударственных музеев в России в различных формах (статья 24 Федерального закона от 26 мая 1996 г. № 54-ФЗ «О музейном фонде Российской Федерации и музеях в Российской Федерации»);

– компенсация расходов на оплату жилья и коммунальных услуг отдельным категориям граждан в соответствии с муниципальными правовыми актами (статья 160 Жилищного кодекса Российской Федерации);

– участие в содействии занятости (статья 7² Закона Российской Федерации от 19 апреля 1991 г. № 1032–1 «О занятости населения в Российской Федерации»);

– проведение мероприятий в сфере мелиорации земель – владение, пользование и распоряжение мелиоративными системами и отдельно расположенными гидротехническими сооружениями, находящимися в муниципальной собственности; обеспечение защиты окружающей природной среды при проведении мелиорации земель на соответствующих территориях; координация и регулирование в пределах своей компетенции деятельности граждан (физических лиц) и юридических лиц в области мелиорации земель (статья 16 Федерального закона от 10 января 1996 г. № 4-ФЗ «О мелиорации земель»);

– оказание органами местного самоуправления экономической поддержки некоммерческим организациям (статья 31 Федерального закона от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях»).

Во-вторых, органы местного самоуправления вправе решать также иные вопросы, но лишь не отнесённые к компетенции органов местного самоуправления других муниципальных образований, органов государственной власти и не исключённые из компетенции данного муниципального образования федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации. Из этого, в частности,

следует, что органы местного самоуправления не вправе выполнять функции, отнесённые к компетенции других муниципальных образований, даже в добровольном порядке и за собственный счёт (например, сельские поселения – вопросы местного значения муниципального района, в том числе те, которые ранее принадлежали сельским поселениям). В данном случае речь идёт о вопросах, не отнесённых ни к чьей компетенции, обнаружив которые, органы местного самоуправления вправе принять их к собственному исполнению.

Очевидно, что принятие таких вопросов к решению должно найти отражение в уставе муниципального образования. Именно устав муниципального образования и другие муниципальные правовые акты, принятые по данному вопросу, являются основанием для организации и финансирования органами местного самоуправления данной деятельности (в частности, для включения соответствующих расходов в реестр расходных обязательств). В этом случае (в отличие от участия в осуществлении государственных полномочий) не требуется указания на принятие таких функций к исполнению в федеральном законе, законе субъекта Российской Федерации или ином государственном правовом акте. Достаточно, чтобы такие вопросы не были прямо исключены из компетенции местных властей федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации. Однако при этом необходимо помнить об ограничении, накладываемом частью 3 статьи 136 Бюджетного кодекса Российской Федерации.

Участники совещания полагают, что закрепление значительного объёма прав по решению вопросов, не относящихся к основным задачам муниципальных образований, ведёт к размыванию ответственности за решение соответствующих вопросов между уровнями публичной власти, перекладыванию политической и социальной ответственности на нижестоящие уровни власти. В условиях недостатка финансовых и материальных ресурсов даже для решения вопросов собственной компетенции это чревато также отвлечением средств местных бюджетов на решение второстепенных задач и, с другой стороны, не решением важных вопросов жизнедеятельности населения. В этой связи напрашивается вывод о необходимости минимизировать перечень указанных прав органов местного самоуправления и законодательно ограничить возможность его расширения как федеральными законами, так и уставами муниципальных образований.

6. Рост числа государственных полномочий, передаваемых для осуществления органам местного самоуправления.

Содержание части 2 статьи 132 Конституции Российской Федерации позволяет сделать вывод, что характер отдельных

государственных полномочий, которыми могут наделяться органы местного самоуправления, не может вступать в противоречие с природой и главными функциями местного самоуправления. Данные полномочия должны быть связаны с решением вопросов местного значения, наделение ими органов местного самоуправления должно способствовать (а не создавать дополнительные трудности) успешному осуществлению основных функций местного самоуправления.

На органы местного самоуправления не может быть возложена обязанность решать исключительно вопросы государственного значения, ради которых необходимы государственные полномочия, не связанные с вопросами местного значения. Конституция Российской Федерации предусматривает возможность передачи органам местного самоуправления именно отдельных государственных полномочий. Это означает, что такая передача должна иметь строго ограниченный законодателем характер.

Вместе с тем в последние годы сохраняется тенденция увеличения количества полномочий, которые были делегированы для осуществления муниципальным образованиям с предоставлением из бюджетов вышестоящего уровня субвенций на их реализацию.

Отдельные государственные полномочия, осуществляемые органами местного самоуправления (делегированные полномочия), можно подразделить на 3 группы:

- полномочия Российской Федерации, делегированные напрямую органам местного самоуправления;

- полномочия Российской Федерации, делегированные органам государственной власти субъекта Российской Федерации с правом их частичного или полного делегирования органам местного самоуправления (субделегирование);

- полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации по вопросам совместного ведения Российской Федерации и её субъектов либо по вопросам исключительного ведения субъектов Федерации, делегированные органам местного самоуправления.

Следует отметить, что количество переданных органам местного самоуправления полномочий Российской Федерации незначительно (первичный воинский учёт в местностях, где отсутствуют военные комиссариаты, составление списков кандидатов в присяжные заседатели). Однако объём передаваемых органам местного самоуправления полномочий субъектов Российской Федерации представляется весьма значительным. При этом ряд делегированных субъектам Российской Федерации полномочий Российской Федерации

Федерации может передаваться ими далее на местный уровень. Это предусмотрено, например, федеральными законами «Об актах гражданского состояния» (статья 4), «О Всероссийской сельскохозяйственной переписи» (статья 9), «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции» (статья 18), «О ветеранах» (статья 23²), «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» (статья 28²), Законом Российской Федерации «О донорстве крови и её компонентов» (статья 25) и целым рядом других. Данный механизм крайне усложняет и запутывает распределение и реализацию соответствующих функций. Всего 30 федеральных государственных полномочий переданы органам государственной власти субъектов Российской Федерации с правом дальнейшей передачи органам местного самоуправления (субделегирования).

Следует отметить различные подходы регионов к передаче государственных полномочий органам местного самоуправления.

По данным Минфина России, в 2017 году 21 субъект Российской Федерации увеличил количество переданных на муниципальный уровень государственных полномочий, а 17 субъектов Российской Федерации его сократили. Максимальное увеличение количества переданных государственных полномочий отмечено в Московской и Костромской областях, Красноярском крае, Республике Бурятия – на 3 полномочия больше, чем в 2016 году. Наибольшее количество переданных на муниципальный уровень государственных полномочий отмечается в 2017 году в Ярославской области – 16, Челябинской области – 16 и Томской области – 14.

Наиболее часто в числе делегируемых органам местного самоуправления «собственных» полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации оказываются полномочия в административно-деликтной сфере (создание и обеспечение деятельности административных комиссий, а также комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав), полномочия в социальной сфере (здравоохранение, образование, опека и попечительство, социальная защита населения). Муниципальным районам нередко также передаются полномочия по выравниванию бюджетной обеспеченности входящих в их состав поселений. Несколько реже в числе передаваемых муниципалитетам оказываются полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере жилищно-коммунального хозяйства (включая регулирование тарифов на услуги организаций коммунального хозяйства), организации транспортного обслуживания населения, поддержки сельскохозяйственного производства.

Вместе с тем количество передаваемых субъектами Российской Федерации на муниципальный уровень отдельных государственных полномочий остаётся существенным. Доля субвенций местным бюджетам, предоставляемых из других уровней бюджетной системы Российской Федерации на исполнение переданных полномочий, в общих доходах бюджетов муниципальных образований составила в 2018 году 34,2 %.

Выделение значительных финансовых средств из бюджетов вышестоящего уровня бюджетам нижестоящего уровня бюджетной системы свидетельствует о недостаточно чётком и эффективном разграничении полномочий между уровнями публичной власти, что ограничивает публично-правовую и финансовую самостоятельность муниципальных образований в связи с необходимостью реализации значительного количества закреплённых за ними делегированных полномочий, налагает в ряде случаев на соответствующие публично-правовые образования обязанности по реализации несвойственных им функций. В связи с этим участники совещания полагают, что необходимо продолжить работу по оптимизации разграничения полномочий и финансовых ресурсов между уровнями публичной власти с учётом того, что каждое полномочие должно быть закреплено за органами власти того уровня, на котором оно должно и может наиболее эффективно решаться.

Реализация делегированных полномочий на основе субвенций не способствует укреплению налогового потенциала субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, не стимулирует нижестоящие органы публичной власти к эффективному исполнению переданных (не собственных) полномочий, возложенных на них без их согласия и зачастую без достаточного финансового и материального обеспечения. В данном случае разграничение полномочий в федеративной системе подменяется административным делегированием таких полномочий «сверху вниз». В результате федеративные отношения, а также муниципальные правоотношения, основанные на конституционной самостоятельности местного самоуправления, заменяются административными отношениями по выполнению делегированных полномочий вышестоящих органов власти.

Такая практика свидетельствует, во-первых, о недостаточной продуманности и эффективности существующей системы разграничения полномочий между уровнями публичной власти, и во-вторых, о недостаточной законодательной урегулированности вопроса о наделении государственными полномочиями, об отсутствии критериев для определения полномочий, которые могут быть переданы,

и ограничений на передачу всех или большинства полномочий в определённой сфере.

С другой стороны, необходимо объективно оценить перечень полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации на предмет передачи отдельных полномочий на муниципальный уровень, которые будут относиться к собственной компетенции муниципальных образований.

Так, в настоящее время назрела целесообразность возврата органов местного самоуправления в сферу недропользования. Предоставление органам местного самоуправления права распоряжаться общераспространёнными 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, прежде всего поселенческого уровня. При этом субъекты Российской Федерации своими законами могли бы устанавливать конкретный перечень полезных ископаемых, являющихся на их территории общераспространёнными.

Не менее важным является сохранение в законодательстве нормы, предусматривающей участие органов местного самоуправления в решении вопросов, связанных с соблюдением социально-экономических и экологических интересов населения территории при предоставлении недр в пользование. Такое участие следует рассматривать в качестве формы реализации конституционного права каждого жителя на благоприятную окружающую среду, и его недопустимо ставить в зависимость от воли органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

Ещё одной сферой, участие в которой органов местного самоуправления могло бы принести положительный как управленческий, так и социальный эффект, следует считать сферу муниципального экологического контроля.

Осуществление органами местного самоуправления собственных контрольно-надзорных полномочий (муниципальный земельный, лесной, а до 1 января 2006 года и экологический контроль) имеет существенную особенность. Данная особенность заключается в отсутствии у органов местного самоуправления собственного аппарата принуждения, равно как и иной возможности административным путём самостоятельно добиться исполнения принятых решений. В существующей системе правового регулирования органы местного самоуправления лишены возможности не только рассматривать дела об административных правонарушениях, но и составлять протоколы об административных правонарушениях.

В целях повышения эффективности реализации муниципальных правовых актов, во-первых, следует вернуть в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях ответственность граждан, руководителей организаций, должностных лиц органов государственной власти и должностных лиц органов местного самоуправления за неисполнение решений по вопросам местного значения, принятых на местном референдуме, а также решений органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, принятых в пределах их полномочий. Данный институт существовал в административном праве в период со 2 декабря 1996 года по 1 июля 2002 года. Необходимость его возвращения связана ещё и с тем, что законы, устанавливающие ответственность за нарушение муниципальных правовых актов (либо в общем, либо по конкретным составам), приняты не во всех субъектах Российской Федерации.

Во-вторых, целесообразно рассмотреть предоставление должностным лицам местного самоуправления возможности составлять протоколы об административных правонарушениях, прежде всего в тех сферах, где предусмотрено осуществление муниципального контроля и надзора (лесной, земельный) или охраны (окружающая среда). Перспективной может быть сфера благоустройства, обращения с отходами и т. п.

Предоставление органам местного самоуправления собственных средств административного принуждения полностью согласуется с конституционным положением органов местного самоуправления как органов публичной власти.

Вместе с тем процессуальное положение муниципальных инспекторов, а также соответствующие процедуры должны находиться в рамках, определённых Федеральным законом от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля».

7. Реализация механизма перераспределения полномочий между органами государственной власти и органами местного самоуправления.

Согласно части 1² статьи 17 Федерального закона № 131-ФЗ законами субъекта Российской Федерации в случаях, установленных федеральными законами, может осуществляться перераспределение полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта Российской Федерации. Перераспределение полномочий допускается на срок не менее срока полномочий законодательного (представительного) органа государ-

ственной власти субъекта Российской Федерации. Такие законы субъекта Российской Федерации вступают в силу с начала очередного финансового года.

В соответствии с Конституцией Российской Федерации (часть 3 статьи 5) Российская Федерация является федеративным государством, его федеративное устройство основано в том числе на разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

В то же время процедуру перераспределения полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта Российской Федерации следует отличать от конституционной процедуры разграничения полномочий между уровнями государственной власти. Природа компетенций по принадлежности к какому-либо уровню публичной власти, установленная в процессе разграничения компетенций между ними, при перераспределении полномочий не изменяется.

Согласно правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации, выраженной в постановлении от 9 января 1998 г. № 1-П, федеральный закон, как нормативный правовой акт общего действия, регулирующий те или иные вопросы (предметы) совместного ведения, определяет права и обязанности участников правоотношений, в том числе полномочия органов государственной власти, и тем самым осуществляет разграничение этих полномочий. В то же время в результате предусмотренного перераспределения полномочий между органами государственной власти и органами местного самоуправления законом субъекта Российской Федерации осуществляется передача уже установленных федеральными законами полномочий от одного уровня публичной власти другому.

Следует отметить, что, помимо разграничения полномочий между уровнями публичной власти, согласно нормам Конституции Российской Федерации (часть 2 статьи 132) предусматривается единственно возможный способ передачи государственных полномочий органам местного самоуправления – путём наделения законом органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями с передачей необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств, при этом такие делегированные полномочия остаются государственными полномочиями, осуществляемыми органами местного самоуправления. Кроме того, перераспределение полномочий от органов государственной власти субъекта Российской Федерации органам местного самоуправления возможно только с учётом установленного Конституцией Россий-

ской Федерации (статьи 71-73) и федеральными законами разграничения предметов ведения и полномочий Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

Порядок наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями установлен статьёй 19 Федерального закона № 131-ФЗ. Отдельные государственные полномочия, передаваемые для осуществления органам местного самоуправления, реализуются органами местного самоуправления муниципальных районов и органами местного самоуправления городских округов, если иное не установлено федеральным законом или законом субъекта Российской Федерации.

В то же время необходимо учитывать, что в нормах Конституции Российской Федерации отсутствует какое бы то ни было указание на возможность передачи органам государственной власти полномочий органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения.

Между тем из прямого предписания части 1 статьи 130 Конституции Российской Федерации (местное самоуправление обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения) следует, что вопросы местного значения могут и должны решать именно органы местного самоуправления или население непосредственно, а не органы государственной власти. Недопустимость же ограничения прав местного самоуправления и принадлежащих ему полномочий по вопросам местного значения составляет одну из основ конституционного статуса местного самоуправления (статьи 12, 130, часть 1 статьи 132, статья 133 Конституции Российской Федерации).

Из этих положений Конституции Российской Федерации во взаимосвязи с положениями её части 1 статьи 1, части 2 статьи 4, части 1 статьи 71, статьи 72, частей 1 и 2 статьи 76 следует, в частности, что самостоятельность местного самоуправления определяется его компетенцией, которая устанавливается на основании Конституции Российской Федерации в федеральном законе и включает предметные сферы деятельности местного самоуправления и полномочия по решению вопросов местного значения. Данный вывод согласуется с правовыми позициями Конституционного Суда Российской Федерации, изложенными в ряде его постановлений, в том числе от 16 октября 1997 г. № 14-П и от 30 ноября 2000 г. № 15-П.

Предоставление возможности перераспределения полномочий органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения путём их бессрочной передачи законом субъекта Российской Федерации органам государственной власти субъекта Рос-

сийской Федерации в качестве государственных полномочий этого субъекта Российской Федерации фактически исключало бы из компетенции муниципальных образований часть собственных полномочий по решению вопросов местного значения. А это не соответствует указанным нормам Конституции Российской Федерации и противоречит отраслевым федеральным законам, устанавливающим такие полномочия именно как полномочия по решению вопросов местного значения. С учётом этого Федеральный закон № 131-ФЗ установил, что перераспределение региональных и муниципальных полномочий законом субъекта Российской Федерации осуществляется на определённое время, которое при этом не может быть меньше срока полномочий законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации, принявшего соответствующий закон (хотя данный срок может быть и более длительным).

Следует отметить, что в Федеральном законе № 131-ФЗ непосредственно не предусмотрены требования о необходимости определения законами субъектов Российской Федерации каких-либо обстоятельств или критериев (например, уровень расчётной бюджетной обеспеченности муниципальных образований) для перераспределения полномочий органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения путём их передачи органам государственной власти субъекта Российской Федерации.

Согласно части 1 статьи 19 этого же Федерального закона № 131-ФЗ полномочия органов местного самоуправления, установленные федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, по вопросам, не отнесённым в соответствии с данным федеральным законом к вопросам местного значения, являются отдельными государственными полномочиями, передаваемыми для осуществления органам местного самоуправления.

Из приведённых норм следует, что перераспределение полномочий органов государственной власти или органов местного самоуправления от одного уровня публичной власти к другому не влечёт изменения их правовой природы и соответствия их тому или иному предмету ведения или вопросу местного значения (если при этом не меняется принадлежность тому или иному уровню публичной власти самого предмета ведения или вопроса местного значения).

Таким образом, перераспределение полномочий органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения в пользу органов государственной власти не прекращает их статус полномочий по решению вопросов местного значения. Они по-прежнему остаются

полномочиями, осуществление которых направлено на решение вопросов местного значения. Государственными они с точки зрения уровня публичной власти не становятся. Государственными становятся лишь органы, которые после перераспределения должны их осуществлять. Данный вывод подтверждается позицией Верховного Суда Российской Федерации, изложенной в апелляционном определении Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации от 30 августа 2016 г. № 46-АПГ16-10.

В связи с изложенным, участники совещания полагают, что положения части 1² статьи 17 Федерального закона № 131-ФЗ нуждаются в доработке. В частности, в Федеральном законе № 131-ФЗ необходимо предусмотреть, что:

– «перераспределение» полномочий от органов государственной власти субъекта Российской Федерации органам местного самоуправления возможно только путём наделения законом субъекта Российской Федерации органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями с передачей необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств, а также с учётом установленного Конституцией Российской Федерации (статьи 71–73) и федеральными законами разграничения предметов ведения и полномочий Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований;

– законами субъектов Российской Федерации должны быть определены критерии, допускающие возможность перераспределения полномочий органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения путём их временной передачи органам государственной власти субъекта Российской Федерации;

– перераспределение полномочий органов государственной власти или органов местного самоуправления от одного уровня публичной власти к другому не должно повлечь изменения их правовой природы и соответствия их тому или иному предмету ведения или вопросу местного значения (если при этом не меняется принадлежность тому или иному уровню публичной власти самого предмета ведения или вопроса местного значения).

8. Недостаточная финансовая база муниципальных образований для исполнения закреплённых за ними полномочий по решению вопросов местного значения и предложения по её укреплению.

По данным Минфина России, основную долю расходов местных бюджетов в 2017 году составили расходы на управление, образование, ЖКХ, культуру, СМИ, здравоохранение, социальную политику, физическую культуру и спорт, межбюджетные трансферты, обслуживание муниципального долга. При этом доля прочих расходов,

в том числе инвестиционного характера, в общих расходах местных бюджетов составила 12,4 %.

Таким образом, в настоящее время расходы инвестиционного характера составляют незначительную часть в объёме расходов местных бюджетов.

В то же время устойчивое и комплексное социально-экономическое развитие субъектов Российской Федерации и муниципальных образований зависит не от наличия в их бюджетах определённых средств на покрытие текущих расходов, а от возможности формирования за счёт собственных доходов в составе бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов собственных бюджетов развития. В настоящее время в БК РФ введены понятия «резервные фонды», «дорожные фонды», определены источники, порядок их формирования и использования.

Федеральным законом от 19 июля 2018 г. № 222-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и статью 4 Федерального закона «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации» в БК РФ были внесены изменения, предусматривающие создание в структуре федерального бюджета Фонда развития.

Согласно статье 179⁵ БК РФ, под Фондом развития понимается часть средств федерального бюджета, которая будет являться источником формирования бюджетных ассигнований на финансовое обеспечение мероприятий государственных программ Российской Федерации в соответствии с порядком, устанавливаемым Правительством Российской Федерации. Предельный объём Фонда развития будет устанавливаться ежегодно федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период, до достижения к 2024 году суммы до 3,5 трлн рублей.

Следует отметить, что в БК РФ не упоминается о бюджетах развития субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, что препятствует их созданию в региональных и местных бюджетах и лишает органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления важнейшего финансового инструмента для обеспечения комплексного и устойчивого социального-экономического развития регионов и муниципальных образований на основе документов стратегического планирования, разрабатываемых на уровне субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

При этом формирование региональных и местных бюджетов и обеспечение их сбалансированности только по принципу прио-

ритетности финансирования расходов для обеспечения жизненно важных населению вопросов не может служить основой для перспективного социально-экономического развития субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

По сути, бюджеты развития должны представлять собой группировку доходов и расходов региональных и местных бюджетов, предназначенных для финансового обеспечения инвестиционных и капитальных расходов, необходимых для реализации приоритетных проектов в региональной и муниципальной экономике и социальной сфере в соответствии со стратегиями социально-экономического развития субъектов Российской Федерации и муниципальных образований. Таким образом, в современных условиях представляется необходимым не только стремление к сбалансированности отдельных финансовых показателей бюджетной системы Российской Федерации и соблюдению пороговых значений безопасного уровня государственного долга, но и к созданию условий поступательного экономического роста, закладывающего ресурсы и резервы для экономической и социальной устойчивости страны в целом с учётом геоэкономических реалий.

В этой связи участники совещания полагают, что необходимо проработать вопрос о внесении в БК РФ изменений, которые предусматривали бы введение понятия «бюджет развития», а также установление принципов его формирования и использования. При этом региональные и местные бюджеты развития могли бы формироваться преимущественно за счёт налоговых и неналоговых источников доходов бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов, на администрирование которых органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления могли бы влиять самостоятельно, что требует внесение изменений в налоговую и бюджетную системы Российской Федерации.

Вместе с тем на сегодняшний день субъекты Российской Федерации и муниципальные образования остаются в сложном финансовом положении и их подавляющее большинство не имеет достаточных источников доходов для формирования в структуре региональных и местных бюджетов полноценных бюджетов развития.

Несмотря на определённые меры, принимаемые в течение последних лет, местным бюджетам были переданы незначительные источники доходов, которые увеличили их доходную базу всего лишь на несколько процентов, что не решает вопрос о необходимом и достаточном обеспечении муниципалитетов.

При этом основная часть налоговых доходов местных бюджетов, как и прежде, формируется за счёт отчислений от налога на доходы

физических лиц, на администрирование которого органы местного самоуправления не могут оказывать какого-либо влияния. Поступления от местных налогов (земельного налога и налога на имущество физических лиц), которые по сути должны являться основой для формирования доходной базы местных бюджетов, составили в 2017 году всего лишь 202,3 млрд рублей, или 7,9 % всех собственных доходов местных бюджетов.

По данным Минфина России, значительную часть доходов составляют межбюджетные трансферты из других бюджетов бюджетной системы. В общем объёме доходов местных бюджетов в 2017 году доля межбюджетных трансфертов составила 63,7 %, или 2309,2 млрд рублей.

В большинстве бюджетов поселений основную долю расходов составляют текущие расходы, которые в основном предназначены для обеспечения предоставления жизненно важных социальных услуг населению, а также на оплату коммунальных услуг бюджетных учреждений и выплату заработной платы их работникам. В этих условиях органы местного самоуправления значительной части поселений вынуждены финансировать многие другие расходные обязательства по остаточному принципу и не имеют возможности формировать бюджеты развития в составе местных бюджетов, что, в свою очередь, не даёт возможности органам местного самоуправления формировать реальные стратегии социально-экономического развития муниципалитетов.

В целях разрешения сложившейся ситуации на федеральном уровне, по мнению участников совещания, необходимо принять следующие меры.

1. Изменить порядок зачисления налога на доходы физических лиц. В настоящее время доходы от НДФЛ 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 муниципалитетов проживания граждан.

Вместе с тем предоставление указанным гражданам необходимых жизненно важных общественных услуг осуществляется именно по месту их жительства. Таким образом, порядок зачисления поступлений от НДФЛ значительно сокращает доходную базу бюджетов поселений и малых городов, а также не стимулирует их социально-экономическое развитие. С учётом того, что НДФЛ – самый крупный налоговый доход для местных бюджетов, можно с большой долей уверенности сказать, что развитие малых муниципалитетов

без изменения порядка зачисления НДС (не по месту основной работы, а по месту жительства граждан) невозможно.

2. Передать местным бюджетам 1,0–1,5 % ставки налога на прибыль организаций. Данная мера позволила бы компенсировать выпадающие доходы бюджетов крупных городов от изменения порядка уплаты НДС. При этом в целях более равномерного распределения поступлений от налога на прибыль организаций между местными бюджетами необходимо проработать вопрос об изменении порядка его взимания, установленного в Налоговом кодексе Российской Федерации.

3. Ввести помимо курортного сбора некоторые другие местные сборы (на добычу общераспространённых полезных ископаемых (природного сырья) на территории муниципальных образований, торговый сбор во всех городских и муниципальных округах и муниципальных районах, сбор за право использования участков недр для строительства и эксплуатации подземных сооружений местного значения, за право размещения мусорных полигонов и объектов мусоропереработки, сбор за использование местной символики (брендов и названий муниципалитетов) и за право на рекламу, что представляется особо актуальным для исторических городов и поселений) с обязательным зачислением определённой части местного сбора в бюджеты развития.

4. Внести изменения в Бюджетный кодекс Российской Федерации и Налоговый кодекс Российской Федерации, предусматривающие установление в качестве местного налога транспортного налога в отношении физических лиц, на которых зарегистрированы транспортные средства, признаваемые объектом налогообложения, с обязательным зачислением поступлений от данного налога в муниципальные дорожные фонды. При этом поступления от транспортного налога, взимаемого с юридических лиц, по-прежнему могли бы зачисляться в бюджеты субъектов Российской Федерации. Данный налог был бы приемлемым в качестве источника дохода местных бюджетов, поскольку налогооблагаемая база по указанному налогу, наравне с имущественными налогами с физических лиц, наиболее равномерно распределена по территориям муниципальных образований.

Президент России В. В. Путин в Послании Федеральному Собранию Российской Федерации 1 марта 2018 года отметил, что «мы серьёзно обновили федеральные автомобильные трассы. Теперь нужно привести в порядок региональные и местные дороги». Одновременно Президент подчеркнул, что «нам нужно создать современную среду для жизни, преобразить наши города и посёлки. При этом важно, чтобы они сохранили своё лицо и историческое наследие».

В рекомендациях «круглого стола» на тему «Автомобильные дороги местного значения: вопросы строительства, реконструкции, ремонта и содержания», проведённого Комитетом Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления 11 декабря 2017 года, указывается, что значительная часть автомобильных дорог местного значения находится в неудовлетворительном состоянии, а в большинстве местных бюджетов отсутствуют достаточные финансовые средства для обеспечения в полном объёме потребностей муниципальных образований в проектировании, строительстве, реконструкции, капитальном ремонте, ремонте и содержании указанных дорог. К настоящему моменту не имеют связи с сетью автомобильных дорог по дорогам с твёрдым покрытием 43,9 тыс. населённых пунктов. Из них 185 населённых пунктов имеют население более 1000 человек. А нормативным требованиям не отвечают 46,5 % общей протяжённости дорог местного значения.

Таким образом, введение данного транспортного налога в качестве местного позволило бы увеличить доходную базу муниципальных дорожных фондов и существенно повысить возможности органов местного самоуправления по финансовому обеспечению мероприятий в области дорожной деятельности, а также по благоустройству внутридворовых территорий и въездов на них, на что также могут расходоваться средства муниципальных дорожных фондов.

5. Согласно положениям Федерального закона от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» плата за выбросы загрязняющих веществ, сбросы загрязняющих веществ вносится лицами, обязанными вносить плату, в соответствии с бюджетным законодательством по месту нахождения стационарного источника.

При этом плата за размещение отходов производства и потребления вносится лицами, обязанными вносить плату, по месту нахождения объекта размещения отходов производства и потребления.

Выбросы и сбросы загрязняющих веществ, размещение отходов наносят ущерб, в первую очередь, окружающей среде и негативно влияют на жизнедеятельность населения тех муниципальных образований, на территориях которых расположены стационарные источники, осуществляющие такие выбросы и сбросы, а также объекты размещения отходов. В связи с этим представляется, что необходимо проработать вопрос о внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части увеличения размера норматива отчислений в местные бюджеты от платы за негативное воздействие на окружающую среду с 55 % до 80 %.

Кроме того, следует осуществить поэтапную отмену налоговых льгот по местным налогам, установленных на федеральном уровне,

что является одним из потенциальных источников пополнения муниципальных бюджетов. Местные налоги устанавливаются органами местного самоуправления и зачисляются в размере 100 % доходов в местные бюджеты, поэтому и льготы по ним должны устанавливаться исключительно органами местного самоуправления.

В целях обеспечения сбалансированности местных бюджетов следует завершить работу по инвентаризации полномочий органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения, предусмотренных отраслевым федеральным законодательством, в целях проверки их соответствия вопросам местного значения, закреплённым в Федеральном законе № 131-ФЗ.

С целью выявления указанных полномочий в действующих федеральных законах Комитетом Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления был проведён экспертный анализ «отраслевых» законов на предмет выявления в них полномочий (прав, обязанностей), осуществление которых возложено на органы местного самоуправления, по «отраслевым» направлениям деятельности (соответствующим сферам общественных отношений).

В каждой из сфер общественных отношений был проведён предварительный (выборочный) анализ полномочий с целью определения (выделения) их следующих признаков:

1) положения федеральных законов, содержащие полномочия органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения (так называемые «собственные полномочия»);

2) положения федеральных законов, предусматривающие полномочия органов местного самоуправления, не относящиеся к вопросам местного значения;

3) положения федеральных законов, содержащие права органов местного самоуправления, предоставленные им за пределами вопросов местного значения.

По итогам проведённой работы было выявлено, что 173 «отраслевых» федеральных закона содержат положения, определяющие 1577 полномочий органов местного самоуправления. Из них 135 отраслевых федеральных законов содержат положения, определяющие 1348 полномочий органов местного самоуправления в рамках решения вопросов местного значения, 55 отраслевых федеральных законов содержат положения, определяющие 229 полномочий органов местного самоуправления за пределами вопросов местного значения, из которых, в свою очередь, 17 содержат как полномочия по вопросам местного значения, так и за их пределами, 38 – только полномочия за пределами вопросов местного значения.

Итогом начала данной работы должно стать, среди прочего, определение фактических расходных обязательств муниципалитетов и расчёт их реальной стоимости, детализация бюджетной классификации в отношении муниципальных полномочий, минимизация избыточных, устаревших требований, содержащихся в нормативных правовых актах федерального уровня, регулирующих исполнение органами местного самоуправления собственных полномочий, повышение эффективности муниципального управления, высвобождение финансовых ресурсов для пополнения доходной части местных бюджетов, а как итог всего этого – формирование бюджетов развития в составе местных бюджетов как финансовой основы для обеспечения реализации стратегий социально-экономического развития муниципалитетов.

Определив уровень расходных обязательств муниципалитетов, будет проще и объективнее решить задачи, связанные с приведением доходных источников бюджетов муниципальных образований в соответствие их расходным обязательствам.

На основе итогов инвентаризации полномочий требуется внести изменения в федеральные законы от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ и от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ, направленные на уменьшение дисбаланса между объёмами расходных обязательств субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, связанных с реализацией собственных и переданных им полномочий, а также на недопущения возможности включения в отраслевые федеральные законы положений, возлагающих дополнительные полномочия на органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления без компенсации бюджетам субъектов Российской Федерации и муниципальных образований увеличения расходов на реализацию соответствующих полномочий.

Кроме того, в результате инвентаризации полномочий муниципальных образований следует выработать предложения о внесении изменений в законодательство Российской Федерации, предусматривающих исключение (минимизацию) установления на федеральном уровне требований (правил, норм, нормативов, стандартов), непосредственно влияющих на объём расходных обязательств муниципальных образований.

Данный вывод подтверждает и тот факт, что вопрос компетенции местного самоуправления в Российской Федерации является актуальным, среди прочих сфер местного самоуправления, не только на политической арене нашего государства, но и не в меньшей мере затрагивает европейское сообщество, о чем свидетельствуют материалы проекта мониторингового доклада о положении местной и региональной демократии в Российской Федерации, подго-

товленного по итогам мониторинговых визитов в октябре 2018 года и марте 2019 года в нашу страну представителей Конгресса местных и региональных властей Совета Европы (КМРВСЕ) в рамках миссии Конгресса с целью мониторинга выполнения Российской Федерацией положений Европейской хартии местного самоуправления.

Согласно указанному проекту доклада выработаны определённые предварительные выводы КМРВСЕ относительно компетенции местного самоуправления в Российской Федерации, а также рекомендации с учётом принципа субсидиарности, направленные на:

- исключение закрепления одинаковых или сходных полномочий одновременно за разными уровнями публичной власти;
- исключение из компетенции муниципальных образований излишних, устаревших и несвойственных им функций;
- возврат ранее «изъятых» полномочий (как, например, в сфере здравоохранения), которые традиционно присущи местному самоуправлению;
- ограничение количества полномочий, передаваемых для осуществления органам местного самоуправления в порядке надления их отдельными государственными полномочиями, отдав предпочтение закреплению соответствующих полномочий в качестве собственных в случае необходимости их осуществления на местном уровне, руководствуясь при этом принципом субсидиарности, закреплённым в Европейской хартии местного самоуправления;
- расширение механизмов межмуниципального сотрудничества с целью совместного решения вопросов местного значения.

На основании изложенного, с учётом состоявшегося обсуждения, участники совещания считают необходимым рекомендовать:

1. Правительству Российской Федерации и Федеральному Собранию Российской Федерации рассмотреть возможность:

- обеспечить соответствие между положениями Федерального закона № 184-ФЗ, Федерального закона № 131-ФЗ и отраслевого законодательства в части определения собственных полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления;
- исключить закрепление одинаковых или сходных полномочий за разными уровнями публичной власти, а также вопросов местного значения и полномочий по их решению между муниципальными образованиями разных видов;
- законодательно предусмотреть, что объём собственных полномочий органов местного самоуправления по вопросам местного зна-

чения должен быть чётко и однозначно определён в отраслевых федеральных законах исключительно в пределах указанных вопросов;

– законодательно ограничить количество отдельных государственных полномочий, передаваемых для осуществления органам местного самоуправления, отдав предпочтение закреплению соответствующих полномочий в качестве собственных в случае возможности и необходимости их осуществления на местном уровне, руководствуясь при этом принципом субсидиарности, закреплённым в Европейской хартии местного самоуправления;

– в целях обеспечения, среди прочего, сбалансированности местных бюджетов и оптимизации полномочий органов власти завершить в возможно короткие сроки инвентаризацию полномочий органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения, предусмотренных отраслевым федеральным законодательством, в целях проверки их соответствия вопросам местного значения, закреплённым в Федеральном законе № 131-ФЗ, а также провести системный анализ предложений по исключению избыточных, устаревших и неактуальных полномочий, с одной стороны, и передачи органам местного самоуправления полномочий, которые наиболее эффективно могут осуществляться именно на этом уровне публичной власти, – с другой стороны.

По итогам указанной инвентаризации разработать предложения, направленные на внесение изменений в федеральные законы № 184-ФЗ и № 131-ФЗ, с целью уменьшения дисбаланса между объёмами расходных обязательств субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, связанных с реализацией собственных и переданных полномочий и доходными источниками региональных и местных бюджетов, а также направленные на недопущение возложения дополнительных полномочий на органы местного самоуправления без компенсации расходов на их реализацию;

– в целях исключения размывания ответственности за исполнение полномочий, закреплённых за органами власти разных уровней, и отвлечения финансовых ресурсов местных бюджетов по финансовому обеспечению собственных полномочий законодательно ограничить расширение перечней прав органов местного самоуправления на решение вопросов, не отнесённых к вопросам местного значения муниципальных образований;

– предоставления должностным лицам местного самоуправления права составлять протоколы об административных правонарушениях, прежде всего в сферах, подпадающих под действие муниципального контроля. При этом взимаемые штрафы должны в обязательном порядке зачисляться в бюджет того муниципального

образования, на территории которого имело место административное правонарушение;

– в целях применения системного подхода к определению компетенции муниципальных образований в Федеральном законе № 131-ФЗ установить требование о том, что внесение изменений в данный федеральный закон осуществляется только отдельными федеральными законами, по аналогии с гражданским и бюджетным законодательством;

– обеспечить создание системы показателей оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления, в том числе с точки зрения практической значимости уже установленных показателей, и переоценки возможности их реального влияния на оценку эффективности деятельности органов местного самоуправления, а также анализ степени административного воздействия на оценку самих показателей со стороны органов местного самоуправления (например, показателя № 13 перечня, установленного указом Президента Российской Федерации от 28 апреля 2008 г. № 607 («Удовлетворённость населения деятельностью органов местного самоуправления городского округа (муниципального района) (процент от числа опрошенных)») и возможности исключения соответствующих показателей из перечня (как, например, было в случае исключения из перечня показателя № 7 («Доля выпускников муниципальных общеобразовательных учреждений, сдавших единый государственный экзамен по русскому языку и математике, в общей численности выпускников муниципальных общеобразовательных учреждений, сдававших единый государственный экзамен по данным предметам»));

– обеспечить до 1 января 2025 года приведение положений отраслевых федеральных законов в соответствии с нормами Федерального закона № 87-ФЗ;

– внесения изменений в Федеральный закон № 131-ФЗ, предусматривающих, что:

а) перераспределение (делегирование) полномочий от органов государственной власти субъекта Российской Федерации органам местного самоуправления возможно только путём наделения законом субъекта Российской Федерации органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями с передачей необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств, а также с учётом установленного Конституцией Российской Федерации (статьи 71–73) и федеральными законами разграничения предметов ведения и полномочий Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований;

б) перераспределение полномочий органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения путём их временной передачи органам государственной власти субъекта Российской Федерации возможно только законом субъекта Российской Федерации на основании законодательно определённых критериев, допускающих такую возможность;

в) передача и перераспределение полномочий органов государственной власти или органов местного самоуправления от одного уровня публичной власти к другому не влечёт изменения их правовой природы и соответствия их тому или иному предмету ведения или вопросу местного значения (если при этом не меняется принадлежность тому или иному уровню публичной власти самого предмета ведения или вопроса местного значения);

– дать легальное определение понятий, применяемых в действующем федеральном законодательстве и описывающих вопросы местного значения: «организация», «создание условий», «участие», «содействие»;

– разработать и принять комплекс мер по совершенствованию бюджетного и налогового законодательства Российской Федерации в целях стимулирования субъектов Российской Федерации и муниципальных образований к наращиванию собственного экономического потенциала, в том числе:

а) внести в Государственную Думу пакет законопроектов, предусматривающих постепенную отмену льгот по местным налогам, установленным федеральным законодательством (по налогам на имущество организаций, имущество физических лиц, земельному);

б) передать местным бюджетам 1,0–1,5 % ставки налога на прибыль организаций;

в) рассмотреть вопрос о введении в качестве местного налога транспортного налога в отношении физических лиц, на которых в соответствии с законодательством Российской Федерации зарегистрированы транспортные средства, признаваемые объектом налогообложения, с зачислением поступлений от данного налога в муниципальные дорожные фонды в составе местных бюджетов;

г) ввести помимо курортного сбора некоторые другие местные сборы (на добычу общераспространённых полезных ископаемых (природного сырья) на территории муниципальных образований, торговый сбор во всех городских округах и муниципальных районах, сбор за право использования участков недр для строительства и эксплуатации подземных сооружений местного значения, за право размещения мусорных полигонов и объектов мусоропереработки, сбор за использование местной символики (брендов и названий

муниципалитетов) и за право на рекламу, что представляется особо актуальным для исторических городов и поселений) с обязательным зачислением определённой части местного сбора в бюджеты развития;

д) рассмотреть вопрос о введении порядка уплаты налога на доходы физических лиц, исчисленного и удержанного налоговым агентом у налогоплательщика, в отношении которого он признаётся источником дохода, в бюджет по месту регистрации (жительства) налогоплательщика;

е) проработать вопрос о внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части увеличения размера норматива отчислений в местные бюджеты от платы за негативное воздействие на окружающую среду с 55 % до 80 %;

ж) рассмотреть возможность увеличения в федеральном бюджете расходов на премирование победителей Всероссийского конкурса «Лучшая муниципальная практика»;

з) установить в Бюджетном кодексе Российской Федерации принципы, порядок и условия формирования региональных и муниципальных бюджетов развития;

– разработать единую методику расчёта расходных обязательств муниципальных образований, включая нормативы по расходам, связанным с исполнением отдельных переданных государственных полномочий. При этом в методиках расчёта нормативов на исполнение переданных государственных полномочий необходимо учитывать в полном объёме особенности, связанные с территорией их исполнения, прежде всего в географическо-климатическом плане (например, учитывать различия на транспортные расходы муниципалитетов по исполнению переданного полномочия в сфере регистрации актов гражданского состояния в развитом в инфраструктурном плане муниципалитете в центральной части Российской Федерации и в муниципальном образовании, расположенном в труднодоступной или отдалённой местности Сибири или Дальнего Востока);

– решить вопросы о необходимости сохранения на муниципальном уровне полномочий в сфере дошкольного и общего образования, разграничения полномочий в области обеспечения функционирования «школьной медицины», а также однозначно разграничить полномочия в части создания и функционирования объектов, оказывающих помощь лицам, находящимся в общественных местах в состоянии алкогольного, наркотического или иного токсического опьянения, утратившим способность самостоятельно передвигаться и ориентироваться в окружающей обстановке;

– решить вопрос расширения участия органов местного самоуправления в системе оказания первичной медико-санитарной

и скорой помощи, развитие системы «общественного здравоохранения», в том числе рассмотреть вопрос о внесении изменений в Федеральный закон от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» в части регламентации института «общественного здравоохранения»: понятие, система, полномочия органов местного самоуправления (в первую очередь) и органов государственной власти по организации и развитию системы «общественного здравоохранения»;

– законодательно закрепить положение, что при перераспределении полномочий с одного уровня власти на другой обеспечивается сохранение, по меньшей мере, минимально необходимых и достаточных объёмов финансирования, ранее предусмотренных на их исполнение, и в первую очередь в части размера заработной платы тех специалистов, которые данные полномочия будут исполнять.

2. Органам государственной власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления рассмотреть возможность:

– принять меры по повышению доходной базы местных бюджетов путём отмены неэффективных льгот и изъятий из объекта налогообложения по региональным налогам;

– не принимать законодательные акты субъектов Российской Федерации, предусматривающие увеличение расходных обязательств органов местного самоуправления без указания источника и порядка их исполнения;

– сократить количество государственных полномочий субъектов Российской Федерации, которыми наделены органы местного самоуправления, в первую очередь тех государственных полномочий субъектов Российской Федерации, которые вступают в противоречие с природой и главными функциями местного самоуправления;

– определять законами субъектов Российской Федерации критерии, допускающие возможность перераспределения полномочий органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения путём их временной передачи органам государственной власти субъекта Российской Федерации;

– расширить практики межмуниципального сотрудничества в рамках реализации своих полномочий;

– обеспечить условия для развития доходной базы местных бюджетов, в том числе путём повышения эффективности использования муниципальной собственности;

– оказывать органам местного самоуправления, советам муниципальных образований субъектов Российской Федерации методи-

ческую и организационную помощь в целях осуществления межмуниципального хозяйственного сотрудничества;

– при рассмотрении спорных вопросов об отнесении тех или иных полномочий к тому или иному уровню публичной власти ориентироваться на конституционный принцип, согласно которому основная задача органов государственной власти – защита прав и свобод человека и гражданина. Соответственно, во всех не решаемых в данный момент спорных ситуациях субъект Российской Федерации должен принимать такие спорные полномочия к своему ведению, по крайней мере до тех пор, пока данные ситуации однозначно не будут урегулированы на федеральном уровне.

3. Общероссийскому конгрессу муниципальных образований, Всероссийскому совету местного самоуправления, иным объединениям муниципальных образований:

– на основе мониторинга правоприменения федерального законодательства в области федеративного устройства, местного самоуправления и смежных отраслях, а также анализа социально-экономической ситуации в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях разрабатывать и вносить в органы государственной власти Российской Федерации, органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления обоснованные предложения по повышению эффективности осуществления органами власти возложенных на них полномочий, а также оказывать им необходимую методическую и организационную помощь;

– провести мониторинг потребностей и возможностей межмуниципального сотрудничества для решения муниципальными образованиями вопросов местного значения;

– оказывать методическую помощь советам муниципальных образований субъектов Российской Федерации по организации межмуниципального хозяйственного сотрудничества муниципальных образований в субъектах Российской Федерации;

– проводить работу по выявлению, обобщению и распространению лучших практик в сфере регионального и муниципального управления, в том числе в части полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления (исполнения «собственных» полномочий, осуществления отдельных переданных государственных полномочий и перераспределённых полномочий, осуществления прав по решению вопросов, не отнесённых к «собственным» полномочиям и т. д.).

**ФЕДЕРАЛЬНЫЕ ЭКСПЕРТНЫЕ СЛУШАНИЯ
«ВОПРОСЫ КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ
ЗАЩИТЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ
В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»**

(г. Москва, 30 сентября 2019 года)

*Приняты
30 сентября 2019 года*

**РЕКОМЕНДАЦИИ
федеральных экспертных слушаний
«Вопросы конституционно-правовой защиты местного
самоуправления в Российской Федерации»**

Местное самоуправление в том или ином контексте фигурирует в 20 различных статьях Конституции Российской Федерации, содержащихся в 5 из 9 её глав: об основах конституционного строя, о правах и свободах человека и гражданина, о федеративном устройстве, о Федеральном Собрании и, конечно, собственно о местном самоуправлении. В совокупности эти конституционные положения образуют конституционную основу местного самоуправления в России. При этом наиболее важными, основополагающими являются статьи 3, 12, 72 (пункт «н» части 1), 130, 131, 132, 133 Конституции Российской Федерации.

Согласно статье 3 Конституции Российской Федерации носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является её многонациональный народ. Народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления.

При этом принципиально важно и в юридическом, и в политико-идеологическом отношении положение статьи 12 Конституции Российской Федерации: «В Российской Федерации признается и гарантируется местное самоуправление. Местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно. Органы местного

самоуправления не входят в систему органов государственной власти». Это означает, что местное самоуправление является особым, автономным институтом управления, характеризуется функциональной самостоятельностью и организационной обособленностью от государственной власти. Начиная с Постановления от 24 января 1997 г. № 1-П Конституционный Суд Российской Федерации последовательно определяет местное самоуправление как особую форму публичной власти наряду с государственной. В Определении от 17 июня 2008 г. № 435-О-О Конституционный Суд Российской Федерации определил конституционно-правовой статус местного самоуправления как «публично-территориальной организации населения по месту жительства и особую форму осуществления народом своей власти». Именно сложная природа местного самоуправления в России до настоящего времени создаёт трудности в выстраивании целостной и законченной модели его функционирования как на законодательном, так и на правоприменительном уровнях. Развитие законодательства показывает, что в разные периоды времени воплощаются принципиально разные подходы. И каждый раз новые реформы местного самоуправления поднимают волну обсуждений относительно конституционности тех или иных новелл.

С точки зрения характеристики конституционных основ местного самоуправления весьма примечательно то, что статья 12 Конституции Российской Федерации располагается в главе 1 «Основы конституционного строя». Во-первых, это подчёркивает, что местное самоуправление является неотъемлемым, незыблемым элементом российского общественно-политического устройства. Во-вторых, в силу статьи 135 Конституции Российской Федерации указанные положения не могут быть изменены Федеральным Собранием, не говоря уже о полном или частичном исключении из Основного закона; их возможно изменить только путём пересмотра Конституции Российской Федерации в целом. Действительно, для понимания местного самоуправления статья 12 Конституции Российской Федерации настолько фундаментальна, что малейшее её изменение может повлечь лавинообразный процесс обрушения конституционной модели муниципального устройства и поэтому не должно осуществляться в отрыве от всего конституционного контекста.

Конституционно-правовая защита местного самоуправления на конституционном уровне представляет собой закреплённую в Основном законе систему конституционных принципов организации местного самоуправления. Конституционные нормы о местном самоуправлении – своего рода ДНК муниципальной демократии в стране, они предопределяют рамки и вектор развития

местного самоуправления в России. В Конституции Российской Федерации нашли отражение следующие принципы местного самоуправления:

1. Повсеместность местного самоуправления (статья 12);
2. Самостоятельность решения населением вопросов местного значения (статья 130);
3. Организационное обособление органов местного самоуправления от органов государственной власти (статья 12);
4. Территориальная основа местного самоуправления, как поселенческая (часть 1 статьи 131);
5. Наличие конституционно очерченных собственных полномочий местного самоуправления (часть 1 статьи 132);
6. Институт передачи органам местного самоуправления отдельных государственных полномочий с обязательным обеспечением необходимыми для их осуществления материальными и финансовыми средствами (часть 2 статьи 132);
7. Соразмерность полномочий местного самоуправления материально-финансовым ресурсам (статья 132);
8. Многообразие организационных форм осуществления местного самоуправления с учётом исторических, национальных, культурных и иных местных традиций (часть 1 статьи 131);
9. Законность в организации и деятельности местного самоуправления (статья 15);
10. Гласность, соблюдение прав и свобод человека и гражданина, в том числе при осуществлении местного самоуправления (статья 2);
11. Гарантированность прав местного самоуправления и его защита, включая судебную (статья 133).

Таким образом, Конституция Российской Федерации в той или иной мере характеризует все основные аспекты местного самоуправления: организационные, правовые, экономические, территориальные, функциональные (компетенционные).

Согласно части 4 статьи 15 Конституции Российской Федерации, следующим после Основного закона элементом правовой системы России является международное право, в составе таких элементов, как: а) международные договоры и б) общепризнанные принципы и нормы международного права. При этом указано, что международные договоры обладают приоритетом над нормами российского законодательства.

Таким основополагающим международным договором в сфере местного самоуправления является Европейская хартия местного самоуправления. Хартия была подписана Россией в 1996 году в рам-

ках процедуры вступления России в Совет Европы, ратифицирована в 1998 году и вступила в силу на территории России 1 сентября 1998 года. Таким образом, с этого времени законодательство Российской Федерации должно соответствовать положениям Европейской хартии, а в случае противоречия между ними следует применять положения Хартии. При этом следует обратить внимание на позицию Конституционного Суда Российской Федерации, который указал, что речь идёт о случаях, когда отечественное законодательство ущемляет (ограничивает) права местного самоуправления, и нельзя считать противоречием между нашими законами и Хартией ситуации, когда российское законодательство предоставляет даже больший объём прав, чем обязывает нас к тому Хартия, поскольку последняя направлена на установление лишь минимальных гарантий местного самоуправления (*Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 30 ноября 2000 г. № 15-П*).

Поскольку Российская Федерация изначально ставила своей целью интеграцию в европейское политико-правовое и социально-экономическое пространство, то и Конституция Российской Федерации, как и текущее законодательство того периода, разрабатывалась и принималась с учётом положений Хартии, хотя тогда она ещё и не была обязательной для России. Поэтому каких-то явных, вопиющих противоречий между положениями Хартии и российских законов не наблюдается. Вместе с тем, в научной и экспертной литературе отмечается, что при ближайшем рассмотрении такие противоречия, неисполнение Россией взятых на себя международных обязательств в действительности имеются. Так, в пример приводятся требования пункта 2 статьи 9 Хартии: «финансовые ресурсы органов местного самоуправления должны быть соразмерны полномочиям, предоставленным им Конституцией или законом». Однако, как считают эксперты, в настоящее время установленное законодательством распределение полномочий (расходных обязательств) и доходов не обеспечивает указанного баланса.

Кроме того, одним из фундаментальных принципов Европейской хартии является принцип субсидиарности, который не воплощён ни в Конституции Российской Федерации, ни в законодательстве и подлежит применению напрямую. Однако эксперты также отмечают, что в настоящее время этот принцип недостаточно соблюдается, разграничение полномочий между органами государственной власти и органами местного самоуправления производится в значительной мере произвольно: с одной стороны, органы местного самоуправления лишаются полномочий в ключевых для обеспечения жизнедеятельности населения сферах (например, первичная

медико-санитарная помощь), а с другой, – обременяются государственными по своей природе полномочиями (например, в сферах мобилизационной подготовки, чрезвычайных ситуаций, гражданской обороны). При этом обращает на себя внимание, что Конституционный Суд Российской Федерации ни разу не апеллировал к этому принципу при рассмотрении дел, затрагивающих вопросы местного самоуправления.

Наконец, Европейская хартия провозглашает: «Необходимо консультироваться с органами местного самоуправления, насколько это возможно, своевременно и надлежащим образом в процессе планирования и принятия любых решений, непосредственно их касающихся» (часть 6 статьи 4). Однако экспертное сообщество неоднократно отмечало, что этот ресурс практически не используется в современной российской системе принятия законодательных и управленческих решений, и даже самые масштабные реформы местного самоуправления осуществляются без широкого обсуждения с муниципальной общественностью и её представляющими институтами.

В настоящее время отсутствует практика прямого применения положений Хартии как предоставляющей больший объём прав местному самоуправлению, чем национальное законодательство в Российской Федерации. В основном Хартия используется в правоприменении, прежде всего, в практике Конституционного Суда Российской Федерации в качестве дополнительного источника толкования конституционных и законодательных положений, обоснования того или иного их понимания. Примечательно, что за 30 лет Конституционный Суд лишь 20 раз ссылаясь на Европейскую Хартию и всегда в контексте подкрепления конституционных положений.

Данные выводы и мнения экспертного сообщества подтверждаются и итогами мониторинговых миссий в Россию представителей Конгресса местных и региональных властей Совета Европы (КМРВСЕ). Регулярная оценка выполнения положений Европейской хартии местного самоуправления, а также дополнительного протокола к ней от 2009 года о праве участия в деятельности местных органов власти (*протокол вступил в силу в июне 2012 года, Российская Федерация участником не является*) представляет своего рода инструмент для развития всестороннего диалога Конгресса с европейскими странами на национальном, региональном и местном уровнях.

Конгресс очень внимательно относится к вопросам развития местного самоуправления на территории стран европейского сообщества. Рекомендации Конгресса на основе мониторинга ситуации

в области местной демократии востребованы в странах – членах Совета Европы при осуществлении демократических преобразований и совершенствовании законодательной базы. Важной особенностью при этом является то, что мониторинг КМРВСЕ носит деполитизированный характер.

Так, 28 октября 2010 года на 19-й Пленарной сессии Конгресса местных и региональных властей Совета Европы представителям КМРВСЕ были представлены материалы мониторингового доклада о положении местной и региональной демократии в Российской Федерации.

Данные рекомендации были направлены в адрес федеральных органов государственной власти Российской Федерации.

С 15 по 18 октября 2012 года в Страсбурге на 23-й сессии КМРВСЕ среди вопросов муниципальной повестки особое внимание было уделено вопросу права местных властей на то, чтобы с ними консультировались другие уровни власти. Акцент в докладе представителей российской делегации был сделан, среди прочего, на тот факт, что принцип обязательности консультирования с местными властями на практике при принятии региональными властями решений о передаче на местный уровень отдельных государственных полномочий не соблюдается в полной мере, что приводит в конечном итоге к несоответствию объёма полномочий органов местного самоуправления имеющимся в распоряжении материальным и финансовым ресурсам. При передаче государственных полномочий с органами местного самоуправления не согласовывается объём материальных ресурсов и субвенций, необходимых для их исполнения, и зачастую не предусматриваются финансовые средства на оплату труда муниципальных служащих (работников), которые исполняют переданные государственные полномочия.

По результатам сессии была принята рекомендация о том, чтобы консультации других уровней власти с местными властями были эффективными, и о необходимости воплощать данный принцип в политику и нормативные основы во всех государствах – членах КМРВСЕ.

Представляется, что именно комплексный, системный подход государства к эволюционному развитию конституционных и международно-правовых основ, лежащих в основе ныне действующей концепции российского местного самоуправления, может позволить определить основные направления государственной политики в области местного самоуправления. Необходимо взаимовязанное решение вопросов, связанных с объёмом полномочий органов местного самоуправления, его финансовой базы, земель-

но-имущественных вопросов, инфраструктурного развития муниципалитетов, территориальной организации, кадрового обеспечения местного самоуправления, взаимоотношения органов местного самоуправления с органами государственной власти. Также важно обеспечить стабильную, непротиворечивую правовую базу местного самоуправления на федеральном, региональном и местном уровне, направленную на обеспечение соответствующей автономии местного самоуправления в решении вопросов местного значения и развитии своих территорий.

С учётом этого видится необходимым разработка и принятие государственной стратегии развития местного самоуправления в Российской Федерации. Кроме того, необходимо определить стратегии и тактики последующих действий, основные векторы развития местного самоуправления в среднесрочной и долгосрочной перспективе.

Также следует отметить, что законодательное регулирование вопросов местного самоуправления носит комплексный характер и не замыкается в рамках базового 131-го Федерального закона. Огромное значение имеет отраслевое законодательство, которое в полной мере должно корреспондировать как с основными институциональными нормами-принципами Конституции Российской Федерации и Европейской хартии местного самоуправления, так и с основополагающими положениями Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Данная работа должна являться одним из основных приоритетов в законотворческой и правоприменительной деятельности всех ветвей и уровней власти.

Последние мониторинговые визиты в нашу страну представителей Конгресса местных и региональных властей Совета Европы в рамках миссии Конгресса с целью мониторинга выполнения Российской Федерацией положений Европейской хартии местного самоуправления состоялись в октябре 2018 года и марте 2019 года. Итоги данных визитов к настоящему времени официально Конгрессом не озвучены, но проект мониторингового доклада содержит ряд объективных замечаний, связанных, в первую очередь, с нерешением ранее выдвинутых и описанных выше в адрес Российской Федерации замечаний и рекомендаций.

Конституционно-правовая защита местного самоуправления на законодательном уровне выражается в установлении общих принципов организации местного самоуправления в федеральном законодательстве. При этом возникает вопрос: что такое «общие принципы», каковы их объём и пределы, где заканчивают-

ся общие принципы и начинаются «детальные правила» организации местного самоуправления? На этот вопрос нет чёткого ответа ни в Конституции Российской Федерации, ни в решениях Конституционного Суда Российской Федерации. В связи с этим экспертная общественность неоднократно критиковала федеральное законодательство как за излишне, так и за недостаточно детальное регулирование местного самоуправления.

В частности, среди учёных и практиков существует мнение, что действующий Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» чрезмерно подробно регулирует многие аспекты организации и деятельности местного самоуправления и, по сути, выходит за границы общих принципов, т. е. самых основных, фундаментальных начал. Однако подобные взгляды пока существуют лишь в виде доктринальных позиций и не нашли воплощения в судебных решениях, в первую очередь, Конституционного Суда Российской Федерации, который ни разу не признавал федеральные законы или законы субъектов Российской Федерации не соответствующими Конституции по причине избыточности правового регулирования местного самоуправления в них, хотя запросы с подобной мотивировкой имели место. Более того, напротив, есть немало решений Конституционного суда Российской Федерации, где он указывает на недостаточность имеющегося правового регулирования. Хотя справедливости ради надо отметить, что Конституционный Суд Российской Федерации в мотивировочной части своих решений в качестве общего конституционного правила напоминает о недопустимости нарушения Российской Федерацией самостоятельности местного самоуправления, в том числе при осуществлении нормативно-правового регулирования.

Ещё одной настораживающей тенденцией развития законодательства о местном самоуправлении является его непоследовательность, а порой и просто противоречивость. Наиболее ярко это проявляется в постепенном размывании в последние несколько лет первоначальной двухуровневой модели местного самоуправления с обязательным поселенческим уровнем (за отдельными исключениями). Искусственное объединение в городские округа вполне самостоятельных городских и сельских поселений, в том числе в границах целых муниципальных районов, очень широкое определение нового вида муниципальных образований – муниципальных округов, позволяющее создавать их не только на территориях с низкой плотностью населения, – все это создаёт риски вымывания из российской системы местного самоуправления поселенческого уровня, особенно в сельской местности.

Экспертное сообщество также с тревогой отмечает все более отчётливо проявляющуюся коллизию между политико-правовыми декларациями о месте и роли местного самоуправления и фактически осуществляемыми законодательными преобразованиями:

– тезис о приближении муниципальной власти к населению – и «отдаление» органов местного самоуправления за счёт укрупнения муниципальных образований (в том числе в части создания городских округов на неурбанизированных территориях), сокращение прямого участия населения в решении вопросов местного значения и организации местного самоуправления на территории (в части форм и юридического значения учёта мнения населения при преобразовании муниципальных образований, такое толкование права на местный референдум, которое практически делает невозможным его реализацию, и т. д.);

– тезис о чётком разграничении полномочий и обеспечении самостоятельности местного самоуправления – на деле дублирование полномочий, возложение несвойственных функций, введение института перераспределения полномочий (без согласования с органами местного самоуправления), уменьшение федеральных гарантий и расширение возможностей субъектов Российской Федерации по регулированию местного самоуправления (т. е. зависимости от региональных властей);

– тезис об обеспечении финансовой самостоятельности – и установление новых расходных обязательств без адекватного увеличения доходов местных бюджетов.

Конституционно-правовая защита местного самоуправления на правоприменительном уровне осуществляется прежде всего Конституционным Судом Российской Федерации, играющим, без преувеличения, значительную роль в этом процессе.

Выражаемые им правовые позиции выявляют смысл положений Конституции Российской Федерации о местном самоуправлении, обозначают параметры их наполнения с учётом конкретной социально-политической, экономической ситуации. Он определяет те минимальные конституционные требования и ориентиры, которых законодатель должен придерживаться, оставаясь связанным также политическими целями и политической ответственностью. Это гарант «живой конституционной модели местного самоуправления», выполняющий как правоохранительную, так и преобразовательную роль.

На различных этапах становления местного самоуправления в России Конституционный Суд Российской Федерации выполнял свою роль различно, иногда, как показывает анализ его правовых

позиций, в заметной зависимости от подхода федерального законодателя к вопросам правового регулирования местного самоуправления.

Вне всяких сомнений, неоченимым оказалось значение Конституционного Суда Российской Федерации и его правовых позиций в период возрождения и первоначального становления в России местного самоуправления на основе принятой в 1993 году Конституции. Поскольку федеральное законодательство носило рамочный характер, предоставляя широкие возможности регионального усмотрения, постольку именно Конституционный Суд Российской Федерации, выставляя границы региональному усмотрению, выработал ряд правовых позиций, касающихся сущностных аспектов понимания муниципальной власти (местного самоуправления).

Во-первых, Конституционный Суд Российской Федерации внёс ясность в понимание природы местного самоуправления как самостоятельного вида публичной власти народа в Российской Федерации, существующей наряду с государственной властью и осуществляемой на определённых территориальных уровнях (*Постановление от 24 января 1997 г. № 1-П «По делу о проверке конституционности Закона Удмуртской Республики от 17 апреля 1996 года «О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике»*).

Ещё в одном своём постановлении (*от 15 января 1998 г. № 3-П «По делу о проверке конституционности статей 80, 92, 93 и 94 Конституции Республики Коми и статьи 31 Закона Республики Коми от 31 октября 1994 года «Об органах исполнительной власти в Республике Коми»*) Конституционный Суд отметил: указание в республиканском законодательстве на то, что местные представительные органы являются органами власти, само по себе не свидетельствует об их государственной природе. Публичная власть может быть и муниципальной.

Во-вторых, в постановлении от 2 апреля 2002 г. № 7-П Конституционный Суд указал, что само понимание местного самоуправления как признаваемой и гарантируемой Конституцией России территориальной самоорганизации населения, призванной обеспечивать ему самостоятельное и под свою ответственность решение вопросов местного значения, обуславливает необходимость учёта природы муниципальной власти как власти местного сообщества и особенность институтов местного самоуправления как наиболее приближённых к населению.

В-третьих, в решениях Конституционного Суда сформулирована ещё одна важнейшая позиция: население не может отказаться от своего права на осуществление местного самоуправления. Об этом особенно чётко сказано в Постановлении от 30 ноября

2000 г. № 15-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Устава (Основного Закона) Курской области в редакции Закона Курской области от 22 марта 1999 года «О внесении изменений и дополнений в Устав (Основной Закон) Курской области».

Как отметил Конституционный Суд, из статей 3 (часть 2) и 12 Конституции Российской Федерации следует, что местное самоуправление является необходимой формой осуществления власти народа и составляет одну из основ конституционного строя Российской Федерации. По смыслу конституционных норм граждане имеют право на осуществление местного самоуправления и реализуют его путём референдума, выборов, иных форм прямого волеизъявления, через выборные и другие органы самоуправления. Это означает, что граждане имеют право на участие – непосредственно или через своих представителей – в осуществлении публичной власти в рамках муниципального образования, причём как само муниципальное образование, так и право проживающих на его территории граждан на осуществление местного самоуправления возникают на основании Конституции Российской Федерации и закона, а не на основании волеизъявления населения муниципального образования.

Любое изменение территориальных основ местного самоуправления, отметил Конституционный Суд, не может приводить к отказу от него. Возможность же полного упразднения местного самоуправления на определённой территории, предусмотренная Уставом Курской области, противоречит предписаниям Конституции Российской Федерации и федеральных законов об осуществлении местного самоуправления на всей территории Российской Федерации как необходимого элемента конституционного механизма народовластия и нарушает волю многонационального народа Российской Федерации.

Не менее важные правовые позиции были выражены Конституционным Судом Российской Федерации по вопросам территориальной организации местного самоуправления в России, взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Особое внимание Конституционный Суд Российской Федерации уделил конституционно-правовому институту местного самоуправления, в том числе обоснованию его сущности и места в системе публичной власти. Введение в национальную юридическую практику категорий «муниципальная власть», «местное сообщество» не только позволило обеспечить возрождение местного самоуправления, сократив чрезмерное влияние со стороны субъектов Федерации, но и надолго определило концептуальные подходы

к пониманию различных аспектов конституционной модели местного самоуправления, ставшей основанием (фундаментом) его законодательного регулирования и складывающейся правоприменительной практики.

С принятием Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ), основанного на принципиально ином подходе к правовому регулированию муниципальных отношений, изменился и подход Конституционного Суда Российской Федерации к вопросам конституционно-правовой защиты местного самоуправления. Проявляя уважение к законодателю, признавая за ним широкую дискрецию в вопросах правового регулирования организации местного самоуправления в Российской Федерации на основе конституционной модели муниципальной власти и в заданных Конституционным Судом параметрах, Конституционный Суд Российской Федерации на протяжении долгих лет оказывал практически беспрекословную поддержку федерального законодательства. Такая дискреция позволяет законодателю учитывать складывающуюся социально-политическую и государственно-правовую практику, учитывать стоящие перед государством и обществом задачи и, соответственно, проводимую государством политику в различных сферах общественной жизни.

Обозначенная позиция предопределила характер и степень воздействия Конституционного Суда Российской Федерации на отношения в сфере местного самоуправления. Сохраняя, с одной стороны, «особый интерес» к местному самоуправлению, каждый раз подчёркивая его значимость как для эффективного решения вопросов жизнеобеспечения граждан, а значит, и реализации конституционных прав, тесно с этим связанных (статьи 25, 26, 34, 37, 38, 39, 40, 41, 42, 43), выполнения государством социальной функции (статья 7), так и для воплощения идеи народовластия, укрепления демократических начал устройства власти, Конституционный Суд Российской Федерации, с другой стороны, стремился к стабилизации нормативной (законодательной) основы и тем самым придания устойчивости муниципальной власти, системе публичной власти в целом и, соответственно, её дееспособности. Как показывает анализ решений Конституционного Суда Российской Федерации, признавая и развивая законодательный подход к вопросам организации местного самоуправления, Суд стремился имплементировать её в общественную жизнь, корректируя, скорее, параметры возможностей складывающейся правоприменительной практики. Об этом

свидетельствуют не только постановления Конституционного Суда Российской Федерации, направляющие – посредством толкования нормы права – практику в соответствующее конституционному пониманию русло и при необходимости рекомендующие внести изменения в законодательство, но и многочисленные отказные определения, выражающие позицию Суда по тому или иному вопросу, но не содержащие выводов относительно конституционности обжалуемой нормы.

Не отрицая необходимости в разнообразии конституционно-правовых способов воздействия Конституционного Суда Российской Федерации на регулируемые отношения, не оспаривая потребности их использования применительно к местному самоуправлению, всё же следует признать ограниченные возможности такого подхода.

Во-первых, этот подход создаёт проблему исполнимости решений Конституционного Суда Российской Федерации (и это сегодня общеправовая проблема).

Во-вторых, отказ от критической оценки законодательного подхода и признание его конституционности, либо отказ от рассмотрения жалобы на предмет конституционности, создаёт не только слишком широкие законодательные полномочия государственной власти, но и – с учётом сложившегося характера отношений между федеральной и региональной властью и, соответственно, предоставленных субъектам Федерации полномочий – возможности чрезмерного влияния последней на состояние местного самоуправления. Для местного самоуправления, как особого политико-правового явления, это влечёт неизбежное возникновение угрозы его умаления в политико-правовом контексте. В результате сложившейся на основе федерального законодательства региональной практики под угрозу оказались поставлены отдельные конституционные и международно-правовые подходы, от которых зависит развитие местного самоуправления (прежде всего финансовая, организационная и компетенционная самостоятельность, а также поселенческое начало территориальной организации).

Но, как показывает практика, любые попытки оспаривания в Конституционном Суде Российской Федерации законодательства по мотивам нарушения конституционных принципов местного самоуправления, включая и права граждан на осуществление местного самоуправления, сегодня заканчиваются неудачей.

В этой связи одной из центральных задач федеральных экспертных слушаний представляется привлечение внимания к проблеме конституционно-правовой защиты местного самоуправления

со стороны Конституционного Суда Российской Федерации с учётом значимости местного самоуправления для сохранения и укрепления российской государственности.

Признавая особую значимость решений Конституционного Суда Российской Федерации, формулируемых им правовых позиций для дальнейшего развития местного самоуправления, экспертное сообщество прежде всего обращает внимание на две проблемы:

1) широта дискреционных полномочий законодателя, в результате чего возникает угроза нивелирования сущности местного самоуправления и, как результат, отсутствие возможностей его эффективной организации на основе баланса государственных и муниципальных интересов;

2) недоступность конституционного правосудия для граждан при защите конституционного права на местное самоуправление, что обусловлено Конституционным Судом в определениях от 29 сентября 2015 г. № 2002-О и № 2003-О; толкованием, применённым впоследствии в определении от 29 мая 2018 г. № 1159-О. Как указал Конституционный Суд Российской Федерации, при оценке жалобы гражданина с точки зрения её соответствия критериям допустимости обращений должна учитываться специфика конституционного права на местное самоуправление, которое, обеспечивая участие граждан в самостоятельном решении населением вопросов местного значения, характеризуется единством индивидуальных и коллективных начал. Если право на участие в осуществлении местного самоуправления путём участия в референдуме, выборах, других формах прямого волеизъявления имеет в своей основе индивидуальный характер, то право на осуществление местного самоуправления, в том числе путём создания в пределах соответствующей территории муниципального образования, определения структуры органов местного самоуправления муниципального образования, преобразования муниципального образования, может быть реализовано лишь общими усилиями граждан, объединённых общностью проживания и интересов на коллективной, совместной основе. Сам факт проживания заявителя жалобы на территории муниципального образования и принадлежности на этом основании к соответствующему местному сообществу (местным сообществам), реализующему на данной территории право на осуществление местного самоуправления, не предопределяет признание его в качестве субъекта, правомочного выступать в рамках конституционного судопроизводства в защиту всеобщих интересов населения соответствующего муниципального образования.

На основании изложенного, с учётом состоявшегося обсуждения, участники Федеральных экспертных слушаний считают целесообразным рекомендовать:

1. Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации и Правительству Российской Федерации рассмотреть возможность:

1.1. Законодательного закрепления обязательности консультирования с органами местного самоуправления муниципальных образований и их объединений со стороны публичных властей вышестоящих уровней при наделении или изъятии у органов местного самоуправления тех или иных полномочий, в том числе при делегировании им отдельных государственных полномочий, объём которых на уровне городских округов и муниципальных районов значителен (около трети в стоимостном выражении среди всех полномочий), и при перераспределении полномочий от органов местного самоуправления органам государственной власти субъектов Российской Федерации *(следуя положениям пункта 6 статьи 4 Европейской хартии местного самоуправления, федеральное законодательство содержит легальный механизм, который можно использовать в том числе и для консультаций с органами местного самоуправления в процессе планирования и принятия любых решений, непосредственно их касающихся, как на региональном, так и на федеральном уровнях публичной власти. Этот механизм – Единое общероссийское объединение муниципальных образований, состоящее из составляющих его советов (объединений) муниципальных образований в каждом субъекте Российской Федерации).*

1.2. Законодательного закрепления на федеральном уровне требования о том, что принятие федеральных законов и законов субъектов Российской Федерации, предусматривающих увеличение расходных обязательств муниципальных образований или введение новых расходных обязательств муниципальных образований, допускается только при наличии соответственно заключения Единого общероссийского объединения муниципальных образований или совета муниципальных образований соответствующего субъекта Российской Федерации.

1.3. Наделения советов муниципальных образований субъектов Российской Федерации правом законодательной инициативы на региональном уровне с целью выражения мнения муниципального сообщества субъекта Российской Федерации, для чего предусмотреть соответствующую норму в статье 6 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

1.4. Законодательного закрепления на федеральном уровне требования о том, что перераспределение полномочий от органов государственной власти субъекта Российской Федерации органам местного самоуправления возможно только путём наделения законом субъекта Российской Федерации органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями с передачей необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств.

1.5. Законодательного закрепления на федеральном уровне основных критериев, когда законами субъекта Российской Федерации в случаях, установленных федеральными законами, может осуществляться перераспределение полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта Российской Федерации *(в числе таких критериев следует предусмотреть отсутствие в соответствующих муниципальных образованиях кадровых, материально-технических и финансовых ресурсов, необходимых органам местного самоуправления данных муниципальных образований для самостоятельного осуществления полномочий по решению вопросов местного значения, которые могут подлежать перераспределению)*.

1.6. Включения в число подлежащих обязательной оценке регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов, касающихся перераспределения полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта Российской Федерации, а также проектов, предусматривающих территориальные преобразования муниципальных образований, с последующей обязательной оценкой фактического воздействия указанных нормативных правовых актов, прошедших оценку регулирующего воздействия.

1.7. Установления в целях применения системного подхода к определению компетенции муниципальных образований в Федеральном законе № 131-ФЗ требования о том, что внесение изменений в данный Федеральный закон осуществляется только отдельными федеральными законами, по аналогии с гражданским, бюджетным и налоговым законодательством Российской Федерации.

1.8. Завершения работы по инвентаризации полномочий органов местного самоуправления, предусмотренных отраслевым федеральным законодательством, в целях проверки их соответствия вопросам местного значения, закреплённым в Федеральном законе № 131-ФЗ, результатом чего должна стать в том числе отмена тех полномочий муниципальных образований, которые не соответствуют указанным вопросам.

1.9. Пересмотра перечня вопросов местного значения поселений, установленного статьёй 14 Федерального закона № 131-ФЗ, в части соотношения с реально достижимым объёмом собственных доходов поселений для решения соответствующих вопросов местного значения.

1.10. Законодательного ограничения количества государственных полномочий, передаваемых для осуществления органам местного самоуправления, отдав предпочтение закреплению соответствующих полномочий в качестве собственных в случае возможности и необходимости их осуществления на местном уровне, руководствуясь при этом необходимостью обеспечения принципа, закреплённого в Европейской хартии местного самоуправления, предусматривающего, что финансовые ресурсы органов местного самоуправления должны быть соразмерны полномочиям, предоставленным им Конституцией или законом.

1.11. Усовершенствования и расширение возможности подачи коллективных жалоб гражданами и объединениями муниципальных образований в Конституционный Суд Российской Федерации в целях защиты прав местного самоуправления на территориях соответствующих муниципальных образований.

1.12. Постепенного расширения выборности глав муниципальных образований всех видов на муниципальных выборах, как это было определено в Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 1 декабря 2015 г. № 30-П для сельских и большинства городских поселений, из которого вытекает необходимость законодательного ограничения дискреции субъектов Российской Федерации, в частности, недопустимость установления законом субъекта Российской Федерации единственного способа избрания главы муниципального образования в сельских и городских поселениях, а также установление критериев определения муниципальных образований, для которых возможно установление единственного способа избрания главы муниципального образования и его места в структуре органов местного самоуправления.

1.13. Установления в Федеральном законе № 131-ФЗ запрета на упразднение поселений и муниципального района, в случае если в поселениях (за исключением населённого пункта, являющегося административным центром муниципального района), входящих в состав района, проживает не менее двух третей от численности всего населения соответствующего района или в состав одного или нескольких поселений муниципального района входит населённый пункт (населённые пункты) с численностью населения 3000 человек и более (за исключением населённого пункта, являющегося административным центром района).

1.14. Закрепления в Федеральном законе № 131-ФЗ положения, предполагающего обратное преобразование (в случае объективной необходимости) муниципального округа в муниципальный район (путём изменения статуса муниципального округа в связи с наделением его статусом муниципального района с одновременным наделением населённых пунктов (группы населённых пунктов), входящих в состав муниципального округа, статусом поселений).

1.15. Корректировки положений Федерального закона № 131-ФЗ, направленной на расширение и усиление роли участия населения муниципальных образований и организованных форм его местных сообществ (ТОСов, сельских старост, добровольческих (волонтерских) движений и т. п., и объединяющих всех их в плане общественного инициирования и контроля – муниципальных общественных палат (советов)) в осуществлении муниципально-территориальных изменений и повышении уровня учёта их интересов в данных процессах, в том числе включая установление императивной нормы, предусматривающей право представительного органа муниципального образования назначать голосование по вопросам предполагаемых территориальных преобразований, в случае высокого уровня протестных настроений.

1.16. Осуществлять более детальную подготовку и широкое обсуждение предполагаемых законодательных реформ в сфере местного самоуправления с экспертной и муниципальной общественностью.

1.17. Осуществлять постоянный мониторинг производимых в субъектах Российской Федерации территориальных преобразований, проводить анализ и предварительную оценку их законности, эффективности и целесообразности и принимать меры реагирования на выявляемые нарушения.

1.18. Рассмотреть вопрос о разработке государственной концепции развития местного самоуправления в Российской Федерации на средне- и долгосрочный период.

2. Органам государственной власти субъектов Российской Федерации рассмотреть возможность:

2.1. Обеспечить неукоснительное соблюдение положений Федерального закона № 131-ФЗ в части закреплённых за субъектами Российской Федерации полномочий, что направлено на обеспечение единства федерального правового регулирования вопросов организации местного самоуправления.

2.2. Соблюдать принцип необходимости консультационного участия органов местного самоуправления в принятии их касаю-

щихся решений на региональном уровне, в том числе через легальный механизм взаимодействия органов государственной власти субъекта Российской Федерации с региональным советом муниципальных образований, установив порядок такого консультирования и взаимодействия законом субъекта Федерации.

2.3. Установления в законах субъекта Российской Федерации требования о том, что перераспределение полномочий от органов местного самоуправления органам государственной власти субъектов Российской Федерации возможно только в случае отсутствия в соответствующих муниципальных образованиях кадровых, материально-технических и финансовых ресурсов, а также иных условий, установленных законами субъектов Российской Федерации, необходимых органам местного самоуправления данных муниципальных образований для самостоятельного осуществления таких полномочий.

2.4. При проведении территориальных преобразований:

- обеспечить до 1 января 2025 года реализацию положений Федерального закона от 1 мая 2019 г. № 87-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», в частности, путём преобразования городских округов, не отвечающих критериям урбанизации, в муниципальные округа в соответствии с требованиями данного федерального закона;

- осуществлять более детальную подготовку и широкое обсуждение предполагаемых организационно-территориальных преобразований с экспертной и муниципальной общественностью;

- придерживаться принципа, исключающего возможность упразднения поселений и муниципального района в случае, если в поселениях (за исключением населённого пункта, являющегося административным центром муниципального района), входящих в состав района, проживает не менее двух третей от численности всего населения соответствующего района или в состав одного или нескольких поселений муниципального района входит населённый пункт (населённые пункты) с численностью населения 3 000 человек и более (за исключением населённого пункта, являющегося административным центром района);

- привлекать к процессам организационно-территориальных преобразований представителей финансово-экономического блока органов государственной власти субъекта Российской Федерации и муниципальных образований с целью детального просчёта возможности достижения реального улучшения финансовой, экономической и инвестиционной эффективности и выгоды, в первую оче-

редь при создании городских и муниципальных округов на «базе» существующих муниципальных районов;

– использовать проектные методы на этапе разработки инициатив по преобразованию муниципальных районов в городские и муниципальные округа, предусматривающие чёткую проработку предпосылок, конкретных целей и задач укрупнения муниципальных образований, расчётную стоимость планируемых мероприятий, анализ возможных выгод, последствий и рисков, а также обеспечения публично-властной достаточности на преобразуемых территориях, с установлением критериев оценки эффективности планируемых преобразований.

3. Национальной ассоциации развития местного самоуправления, Общероссийскому Конгрессу муниципальных образований, Всероссийскому совету местного самоуправления, иным объединениям муниципальных образований, Общенациональной ассоциации территориального общественного самоуправления, Федеральному экспертному совету по местному и общественному самоуправлению и местным сообществам рассмотреть возможность:

3.1. Сбора, анализа и распространения положительного опыта деятельности и потенциала организованных местных сообществ в сфере конституционно-правовой защиты прав местного самоуправления, в том числе путём обращения в суды общей юрисдикции и арбитражные суды, а также в Конституционный Суд Российской Федерации.

3.2. Широкого внедрения практики консультационного участия органов местного самоуправления в принятии их касающихся решений на региональном уровне через механизм взаимодействия органов государственной власти субъекта Российской Федерации с региональным советом муниципальных образований, предложив установить порядок такого консультирования и взаимодействия законом субъекта Федерации.

3.3. Проведения постоянного мониторинга решений Конституционного Суда Российской Федерации, сформулированных им правовых позиций, оказывающих влияние на развитие местного самоуправления, на формирование и развитие организованных местных сообществ.

4. Верховному Суду Российской Федерации рассмотреть возможность:

4.1. Расширения практики привлечения экспертного сообщества при рассмотрении дел, связанных с защитой права на местное самоуправление.

4.2. Проведения заседания Пленума Верховного Суда Российской Федерации по вопросу о применении судами норм Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

5. Конституционному Суду Российской Федерации рассмотреть возможность:

5.1. Расширения практики привлечения экспертного сообщества при рассмотрении дел, связанных с защитой права на местное самоуправление.

5.2. Более широкого использования Европейской хартии местного самоуправления в деятельности Конституционного Суда Российской Федерации.

**«КРУГЛЫЙ СТОЛ» НА ТЕМУ «МЕЖДУНАРОДНОЕ
И ПРИГРАНИЧНОЕ МЕЖМУНИЦИПАЛЬНОЕ
СОТРУДНИЧЕСТВО» В РАМКАХ
XVIII ОБЩЕРОССИЙСКОГО ФОРУМА
«СТРАТЕГИЧЕСКОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ
В РЕГИОНАХ И ГОРОДАХ РОССИИ»**

(г. Санкт-Петербург, 28 октября 2019 года)

*Утверждены решением
Комитета Государственной Думы
по федеративному устройству
и вопросам местного самоуправления
от 19 ноября 2019 г. № 114/4*

**РЕКОМЕНДАЦИИ
«круглого стола» на тему «Международное
и приграничное межмуниципальное сотрудничество»
в рамках XVIII Общероссийского форума «Стратегическое
планирование в регионах и городах России»**

Обсудив комплекс вопросов, связанных с осуществлением органами местного самоуправления международного и приграничного межмуниципального сотрудничества, в том числе важность международного сотрудничества в укреплении позиций России в системе мирохозяйственных связей, регулирование международного и приграничного межмуниципального сотрудничества, совершенствование правового регулирования международной деятельности муниципальных образований и органов местного самоуправления, участники «круглого стола» отмечают следующее.

В условиях экономических санкций и снижения межгосударственных контактов сотрудничество на уровне регионов и муниципалитетов приобретает особую значимость. Сохранение и дальнейшее развитие каналов взаимодействия с гражданскими обществами иностранных государств, с представителями местных властей представляется сегодня крайне актуальной задачей, в том числе с пози-

ций донесения до них объективной информации о России, о жизни в нашей стране. Одним из таких каналов является сотрудничество между российскими и зарубежными городами и иными муниципальными образованиями. Очень важно, чтобы в современных условиях международное и приграничное межмуниципальное сотрудничество было органично встроено в российский внешнеполитический курс, дополняло и поддерживало его там, где «буксует» межгосударственный диалог.

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

На сегодняшний день не утратило своей общественной значимости поддержание и развитие международных контактов российских городов с городами-побратимами и другими зарубежными партнёрами.

На текущий момент 332 российских города имеют соглашения о побратимских связях с 1653 зарубежными муниципальными образованиями. Несмотря на известные санкции, продолжают развиваться активные побратимские связи российских городов с городами таких стран, как Германия, Венгрия, Болгария, Чехия, Франция. Причём отношения с зарубежными партнёрами в Европе сохранились даже у Симферополя.

В таком сотрудничестве заложен огромный потенциал, который может полноценно реализовываться только в случае наличия комфортных законодательных условий.

При этом важно отметить, что установленные связи не заменяют собой традиционную дипломатию, а помогают подготовить добрую почву для реализации разноплановых официальных мероприятий в области внешнеполитического взаимодействия между регионами и муниципальными образованиями разных стран.

Выход на международные связи на региональном и муниципальном уровнях тематически может охватывать, прежде всего, экономическую, культурную, образовательную, научную, экологическую сферы и гуманитарное сотрудничество. В данной связи крайне важным представляется проведение инвентаризации существующих зарубежных контактов регионов и муниципалитетов и выявление спектра тематических связей, а также обеспечение сбора информации о реализуемых проектах, что послужит более чётким ориентиром для при-

нятия решений по развитию программ международного сотрудничества, в том числе и на уровне межмуниципальной дипломатии.

Со стороны Российской Федерации эта работа должна осуществляться в тесном взаимодействии с МИД России, Федеральным агентством по делам Содружества Независимых Государств, соотечественников, проживающих за рубежом, и по международному гуманитарному сотрудничеству (Россотрудничеством), руководством субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления муниципалитетов, федеральными структурами и международными организациями, действующими в сфере международного и межмуниципального сотрудничества, в числе ведущих из которых в нашей стране можно назвать:

- Общероссийский Конгресс муниципальных образований (ОКМО);
- Союз российских городов (СРГ);
- Международную ассоциацию «Породнённые города»;
- Евразийское отделение Всемирной организации «Объединённые города и местные власти»;
- Международную ассамблею столиц и крупных городов стран СНГ (МАГ);
- Российскую ассоциацию международного сотрудничества и целый ряд других.

Кроме того, в развитии межмуниципального международного сотрудничества большое значение играют и такие международные и межправительственные организации, как Конгресс местных и региональных властей Совета Европы, Евразийская экономическая комиссия (ЕЭК), Исполнительный комитет и Межпарламентская ассамблея СНГ, Международная ассоциация породнённых городов США, Ассоциация городов Китайского народного общества дружбы и др.

В данной связи представляется необходимым продолжить работу по выстраиванию эффективного механизма взаимодействия с регионами и муниципальными образованиями зарубежных стран, в том числе в части развития международных контактов муниципальных образований.

В сложившейся международной ситуации необходимо уделять особое внимание популяризации и распространению за рубежом русского языка и культуры народов России, а также оказанию поддержки соотечественникам, проживающим за рубежом, их национальным диаспорам в удовлетворении национально-культурных потребностей.

Советам муниципальных образований субъектов Российской Федерации следует выстраивать и укреплять отношения с ассоциациями и союзами муниципалитетов иностранных государств. За-

ключение соглашений о взаимодействии с межмуниципальными ассоциациями иностранных государств позволяет формализовать уже установившиеся контакты, сделать сотрудничество более системным и эффективным.

Участники «круглого стола» особо отмечают, что широкое вовлечение институтов гражданского общества во внешнеполитический процесс соответствует общемировой практике и тенденциям развития России, отвечает задаче формирования консенсусного характера внешней политики страны, содействует её эффективной реализации.

Данный процесс должен быть направлен, прежде всего, на преодоление имеющихся, к сожалению, негативных внешнеполитических воздействий, которые вводят целый ряд ограничений в повседневную жизнь наших стран и наших граждан. Участие институтов гражданского общества в международном сотрудничестве, благодаря их положительному воздействию, можно рассматривать как один из инструментов общественной дипломатии местных сообществ и как основополагающий элемент платформы сотрудничества. В то же время, общественная дипломатия требует особого взгляда государства на роль своих граждан. Общественная дипломатия не может быть монологом, она должна стать диалогом политики «мягкой силы», основанной на сотрудничестве с различными неправительственными организациями – «в духе взаимного партнёрства и для общего блага». Такое сотрудничество и общественная дипломатия, понимаемая таким образом, действительно способствуют обеспечению общего блага, мира, безопасности, уважения прав человека, устойчивого развития и процветания. Те же цели свойственны и межмуниципальному сотрудничеству.

В соответствии с Концепцией государственной политики Российской Федерации в сфере содействия международному развитию, утверждённой указом Президента Российской Федерации от 20 апреля 2014 г. № 259, одной из задач государственной политики Российской Федерации в сфере содействия международному развитию на глобальном уровне является укрепление позитивного восприятия Российской Федерации.

Решение этой задачи осуществляется не только на общегосударственном уровне и профессиональными дипломатами, но и на уровне общественной дипломатии, включая общественную дипломатию местных сообществ, широко представленную такими формами, как территориальное общественное самоуправление (ТОС), добрососедские общины, волонтерские и добровольческие движения и т. д.

В последнем случае это согласуется с положением пункта 19 указанной Концепции государственной политики Российской Феде-

рации в сфере содействия международному развитию, согласно которому общественные объединения, негосударственные и некоммерческие организации, зарегистрированные в Российской Федерации, могут развивать сотрудничество с иностранными общественными и благотворительными организациями, оказывая содействие развитию культурных и гуманитарных связей.

В силу обозначенных аспектов международное сотрудничество организованных местных сообществ и их объединений приобретает особую форму, которую можно было бы обозначить именно как общественную дипломатию местных сообществ.

Такое сотрудничество в настоящее время получает широкое применение и развивается в самых разнообразных формах, что способствует, среди прочего, и развитию приграничного сотрудничества как инструмента для формирования пояса добрососедства по периметру границ нашей страны.

Вместе с тем нельзя не отметить и то обстоятельство, что, как правило, основные проблемы, возникающие при реализации проектов межмуниципальной дипломатии и общественной дипломатии местных сообществ, связаны с финансовым, информационным, кадровым и нормативно-правовым обеспечением.

Одним из приоритетов в международных межмуниципальных связях является развитие сотрудничества со странами СНГ. В современных геополитических условиях оно приобретает особую актуальность.

На государственном уровне между странами СНГ сегодня установлены тесные контакты. Однако в настоящее время назрела объективная необходимость многостороннего сотрудничества стран СНГ на уровне местных властей. При этом следует учитывать, что уровень развития систем местного самоуправления в государствах – участниках СНГ сильно различается. Вместе с тем, учитывая историческую общность народов, государства – участники СНГ часто сталкиваются со схожими социально-политическими проблемами, экономическими и международными вызовами.

Межмуниципальное сотрудничество – это одна из эффективных форм кооперации и укрепления связей между муниципалитетами различных стран. Муниципалитеты и объединения муниципальных образований способны стать самостоятельными субъектами международного и приграничного сотрудничества и участвовать в расширении муниципального пространства.

Право на осуществление международных и внешнеэкономических связей органов местного самоуправления закреплено на международном уровне. Международно-правовые акты и документы являются основой правового регулирования межмуниципальных кооперацион-

ных связей в Российской Федерации. В соответствии с частью 3 статьи 10 Европейской хартии местного самоуправления (далее – Хартия), ратифицированной Федеральным законом от 11 апреля 1998 года № 55-ФЗ, органы местного самоуправления при выполнении своих полномочий обладают правом на сотрудничество и вступление в ассоциацию с органами местного самоуправления других государств для реализации задач, представляющих общий интерес. В Хартии отмечается, что в каждом государстве подлежит признанию право органов местного самоуправления на вступление в какую-либо ассоциацию для защиты и достижения общих интересов, а также в какую-либо международную ассоциацию муниципальных органов. Муниципалитетам предлагается взаимодействовать друг с другом на условиях, устанавливаемых национальным правом. Таким образом, Хартия обеспечивает правовые условия для развития национального и международного межмуниципального сотрудничества.

Права органов местного самоуправления по участию в межмуниципальном сотрудничестве также закреплены в Федеральном законе от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ). Вместе с тем большая часть соответствующих положений посвящена вопросам межмуниципального сотрудничества в пределах Российской Федерации, а также отдельных субъектов Российской Федерации.

В то же время согласно пункту 8 части 1 статьи 17 Федерального закона № 131-ФЗ в целях решения вопросов местного значения органы местного самоуправления поселений, муниципальных районов, муниципальных округов, городских округов, городских округов с внутригородским делением и внутригородских районов обладают таким полномочием, как осуществление международных и внешнеэкономических связей в соответствии с федеральными законами.

До принятия Федерального закона от 26 июля 2017 г. № 179-ФЗ «Об основах приграничного сотрудничества» (далее – Федеральный закон № 179-ФЗ) данные нормы Федерального закона № 131-ФЗ являлись декларативными, поскольку такой федеральный закон отсутствовал.

Федеральным законом № 179-ФЗ был установлен порядок осуществления международных и внешнеэкономических связей, но не для всех муниципальных образований, а только для муниципальных образований, расположенных на территориях приграничных субъектов Российской Федерации.

Согласно Федеральному закону № 179-ФЗ приграничное сотрудничество – это часть международных отношений Российской

Федерации, международных и внешнеэкономических связей приграничных субъектов Российской Федерации и муниципальных образований приграничных субъектов Российской Федерации с субъектами приграничного сотрудничества сопредельных государств. Соответственно, к субъектам приграничного сотрудничества Российской Федерации отнесены муниципальные образования приграничных субъектов Российской Федерации – муниципальные образования, расположенные на территориях приграничных субъектов Российской Федерации (субъектов Российской Федерации, территории которых прилегают к Государственной границе Российской Федерации); к числу соглашений о приграничном сотрудничестве отнесены соглашения муниципальных образований приграничных субъектов Российской Федерации с муниципальными образованиями сопредельных государств.

Приграничное сотрудничество муниципальных образований Российской Федерации представляет несомненный интерес для регионального развития. Российская Федерация занимает первое место в мире по протяжённости государственной границы и числу сопредельных государств.

Статьёй 8 Федерального закона № 179-ФЗ определены полномочия органов местного самоуправления муниципального образования приграничного субъекта Российской Федерации в сфере приграничного сотрудничества. К таким полномочиям относятся:

1) проведение встреч, консультаций и иных мероприятий с представителями государственно-территориальных, административно-территориальных и муниципальных образований сопредельных государств;

2) заключение соглашений о приграничном сотрудничестве с приграничными муниципальными образованиями сопредельных государств;

3) создание организаций приграничного сотрудничества и (или) участие в их деятельности, а также в соответствии с международными договорами Российской Федерации создание органов приграничного сотрудничества и (или) участие в их деятельности;

4) участие в деятельности международных организаций в сфере приграничного сотрудничества в рамках органов, созданных специально для этой цели;

5) участие в разработке и реализации проектов международных программ приграничного сотрудничества;

6) иные полномочия в сфере приграничного сотрудничества в соответствии с международными договорами Российской Федерации, Федеральным законом № 179-ФЗ, иными федеральными

законами и другими нормативными правовыми актами Российской Федерации.

По данным мониторинга развития местного самоуправления, в Российской Федерации по состоянию на 1 марта 2019 года насчитывается 856 приграничных муниципальных образований (муниципальных образований, непосредственно прилегающих к Государственной границе Российской Федерации), из них 190 муниципальных районов, 37 городских и 596 сельских поселений, 33 городских округа. Вместе с тем более 10 тысяч муниципалитетов входят в состав приграничных субъектов Российской Федерации и имеют правовые возможности для участия в приграничном сотрудничестве.

Кроме того, по информации, представленной органами государственной власти субъектов Российской Федерации в рамках мониторинга, о наличии договоров о внешнеэкономическом сотрудничестве с муниципалитетами и административно-территориальными образованиями других стран (включая договоры с городами-побратимами и соглашения о приграничном сотрудничестве) сообщили 354 муниципальных образования: 132 муниципальных района, 31 городское и 6 сельских поселений, 180 городских округов, 2 городских округа с внутригородским делением, 3 внутригородских муниципальных образования в городах федерального значения.

Согласно Указу Президента Российской Федерации от 13 октября 2004 г. № 1313 «Вопросы Министерства юстиции Российской Федерации» (подпункт 27²) Министерство юстиции Российской Федерации реализует в пределах своей компетенции государственную политику в области правового регулирования организации местного самоуправления, а также в области приграничного сотрудничества органов местного самоуправления с органами местной власти сопредельных государств.

В соответствии с Федеральным законом «Об основах приграничного сотрудничества» и постановлением Правительства Российской Федерации от 5 июня 2008 г. № 437 «О Министерстве экономического развития Российской Федерации» приказом Минэкономразвития России от 1 июня 2018 г. № 280 утверждён Порядок информирования Министерства экономического развития Российской Федерации высшим исполнительным органом государственной власти приграничного субъекта Российской Федерации об осуществлении им и муниципальными образованиями данного приграничного субъекта Российской Федерации международных и внешнеэкономических связей с субъектами приграничного сотрудничества сопредельных государств и о результатах осуществления таких связей. Согласно названному Порядку предоставляемая информация включает в себя в том числе такие све-

дения, как наименование муниципальных образований приграничного субъекта Российской Федерации и наименование субъекта приграничного сотрудничества сопредельного государства, с которым осуществляется сотрудничество; проведённые и запланированные встречи, консультации и иные мероприятия с представителями в том числе муниципальных образований сопредельных государств; заключённые соглашения о приграничном сотрудничестве, а также планируемые к подписанию соглашения; создание организаций приграничного сотрудничества и (или) участие в их деятельности, а также в соответствии с международными договорами Российской Федерации создание органов приграничного сотрудничества и (или) участие в их деятельности; участие в деятельности международных организаций в сфере приграничного сотрудничества в рамках органов, созданных специально для этой цели; участие в разработке и реализации международных программ приграничного сотрудничества, проектов международных программ приграничного сотрудничества; сведения об осуществлении международных и внешнеэкономических связей по вопросам приграничного сотрудничества и о результатах осуществления таких связей, в том числе информацию о статистике внешней торговли, включая данные о структуре, объёме и динамике товарооборота, а также информацию об инвестиционном сотрудничестве, реализуемых и планируемых проектах в торгово-экономической сфере.

Следует также отметить Концепцию межрегионального и приграничного сотрудничества государств – участников Содружества Независимых Государств, утверждённую решением Совета глав правительств СНГ от 15 сентября 2004 года (далее – Концепция), которая определяет цели, принципы и направления деятельности органов исполнительной власти государств – участников СНГ и их регионов, органов местного самоуправления, а также организаций и граждан в сфере межрегионального и приграничного сотрудничества государств – участников СНГ.

В соответствии с Концепцией под межрегиональным и приграничным сотрудничеством государств – участников СНГ понимаются согласованные действия органов государственной власти, органов власти административно-территориальных единиц государств – участников СНГ, органов местного самоуправления, юридических лиц, общественных организаций, совершаемые в рамках действующего законодательства государств – участников СНГ, направленные на укрепление всесторонних отношений сопредельных государств в решении вопросов устойчивого развития регионов и приграничных территорий, повышения благосостояния населения приграничных территорий, обеспечение безопасности жизни граждан, охраны окружающей среды

и взаимопомощи в чрезвычайных ситуациях, упрочения дружбы и добрососедства государств – участников СНГ.

В Концепции также определено, что участниками межрегионального и приграничного сотрудничества являются как органы государственной власти, органы власти административно-территориальных единиц государств – участников СНГ, так и органы местного самоуправления.

Согласно положениям Концепции стимулирование развития межрегионального и приграничного сотрудничества осуществляется с учётом интересов населения приграничных территорий, регионов и всего населения государства – участника СНГ, в том числе путём формирования и совершенствования нормативно-правовой базы межрегионального и приграничного сотрудничества; финансовой поддержки в рамках национального законодательства государств – участников СНГ органов местного самоуправления и отдельных организаций, участвующих в осуществлении проектов и программ межрегионального и приграничного сотрудничества.

16 сентября 2016 года была подписана Конвенция о межрегиональном сотрудничестве государств – участников Содружества Независимых Государств, которая ещё не вступила в силу. В указанной Конвенции прямо не определено, что участниками межрегионального сотрудничества могут являться органы местного самоуправления, однако в статье 9 содержится указание на то, что финансирование межрегионального сотрудничества осуществляется сторонами в том числе за счёт средств местных бюджетов.

Регулирование вопросов, связанных с осуществлением международного межмуниципального сотрудничества, осуществляется также на уровне субъектов Российской Федерации.

В ряде субъектов Российской Федерации вопрос регулируется в рамках приграничного сотрудничества. Так, например, в Республике Северная Осетия – Алания принят Закон от 8 октября 2018 года № 71-РЗ «О регулировании отдельных вопросов в сфере приграничного сотрудничества в Республике Северная Осетия – Алания», который в том числе устанавливает порядок согласования, заключения и регистрации соглашений о приграничном сотрудничестве муниципальных образований Республики Северная Осетия – Алания (статьи 4 и 5).

В Еврейской автономной области в 2018 году принят Закон Еврейской автономной области «О реализации отдельных положений федерального закона «Об основах приграничного сотрудничества» на территории Еврейской автономной области», который также содержит статьи, регулирующие порядок заключения соглашений

о приграничном сотрудничестве органами местного самоуправления муниципальных образований области и их регистрации.

Однако главным образом вопросы осуществления международных (внешнеэкономических) связей в рамках межмуниципального сотрудничества регулируются в муниципальных образованиях, в основном в уставах муниципалитетов. Вместе с тем порядок и условия осуществления таких связей в муниципальных образованиях регулируются по-разному из-за правовых пробелов в федеральном законодательстве.

Так, например, согласно статье 91 Устава муниципального образования городской округ Ялта Республики Крым (принят решением Ялтинского городского совета от 22 сентября 2017 года № 1) Глава муниципального образования городской округ Ялта Республики Крым – председатель Ялтинского городского совета заключает соглашения о приграничном сотрудничестве с приграничными муниципальными образованиями сопредельных государств в соответствии с Федеральным законом «Об основах приграничного сотрудничества». Ялтинский городской совет создаёт организации приграничного сотрудничества и (или) участвует в их деятельности в соответствии с указанным Федеральным законом в порядке, установленном Ялтинским городским советом. Органы местного самоуправления муниципального образования городской округ Ялта Республики Крым участвуют в деятельности международных организаций в сфере приграничного сотрудничества в рамках органов, созданных специально для этой цели; участвуют в разработке и реализации проектов международных программ приграничного сотрудничества; осуществляют иные полномочия в сфере приграничного сотрудничества в соответствии с международными договорами Российской Федерации, Федеральным законом «Об основах приграничного сотрудничества», иными федеральными законами и другими нормативными правовыми актами Российской Федерации.

Согласно статье 7 Устава Находкинского городского округа (Приморский край) (утверждён решением Находкинской городской Думы от 18 мая 2005 г. № 390) органы местного самоуправления Находкинского городского округа в интересах жителей вправе участвовать в международных отношениях, заключать договоры и соглашения в целях развития побратимских связей, если это не противоречит Конституции Российской Федерации, федеральным законам, Уставу Приморского края и законам Приморского края. Решение об установлении побратимских связей принимается главой Находкинского городского округа. Формы социально-экономического и иного сотрудничества и партнёрства Находкинского городского округа с го-

родами-побратимами устанавливаются Думой Находкинского городского округа.

В ряде муниципальных образований приняты положения об органах, к компетенции которых относятся вопросы международных и внешнеэкономических связей муниципального образования.

Например, постановлением администрации города Перми от 26 декабря 2016 года № 1168 утверждено Положение об управлении организационно-методической работы администрации города Перми, согласно которому к компетенции указанного органа в области обеспечения реализации главой города Перми полномочий по международному и межмуниципальному сотрудничеству отнесены обеспечение взаимодействия главы города Перми с иностранными и международными организациями, дипломатическими миссиями, административно-территориальными образованиями иностранных государств и органами местного самоуправления иностранных государств; обеспечение установления и развития побратимских и дружественных связей муниципального образования город Пермь с административно-территориальными образованиями и органами местного самоуправления иностранных государств; обеспечение разработки и реализации международных проектов, организация международных и межмуниципальных профессиональных, общественных и культурных обменов и программ; организация участия главы города Перми в международных мероприятиях, в том числе проводимых за рубежом; координация международной, межмуниципальной деятельности муниципального образования город Пермь.

В других муниципальных образованиях утверждаются, например, положения о реализации полномочий органов местного самоуправления по осуществлению международных и внешнеэкономических связей (решение Псковской городской Думы от 29 февраля 2008 г. № 333; решение городской Думы Ростова-на-Дону от 21 апреля 2015 г. № 850, решение Волгоградской городской Думы от 25 сентября 2014 г. № 18/541).

В городе Волжском Волгоградской области подобный порядок утверждён постановлением главы городского округа – город Волжский Волгоградской области от 5 июля 2018 г. № 68-ГО. Порядок осуществления международных и внешнеэкономических связей в городском округе – город Волжский Волгоградской области устанавливает правила осуществления администрацией городского округа – город Волжский Волгоградской области международных и внешнеэкономических связей.

Под международными и внешнеэкономическими связями города понимаются осуществляемые администрацией в торгово-экономиче-

ской, научно-технической, экологической, социальной, культурной, образовательной и иных областях связи с муниципальными образованиями иностранных государств, органами местного самоуправления муниципальных образований иностранных государств, международными организациями межмуниципального сотрудничества, представителями деловых кругов иностранных государств в рамках решения вопросов местного значения и в интересах развития городского округа – город Волжский Волгоградской области.

Международные и внешнеэкономические связи города Волжского реализуются в целях: применения позитивного опыта иностранных партнёров по развитию городского самоуправления и эффективного ведения городского хозяйства; привлечения иностранных партнёров к участию в развитии городской среды города Волжского; осуществления обмена опытом в сфере социальной политики; использования информационно-коммуникационных ресурсов иностранных партнёров для формирования позитивного имиджа города Волжского на международном уровне; привлечения средств иностранных инвесторов в экономику города; развития туристического потенциала и привлекательности города как культурно-исторического и рекреационного центра.

Глава городского округа – город Волжский Волгоградской области представляет город Волжский при осуществлении международных и внешнеэкономических связей, от имени города Волжского подписывает соглашения с участием иностранных партнёров и осуществляет иные полномочия, установленные действующим законодательством. Организацию деятельности по осуществлению международных и внешнеэкономических связей и координацию деятельности в сфере международных и внешнеэкономических связей осуществляет отдел территориального развития администрации городского округа – город Волжский Волгоградской области.

Постановлением администрации города Тамбова Тамбовской области от 27 октября 2017 г. № 6527 утверждён порядок осуществления международных связей администрации города Тамбова Тамбовской области. В частности, под международными связями администрации города Тамбова понимаются связи, осуществляемые в различных областях в рамках закреплённых полномочий с иностранными партнёрами, администрациями муниципальных образований иностранных государств, с организациями международного сотрудничества (субъектами международных связей).

Международные связи администрации города Тамбова Тамбовской области осуществляются в следующих формах: официальная и деловая переписка и переговоры; приём администрацией города

Тамбова Тамбовской области официальных делегаций и представителей субъектов международных связей; визиты представителей администрации города Тамбова Тамбовской области в целях осуществления международных связей; установление и осуществление долгосрочного сотрудничества с администрациями муниципальных образований иностранных государств; реализация инвестиционных проектов с участием иностранных представителей на территории города Тамбова; участие в организациях международного сотрудничества; взаимодействие с дипломатическими и торговыми представительствами, консульскими и иными учреждениями Российской Федерации и иностранных государств.

В отдельных муниципальных образованиях утверждены программы в сфере осуществления международных и внешнеэкономических связей. Например, администрацией города Хабаровска принято постановление от 7 августа 2018 г. № 2695 «Об утверждении муниципальной программы городского округа «Город Хабаровск» «Расширение межмуниципальных и международных связей городского округа «Город Хабаровск» на 2021–2025 годы».

Участники «круглого стола» отмечают, что для правового регулирования международной деятельности муниципальных образований и органов местного самоуправления характерны пробелы в части осуществления международного сотрудничества органами местного самоуправления и неопределённость понятийного аппарата, используемого в правовых актах разных уровней, применительно к внешним связям муниципалитетов.

Более того, порядок и условия осуществления органами местного самоуправления международных связей в отношении муниципалитетов, не являющихся приграничными территориями, федеральным законодательством не установлен. Действуют только отдельные нормы отсылочного характера, касающиеся внешних связей муниципальных образований и содержащиеся в нескольких нормативных правовых актах. Кроме упомянутого Федерального закона № 131-ФЗ, это Федеральный закон от 8 декабря 2003 г. № 164-ФЗ «Об основах государственного регулирования внешнеторговой деятельности» (далее – Федеральный закон № 164-ФЗ), в статье 11 которого указано, что муниципальные образования осуществляют внешнеторговую деятельность только в случаях, установленных федеральными законами. Нормы данных законов противоречивы даже на уровне терминологии: в Федеральном законе № 131-ФЗ содержится термин «внешнеэкономические связи», в Федеральном законе № 164-ФЗ – «внешнеторговая деятельность». Неясно, как соотносятся эти понятия, поскольку они не нашли закрепления

в Федеральном законе от 4 января 1999 г. № 4-ФЗ «О координации международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации».

В отсутствие надлежащего федерального регулирования субъекты Российской Федерации и органы местного самоуправления самостоятельно принимают соответствующие акты, которые впоследствии зачастую признаются судами противоречащими федеральному законодательству.

Так, например, в соответствии с законом Пермской области «О международных связях Пермской области» муниципальные образования наделялись правом на участие в осуществлении международных связей с административно-территориальными образованиями иностранных государств, а также на участие в деятельности международных организаций в рамках органов, созданных для этой цели. Этим же законом органы государственной власти области осуществляли координацию участия муниципальных образований в осуществлении международных связей за международными и внешнеэкономическими связями органов местного самоуправления с вышеназванными иностранными партнёрами.

В частности, была предусмотрена процедура согласования проведения переговоров и заключения соглашений об осуществлении международных и внешнеэкономических связей муниципальными образованиями Пермской области с областными органами государственной власти (статьи 8 и 9 закона).

Однако положения закона, связанные с участием муниципальных образований в осуществлении международных связей, по решению соответствующего суда признаны противоречащими федеральному законодательству, недействующими и не подлежащими применению со дня вступления в силу решения суда.

Закон Нижегородской области «О координации международных и внешнеэкономических связей на территории Нижегородской области» содержит аналогичные нормы, при этом наделяя органы местного самоуправления области правом осуществлять международные и внешнеэкономические связи и с субъектами иностранных федеративных государств. Этим же законом устанавливается порядок регистрации таких соглашений, а органами исполнительной власти области осуществляется координация международных и внешнеэкономических связей органов местного самоуправления.

Аналогичные нормы признаны Верховным Судом Российской Федерации противоречащими федеральному законодательству, недействующими и не подлежащими применению со дня вступления в силу соответствующего решения суда.

При этом, давая оценку спорным правоотношениям, суды исходят из того, что, согласно пункту 1 статьи 1 Федерального закона «О координации международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации» от 4 января 1999 г. № 4-ФЗ, субъект Российской Федерации обладает правом на осуществление международных связей исключительно в пределах полномочий, предоставленных ему Конституцией Российской Федерации, федеральным законодательством и договорами между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации о разрешении предмета их ведения. Таким образом, за перечень полномочий, предоставленных субъекту этими нормативными актами, он выходить не вправе.

Кроме того, согласно пункту «н» статьи 72 Конституции Российской Федерации, установление общих принципов организации системы органов местного самоуправления находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, а часть 2 статьи 76 Конституции Российской Федерации предусматривает, что нормативные акты субъектов Российской Федерации должны приниматься в соответствии с федеральными законами. Федеральным законом предусмотрено право местного самоуправления участвовать только во внешнеэкономических связях, полномочиями по расширению компетенции органов местного самоуправления субъект Российской Федерации не наделён, наделение их полномочиями по участию во всех международных связях противоречит статье 34 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления» (см., например, решение Пермского областного суда от 11 февраля 2002 г. по делу № 3–24–2002).

Таким образом, признание региональных актов не соответствующими нормам федерального законодательства ведёт к хаотичности международных связей муниципалитетов, их слабой упорядоченности и невысокой эффективности.

Кроме того, имеют место попытки корректировки федерального законодательства, направленные на исключение муниципальных образований отдельных видов из числа субъектов приграничного сотрудничества. Так, например, в сентябре текущего года в Совет законодателей Российской Федерации при Федеральном Собрании Российской Федерации поступил проект законодательной инициативы № 7-1025 «О внесении изменений в Федеральный закон «Об основах приграничного сотрудничества», подготовленной Смоленской областной Думой.

Проектом указанной законодательной инициативы предлагается внести изменения в Федеральный закон № 179-ФЗ «Об осно-

вах приграничного сотрудничества», предусматривающие исключение из числа субъектов приграничного сотрудничества Российской Федерации муниципальных образований приграничных субъектов Российской Федерации, имеющих статус городских и сельских поселений, а также муниципальных округов.

В качестве обоснования предлагаемой меры разработчиками проекта законодательной инициативы указывается факт, что наделение органов местного самоуправления городских и сельских поселений полномочиями по заключению соглашений о приграничном сотрудничестве значительно увеличивает количество субъектов, получивших доступ к внешнеэкономической деятельности, что не позволяет осуществлять на должном уровне контроль за незаконным оборотом товаров, запрещённых или ограниченных к ввозу на территорию Российской Федерации, а также создаёт условия для несанкционированного пересечения государственной границы Российской Федерации иностранными гражданами.

В этой связи в отзыве на данную законодательную инициативу Комитет Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления, не поддерживая внесённое предложение, отметил, что в соответствии с частью 2 статьи 12 Федерального закона № 179-ФЗ органы местного самоуправления муниципального образования приграничного субъекта Российской Федерации заключают соглашения о приграничном сотрудничестве по согласованию с высшим исполнительным органом государственной власти приграничного субъекта Российской Федерации, на территории которого расположено соответствующее муниципальное образование, в порядке, определяемом данным приграничным субъектом Российской Федерации. Таким образом, данный процесс нельзя считать «хаотичным» и бесконтрольным, в том числе со стороны органов исполнительной власти приграничных субъектов Российской Федерации.

Также следует учитывать, что Российская Федерация подписала Европейскую рамочную конвенцию о приграничном сотрудничестве территориальных сообществ и властей (ETS № 106) 3 ноября 1999 года и ратифицировала её 4 октября 2002 года, а также дополнительный протокол к Европейской рамочной конвенции о приграничном сотрудничестве территориальных сообществ и властей (ETS № 159) 4 октября 2006 года и ратифицировала его 27 ноября 2008 года. Согласно данным документам, государства, подписавшие данную Конвенцию, принимают во внимание важное значение, которое приобретает для достижения большего единства между членами Совета Европы сотрудничество между приграничными территориальными сообществами или властями в таких областях, как развитие

регионов, городов и сельских районов (к которым возможно отнести как городские и сельские поселения, так и муниципальные округа), защита окружающей среды, совершенствование общественной инфраструктуры и услуг, взаимопомощь в чрезвычайных ситуациях.

Кроме того, согласно части 1 статьи 5 Федерального закона № 179-ФЗ субъекты приграничного сотрудничества Российской Федерации в пределах своих полномочий осуществляют приграничное сотрудничество по целому ряду направлений, кроме экономического взаимодействия, а именно: в области транспорта и связи; энергетики; в социальной области; в области науки и образования; культуры и искусства; спорта и туризма; здравоохранения; экологии и природопользования; сельского хозяйства, лесоводства и рыболовства; предупреждения чрезвычайных ситуаций, ликвидации последствий катастроф, стихийных бедствий, борьбы с эпидемиями и ликвидации их последствий и т. д. Однако должное законодательное регулирование по данным направлениям сотрудничества в настоящий момент отсутствует.

Учитывая изложенное, участники «круглого стола» отмечают, что существующей правовой базы недостаточно для реализации органами местного самоуправления своих полномочий в сфере осуществления международных, приграничных и внешнеэкономических связей.

Как уже было отмечено, норма пункта 8 части 1 статьи 17 Федерального закона № 131-ФЗ остаётся в значительной степени декларативной в виду отсутствия специального закона, отсылку к которому она содержит. Вместе с тем, по мнению Министерства юстиции Российской Федерации, принятие специального федерального закона в данном случае представляется избыточным, так как такой закон, кроме прочего, не имел бы собственного предмета правового регулирования.

В целях устранения правовых пробелов и унификации порядка и условий осуществления международных и внешнеэкономических связей на региональном и местном уровнях представляется целесообразным внести необходимые изменения в действующее федеральное законодательство, в том числе в Федеральный закон от 8 декабря 2003 г. № 164-ФЗ «Об основах государственного регулирования внешнеторговой деятельности», а также включить в Федеральный закон № 131-ФЗ отдельную главу «Международные и внешнеэкономические связи органов местного самоуправления муниципальных образований».

Кроме этого, назрела необходимость проведения активной работы по оказанию методической, организационной и нормативно-правовой поддержки муниципальных образований в сфере развития

внешних связей со стороны профильных органов исполнительной власти Российской Федерации и органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

Для эффективной реализации международного сотрудничества необходимо также обеспечить совместную системную работу федерального, регионального и муниципального уровней власти, а также участие заинтересованных общественных организаций и образовательных учреждений.

На основании изложенного, с учётом состоявшегося обсуждения, участники «круглого стола» считают необходимым рекомендовать:

1. Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации, совместно с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти, рассмотреть возможность:

– активизировать работу рабочей группы при Комитете Государственной Думы по делам Содружества Независимых Государств, евразийской интеграции и связям с соотечественниками по подготовке проекта федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «Об основах приграничного сотрудничества» в части выработки предложений по более детальному регулированию порядка участия муниципальных образований как приграничных, так и неприграничных субъектов Российской Федерации, в построении международных и приграничных связей.

2. Правительству Российской Федерации рассмотреть возможность:

– в целях устранения правовых пробелов и унификации порядка и условий осуществления органами местного самоуправления международных, приграничных и внешнеэкономических связей разработать предложения по внесению изменений в действующее федеральное законодательство Российской Федерации, направленные в том числе на урегулирование правоотношений в рассматриваемой сфере и в части муниципальных образований, входящих в состав неприграничных субъектов Российской Федерации, предусмотрев при этом, что субъект Российской Федерации координирует и регулирует такие связи на своей территории;

– разработать единый подход к координации международных и приграничных связей субъектов Российской Федерации и международного и приграничного сотрудничества муниципальных образований, в том числе в вопросах финансирования бюджетами всех уровней;

- финансирования из федерального бюджета региональных и муниципальных проектов в сфере приграничного сотрудничества;
- разработать целевые программы по грантовой поддержке для адресного финансирования муниципальных образований при осуществлении международного и приграничного межмуниципального сотрудничества;
- создания представительств МИД России во всех приграничных субъектах Российской Федерации, в том числе с целью координации осуществления приграничного межмуниципального сотрудничества;
- формирования фонда поддержки проектов в сфере общественной дипломатии местных сообществ, в том числе в рамках приграничного и международного межмуниципального сотрудничества по линии социально ориентированных некоммерческих организаций, реализующих мероприятия по инициативному бюджетированию, взаимодействию с особыми социальными группами жителей, волонтерскими и добровольческими движениями и т. д.

3. Министерству юстиции Российской Федерации в координации с Министерством иностранных дел Российской Федерации, Министерством экономического развития Российской Федерации и Федеральным агентством по делам Содружества Независимых Государств, соотечественников, проживающих за рубежом, и по международному гуманитарному сотрудничеству рассмотреть возможность:

- разработать положение о соглашениях о международном сотрудничестве муниципальных образований, в том числе порядок согласования указанных соглашений с органами государственной власти субъектов Российской Федерации;
- разработать модельные (типовые) законы субъектов Российской Федерации и муниципальные правовые акты в сфере международного и приграничного межмуниципального сотрудничества.

4. Федеральному агентству по делам Содружества Независимых Государств, соотечественников, проживающих за рубежом, и по международному гуманитарному сотрудничеству (Россотрудничеству) рассмотреть возможность:

- усилить координацию с общественными организациями, ассоциациями, союзами городов и муниципальных образований в целях укрепления и развития международного межмуниципального сотрудничества;
- разработать государственную программу Российской Федерации «Международное межмуниципальное сотрудничество»;

– разработать в рамках действующих государственных программ подпрограммы по развитию приграничного сотрудничества по различным направлениям;

– разработать программу мероприятий общественной дипломатии местных сообществ в рамках международного межмуниципального сотрудничества;

– собирать, обобщать и распространять лучшие международные муниципальные практики для решения наиболее актуальных вопросов муниципального управления и социально-экономического развития в муниципальных образованиях со схожими социально-экономическими и природно-климатическими условиями.

5. Органам государственной власти субъектов Российской Федерации рассмотреть возможность:

– в рамках развития международного межмуниципального сотрудничества разработать соответствующие региональные программы с учётом возможности софинансирования пребывания официальных делегаций за рубежом и встречи иностранных делегаций;

– проводить методическую и организационную работу с муниципальными образованиями в сфере международного и приграничного сотрудничества;

– оказывать содействие муниципалитетам в получении информационно-аналитических, экспертно-методических материалов и консультаций в сфере международного и приграничного межмуниципального сотрудничества;

– способствовать привлечению организованных местных сообществ, общественных и некоммерческих организаций, бизнеса к мероприятиям, проводимым в рамках международного и приграничного межмуниципального сотрудничества;

– проводить семинары и вебинары для муниципальных служащих органов местного самоуправления, ответственных за развитие международных связей, в целях информирования о новых тенденциях, программах, международных гуманитарных акциях, мероприятиях и практиках в сфере международного и приграничного межмуниципального сотрудничества.

6. Национальной ассоциации развития местного самоуправления, Общероссийскому Конгрессу муниципальных образований, Всероссийскому совету местного самоуправления, иным объединениям муниципальных образований рассмотреть возможность:

– ввести в практику проведение семинаров-совещаний в федеральных округах и регионах по вопросам организации совместной

работы органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления по вопросам международного и приграничного межмуниципального сотрудничества;

- содействовать советам муниципальных образований субъектов Российской Федерации в выстраивании и укреплении отношений по линии организованных местных сообществ с ассоциациями и союзами муниципалитетов и местных сообществ иностранных государств;

- проводить на регулярной основе встречи, «круглые столы», семинары, посвящённые международному и приграничному межмуниципальному сотрудничеству, с участием представителей местных властей иностранных государств;

- развивать работу по повышению информационной открытости и доступности данных, представляющих взаимный интерес, с муниципалитетами иностранных государств;

- организовывать работу по систематическому обобщению лучшей международной муниципальной практики для решения наиболее актуальных вопросов муниципального управления и социально-экономического развития в муниципальных образованиях со схожими социально-экономическими и природно-климатическими условиями;

- оказывать консультационную, методическую помощь органам местного самоуправления в сфере организации международного межмуниципального сотрудничества, приграничной и внешнеэкономической деятельности, организовывать обмен нормативными, методическими, аналитическими и другими документами, представляющими взаимный интерес для органов местного самоуправления в указанных сферах;

- содействовать совместно с Россотрудничеством установлению побратимских связей между российскими и иностранными муниципальными образованиями;

- привлекать представителей советов муниципальных образований субъектов Российской Федерации при подготовке изменений в законодательство, регулирующее международную, приграничную и внешнеэкономическую деятельность на местном уровне;

- изучить европейский опыт сотрудничества между региональными и местными властями с точки зрения практики создания равных возможностей участия для всех слоёв населения и их сообществ, а также в части предоставления более широких возможностей участия молодому поколению с целью их вовлеченности, профессионального и духовного роста, воспитания в духе взаимного уважения, толерантности и сотрудничества, в том числе для развития института общественной дипломатии местных сообществ.

**СОВЕЩАНИЕ НА ТЕМУ «СОХРАНЕНИЕ
И РАЗВИТИЕ КУЛЬТУРНОГО, ТУРИСТИЧЕСКОГО,
ЭКОНОМИЧЕСКОГО И ИНФРАСТРУКТУРНОГО
ПОТЕНЦИАЛА ИСТОРИЧЕСКИХ ГОРОДОВ
И ПОСЕЛЕНИЙ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»**

(г. Владимир, Владимирская область, 28 ноября 2019 года)

*Утверждены решением
Комитета Государственной Думы
по федеративному устройству
и вопросам местного самоуправления
от 17 декабря 2019 г. № 117/7*

**РЕКОМЕНДАЦИИ
совещания на тему «Сохранение и развитие
культурного, туристического, экономического
и инфраструктурного потенциала исторических городов
и поселений Российской Федерации»**

Обсудив комплекс вопросов, связанных с сохранением, развитием и популяризацией культурного, туристического, экономического, инфраструктурного и инвестиционного потенциала исторических городов и поселений России, участники совещания отмечают следующее.

Право каждого на доступ к культурным ценностям, обязанность каждого заботиться о сохранении исторического и культурного наследия, беречь памятники истории и культуры предусмотрены Конституцией Российской Федерации (части 2 и 3 статьи 44).

Сохранение и популяризация культурного наследия Российской Федерации представляет собой одно из необходимых условий устойчивого развития российского государства, обеспечения его целостности, разнообразия социокультурного пространства и национальной безопасности народа России.

Охрана памятников истории и культуры находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Феде-

рации. По предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации (пункт «д» части 1 статьи 72 и часть 2 статьи 76 Конституции Российской Федерации).

Отношения в сфере государственной охраны памятников истории и культуры народов Российской Федерации регулируются Федеральным законом от 25 июня 2002 г. № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 73-ФЗ).

Согласно преамбуле указанного федерального закона в Российской Федерации гарантируется сохранность объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации в интересах настоящего и будущего поколений многонационального народа Российской Федерации. Государственная охрана объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) является одной из приоритетных задач органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления.

Федеральным законом от 12 ноября 2012 г. № 179-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» и Градостроительный кодекс Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 179-ФЗ) были установлены категории историко-культурной ценности федерального и регионального значения, перечень объектов, составляющих предмет охраны исторического поселения, связь территории исторического поселения с границами населённого пункта и уточнено понятие «исторические поселения».

Так, историческим поселением являются включённые в перечень исторических поселений федерального значения или в перечень исторических поселений регионального значения населённый пункт или его часть, в границах которых расположены объекты культурного наследия, включённые в реестр, выявленные объекты культурного наследия и объекты, составляющие предмет охраны исторического поселения.

Предмет охраны исторического поселения включает в себя:

1) исторически ценные градоформирующие объекты – здания и сооружения, формирующие историческую застройку и объединённые в том числе масштабом, объёмом, структурой, стилем, конструктивными материалами, цветовым решением и декоративными элементами;

- 2) планировочную структуру, включая её элементы;
- 3) объёмно-пространственную структуру;
- 4) композицию и силуэт застройки – соотношение вертикальных и горизонтальных доминант и акцентов;
- 5) соотношение между различными городскими пространствами (свободными, застроенными, озеленёнными);
- 6) композиционно-видовые связи (панорамы), соотношение природного и созданного человеком окружения.

Социально-экономическое развитие исторических городов и поселений, включая сохранение и воссоздание памятников истории и культуры и исторически ценных градоформирующих объектов, стимулирование деловой и туристской активности, формирование комфортной городской среды, является приоритетом государственной политики, причём как в сфере культуры, так и в сфере пространственного развития. Средние и малые города – это ресурс развития страны. Именно в них сконцентрированы большие производительные силы и полноценный человеческий капитал. Целый ряд средних и малых городов стояли у истоков российской государственности, в них сосредоточены памятники культуры, архитектуры, истории.

В этой связи следует отметить, что деятельность, направленная на сохранение исторической застройки в исторических городах и сёлах, проводилась и ранее. Ещё в 1949 году впервые в мире именно в нашей стране появился первый национальный список исторических городов, где устанавливался особый надзор и предписывалось проводить первоочередные реставрационные работы. Так были возрождены Псков, Новгород, Смоленск, пригороды Петербурга. В 1970 году был утверждён новый список, куда вошло 115 городов. В 1980 году ЦНИИП градостроительства было разработано «Руководство по планировке и застройке городов с памятниками истории и культуры», где была предложена классификация исторических поселений, в основе которой лежали такие критерии, как время возникновения, темпы развития, величина и ценность культурного наследия. В данном документе были названы все 115 исторических городов и посёлков из утверждённого в 1970 году списка, что вместе с тем представляло лишь небольшую часть из фактического количества городов Российской Федерации, дата возникновения которых фиксируется в пределах X – начала XX веков. В 1990 году данный список был расширен до 500 населённых пунктов, а в последующем эксперты предлагали включить в него более 1 тыс. городов.

К настоящему времени ни одно из указанных в «Руководстве» 1980 года поселений не имеет выявленных и установленных границ исторической части населённого пункта, что негативно сказа-

лось на сохранности исторической среды таких городов, как Новгород Великий, Муром, Углич, Переславль-Залесский, Кингисепп и ряда других.

В 2010 году приказом Минкультуры России и Минрегионразвития России был утверждён новый перечень исторических поселений, сокративший количество исторических городов более чем в 10 раз, до 41. В перечень не вошли такие города, как Москва, Новгород Великий и Нижний Новгород, Псков, Переславль-Залесский, Рязань, Тверь, Старица, Углич, Тула, Калуга, Боровск, Калининград, Болхов, и ещё порядка 400 старинных городов. К настоящему моменту в Российской Федерации 44 исторических поселения, в том числе города федерального значения Санкт-Петербург и Севастополь.

Среди наиболее трансформируемых в последнее десятилетие стали исторические поселения, являющиеся областными центрами. Именно эти поселения обладают наибольшим скоплением объектов наследия и представляют собой примеры российского градостроительного наследия.

В этой связи участникам совещания принципиально важным представляется необходимость утверждения «матрицы» исторических городов и поселений России, включающей ранее признаваемые историческими города и поселения, к которым, как правило, относились многие центры субъектов Российской Федерации, приграничные и знаковые города и поселения, образовавшиеся в различные исторические эпохи и сыгравшие свою роль в становлении и развитии российской государственности.

С уменьшением числа средовой застройки в крупных исторических поселениях в настоящее время возникает интерес к сохранившимся в малых исторических городах объектам, ранее относимым к рядовой застройке.

В процессе сноса таковой в крупных городах ранее слабо изученные образцы неординарной, выполненной не всегда по законам высокой архитектуры застройки в малых городах стали всё больше привлекать внимание исследователей и туристов.

При этом проблема совершенствования градостроительной политики государства в отношении исторической застройки регулярно становилась предметом рассмотрения на самых различных площадках и уровнях. Так, 25 сентября 2012 года она была рассмотрена на заседании Совета по культуре и искусству при Президенте Российской Федерации, по итогам которого было дано поручение, предусматривающее осуществление комплекса мероприятий по сохранению и развитию исторических поселений, защите культурно-исторических городских и природных ландшафтов и установлению

особого порядка регулирования градостроительной деятельности на территории исторических поселений.

В соответствии с данным поручением вышеуказанным Федеральным законом № 179-ФЗ были внесены соответствующие изменения в Федеральный закон № 73-ФЗ и Градостроительный кодекс Российской Федерации, направленные на сохранение исторической застройки и регулирование градостроительной деятельности в исторических поселениях. В 2013–2014 годах были разработаны и приняты нормативные правовые акты в развитие данного федерального закона:

- постановление Правительства Российской Федерации от 28 ноября 2013 г. № 1095 «Об утверждении требований к определению границ территории исторического поселения»;

- приказ Минкультуры России от 27 марта 2014 г. № 534 «Об утверждении порядка включения населённого пункта в перечень исторических поселений федерального значения, утверждения его предмета охраны и границ территории»;

- приказ Минкультуры России от 31 июля 2013 г. № 1063 «Об утверждении положения о порядке согласования проектов правил землепользования и застройки, подготовленных применительно к территориям исторических поселений федерального значения»;

- приказ Минкультуры России от 31 июля 2013 г. № 1062 «Об утверждении положения о порядке согласования проектов планировки территорий, подготовленных применительно к территориям исторических поселений федерального значения»;

- приказ Минрегионразвития России от 26 марта 2014 г. № 87 «О внесении изменений в приказ Министерства регионального развития Российской Федерации от 27 февраля 2012 г. № 69 «Об утверждении порядка согласования проектов документов территориального планирования муниципальных образований, состава и порядка работы согласительной комиссии при согласовании проектов документов территориального планирования муниципальных образований».

В то же время правоприменительная практика показала необходимость дальнейшего совершенствования законодательного и нормативного регулирования вопросов сохранения и устойчивого развития исторических поселений, финансового обеспечения этой деятельности, методического руководства процессом разработки документации, необходимой для утверждения предметов охраны исторических поселений, утверждения границ их территории и градостроительных регламентов в указанных границах, а также повышения интенсивности и качества разработки такой документации.

О развитии малых городов и исторических поселений неоднократно говорил Президент Российской Федерации и в посланиях Федеральному Собранию Российской Федерации. Эта тема рассматривалась на заседании Совета по развитию местного самоуправления при Президенте Российской Федерации, состоявшемся 5 августа 2017 года. Большое внимание уделено ей было на встрече Президента Российской Федерации с участниками Форума малых городов и исторических поселений 17 января 2018 года в городе Коломне.

По итогам данных мероприятий Президентом Российской Федерации были даны следующие поручения в части развития исторических поселений:

- проработать вопросы органичного сочетания процессов охраны культурного наследия и градостроительного развития исторических городов;

- Минкультуры России активизировать работы по расширению перечня исторических поселений с доведением количества городов в нём с 44 до примерно 100;

- направить дополнительные 5 млрд рублей на развитие исторических поселений и малых городов Российской Федерации;

- провести работу по анализу возможных предпочтений историческим поселениям, в том числе по налогу на доходы физических лиц (НДФЛ);

- считать исторические поселения отдельным предметом рассмотрения правительственной комиссии по региональному развитию.

Правительству Российской Федерации также было поручено представить предложения, предусматривающие увеличение доходов местных бюджетов муниципальных образований, на территориях которых расположены исторические поселения.

Таким образом, на сегодняшний день цель государственной политики в отношении средних и малых городов, исторических поселений – сохранение их путём создания конкурентоспособных структур экономической деятельности. При этом акцент необходимо делать на развитие транспортной, энергетической, социальной инфраструктуры, улучшение связанности исторических городов и поселений, развитие туризма.

На федеральном уровне уже проводится достаточно активная практическая работа, направленная на развитие малых городов и исторических поселений. В рамках национального проекта «Жильё и городская среда» предоставляются субсидии из федерального бюджета на софинансирование мероприятий по благоустройству территорий этих муниципальных образований. Так, на начальном этапе (2017 год) из федерального бюджета было выделено

25,6 млрд рублей, а общий бюджет проекта вместе с региональным софинансированием в 2017 году составил порядка 42 млрд руб. Проект в 2017 году реализовывался в 31 историческом поселении. Это города, которые сконцентрировали архитектурное историческое наследие и могут стать настоящими центрами притяжения. Для того чтобы жители города не хотели уезжать, а туристы захотели посетить такой город, недостаточно одних памятников культуры. Нужна вся инфраструктура на территории всего города, а не только в границах туристического маршрута.

С 2018 года проводится Всероссийский конкурс лучших проектов создания комфортной городской среды, участниками которого являются муниципальные образования, имеющие статус федеральных и региональных исторических поселений, а также города с численностью населения до 100 тысяч человек. На поддержку этих проектов выделяются бюджетные ассигнования в виде премий в размере не менее 5 млрд рублей ежегодно. Важным моментом данного конкурса является то, что муниципалитеты разрабатывают проекты развития конкретных общественных территорий на основе проведённого исследования культурного и исторического наследия города, подчёркивающего его индивидуальность, а в качестве одного из ключевых критериев оценки проектов выступает требование об обязательной поддержке такого проекта гражданами, общественными организациями и проведении соответствующих общественных обсуждений.

Не менее важным для развития исторических городов и поселений, как и в целом для муниципальных образований, является вопрос развития транспортной инфраструктуры.

В этой связи следует отметить, что в целях обеспечения единства экономического пространства Российской Федерации, обороны и национальной безопасности государства, развития внутреннего туризма путём создания устойчивых транспортных коммуникаций и формирования опорной сети автомобильных дорог общего пользования федерального значения на заседании правительственной комиссии по транспорту 13 апреля 2018 года в городе Красноярске одобрен подготовленный Минтранс России план по приему-передаче автомобильных дорог общего пользования из собственности субъектов Российской Федерации или муниципальной собственности в федеральную собственность и из федеральной собственности в собственность субъектов Российской Федерации или муниципальную собственность. Для обеспечения развития внутреннего туризма планом предусмотрена передача автомобильных дорог общей протяжённостью 4 087,3 км.

В стадии реализации находятся федеральные проекты «Коммуникация между центрами экономического роста» и «Европа – Западный Китай» комплексного плана модернизации и расширения магистральной инфраструктуры на период до 2024 года, утверждённого распоряжением Правительства Российской Федерации от 30 сентября 2018 г. № 2101-р. По итогам реализации указанных федеральных проектов между собой будут соединены такие популярные туристические направления, как Санкт-Петербург, Великий Новгород, Валдай, Тверь, Завидово, Москва и Московская область, Воронеж, Ростов-на-Дону, Краснодарский край, Крым, Владимир, Суздаль Нижний Новгород, Чебоксары, Казань, Самара. Наличие скоростных дорог между указанными населёнными пунктами позволит сократить время в пути на автомобиле вдвое.

В соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 25 декабря 2013 г. № 1242 государственная поддержка регионального авиасообщения осуществляется в форме предоставления субсидий организациям воздушного транспорта на осуществление региональных воздушных перевозок пассажиров на территории Российской Федерации и формирование региональной маршрутной сети Российской Федерации.

В перечень субсидируемых маршрутов включены маршруты в/из исторических городов Российской Федерации с выделением средств федерального бюджета (например, на маршруты в/из г. Иркутска выделено 635,5 млн рублей, на 1 сентября 2019 г. перевезено 66025 пассажиров на сумму 379,9 млн рублей; на маршруты в/из г. Санкт-Петербурга выделено 470,3 млн рублей, на 1 сентября 2019 г. перевезено 96970 пассажиров на сумму 260 млн рублей; на маршруты в/из г. Томска выделено 475,6 млн рублей, на 1 сентября 2019 г. перевезено 42615 пассажиров на сумму 281,2 млн рублей).

В соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 2 марта 2018 г. № 215 предусмотрено предоставление субсидий из федерального бюджета организациям воздушного транспорта в целях обеспечения доступности воздушных перевозок населению в отношении маршрутов, пунктом отправления и назначения которых являются города Иркутск, Санкт-Петербург и Томск.

Анализ пространственного расположения исторических поселений Российской Федерации показал, что из первоначального перечня исторических поселений, утверждённого совместным приказом Минкультуры России и Минрегионразвития России от 29 июля 2010 г. № 418/339, включающего 41 историческое поселение, 30 непосредственно находятся на железнодорожной сети общего пользования, 1 – связано с железнодорожной сетью общего пользования

линиями необщего пользования и 10 – не имеют железнодорожного сообщения.

При этом следует отметить, что Транспортной стратегией Российской Федерации на период до 2030 года, утверждённой распоряжением Правительства Российской Федерации от 22 ноября 2008 г. № 1734-р, Стратегией развития железнодорожного транспорта в Российской Федерации до 2030 года, утверждённой распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 июня 2008 г. № 877-р, и Генеральной схемой развития сети железных дорог ОАО «РЖД» на период до 2020 и 2025 годов, утверждённой протоколом заседания правления ОАО «РЖД» от 8 июля 2016 г. № 23, не предусмотрено строительство железных дорог в зоне тяготения исторических поселений, не обеспеченных железнодорожной сетью.

Вместе с тем участникам совещания представляется, что в целях реализации туристско-рекреационного потенциала необходимо проработать возможность организации дополнительного пассажирского сообщения с районами исторических поселений, имеющих выход на железнодорожную сеть общего пользования вблизи известных культурно-исторических и природных мест.

В настоящее время большинство круизных маршрутов на внутреннем водном транспорте (около 90 %) проходят по Единой глубоководной системе европейской части России (ЕГС), которая связывает Балтийское море с Белым и Каспийским морями, а также с Азово-Черноморским бассейном и имеет уникальный туристский потенциал.

В этой связи представляется необходимым проведение дальнейшей планомерной работы, направленной на создание благоприятных условий для развития судоходства, в том числе круизного туризма.

Исторические города и поселения являются хранителями культурного наследия и национальной самобытности России. Вместе с тем, как отмечалось, начиная с 2010 года в стране наметилась тенденция сокращения их числа, что приводит к ухудшению ситуации в сфере охраны культурного наследия. По экспертным оценкам, в настоящее время примерно две трети памятников федерального значения нуждаются в реставрации. Причины проблем кроются как в несовершенстве правовой базы, так и в недостаточном бюджетном финансировании программ, связанных с охраной памятников архитектурного наследия, а также в отсутствии инвестиционных программ развития исторических поселений.

Весьма существенной угрозой для подлинности исторического облика и среды исторических поселений остаётся активное коммерческое строительство в центрах городов. В большинстве истори-

ческих поселений в неудовлетворительном состоянии находятся культурная, социальная и инженерная инфраструктуры. При этом, как представляется, органами власти уделяется недостаточное внимание поддержке и финансированию региональных и местных инициатив по запуску социально-значимых проектов в сфере культуры в исторических поселениях и малых городах.

Несовершенным остаётся механизм поддержки и возрождения исторических поселений – при присвоении статуса исторического поселения законодательством не определён механизм, позволяющий территории получить экономические и социальные преференции, налоговые льготы. Недостаточно используется потенциал туризма и его популяризации, «брендинга» объектов культурного наследия исторических поселений.

Как представляется, такая ситуация стала следствием, среди прочего, межведомственной разобщённости, несогласованности действий федеральных и региональных органов государственной власти и органов местного самоуправления, фактического отстранения общественности от участия в принятии решений в данной сфере.

Статус исторического поселения предоставляет малым городам шанс заявить об историко-культурной ценности застройки в установленных границах территорий как мощном градообразующем факторе. При этом градостроительная деятельность в историческом поселении подлежит особому регулированию в соответствии с Градостроительным кодексом Российской Федерации, Федеральным законом № 73-ФЗ и законодательством субъектов Российской Федерации в сфере культуры, охраны памятников и градостроительной политики.

В соответствии с действующим законодательством предусмотрен ряд специальных требований к осуществлению строительной и хозяйственной деятельности в границах исторических поселений.

На территории исторических поселений устанавливаются особые требования к использованию и содержанию зданий и земельных участков в целях сохранения исторического наследия, регенерации исторической, градостроительной и природной среды.

В России действуют законодательные нормы, направленные на защиту территорий и облика исторических поселений от современной застройки, диссонирующей с характером исторической градостроительной среды. Однако серьёзную проблему представляет незаконная застройка в границах исторических поселений. Таким образом, участники круглого стола полагают, что нормативное регулирование деятельности в исторических поселениях нуждается в дальнейшем совершенствовании.

В частности, необходима более эффективная защита не только самих объектов культурного наследия, но также окружающей предметной исторической среды, ландшафта. Требуется учитывать архитектурное и природное окружение памятников при разработке документов территориального планирования, градостроительных регламентов, поскольку потеря исторической среды приводит к снижению привлекательности и историко-культурной ценности объектов культурного наследия.

Кроме того, требуют обсуждения вопросы защиты исторически ценных видовых раскрытий и панорам, обеспечивающих гармоничное визуальное восприятие объемно-пространственной композиции исторического поселения.

К предмету охраны исторического поселения отнесены исторически ценные градоформирующие объекты – здания и сооружения, формирующие историческую застройку и объединённые в том числе масштабом, объёмом, структурой, стилем, конструктивными материалами, цветовым решением и декоративными элементами. Однако в действующем законодательстве отсутствуют нормы, определяющие правила проведения работ по строительству, реконструкции, ремонту на указанных объектах, если они не являются памятниками истории и культуры.

Ещё одна не менее важная проблема исторических поселений – высокая стоимость государственной историко-культурной экспертизы, археологических изысканий и полевых работ, а также ремонтно-реставрационных работ, осуществляемых организациями, имеющими разрешение на производство подобных работ.

Культурное наследие должно быть не только обременением, но и фактором социально-экономического развития территорий исторических поселений. Поэтому важным инструментом для обеспечения роста экономического потенциала исторических поселений должны быть комплексные планы и программы их развития.

В рассматриваемой сфере значительную роль играет уровень правовой культуры и ответственности владельцев объектов культурного наследия. И для того чтобы этого достичь, среди прочего документы в данной области должны быть доступны и понятны гражданам, что, к сожалению, в настоящий момент далеко не так. И в этой связи, как представляется, заслуживает внимания опыт ряда зарубежных стран, где муниципальные органы власти создают специальные краткие версии правовых актов с пояснениями и комментариями их основных норм, дополненные инфографикой. Кроме того, создаются руководства для домовладельцев, собственников и пользователей земельных участков в границах исторического поселения (*такие, например, как*

Homeowner Preservation Manual; Guidebook; Design Guideline), включающие ряд конкретных рекомендаций, которыми они могут воспользоваться в своей повседневной жизни.

По информации субъектов Российской Федерации, представленной в ходе подготовки к данному совещанию (*информация представлена из 52 регионов*), в качестве отрицательных и не решённых к настоящему времени вопросов в отношении исторических городов и поселений необходимо отметить и следующие:

- большинство старинных городов России на сегодняшний день не имеют статуса исторических поселений (этого статуса лишена даже часть городов Золотого кольца);
- большинство исторических поселений не имеют утверждённой охранной документации (*так, например, в Московской области предмет охраны утверждён лишь в одном городе из 22, зоны охраны объектов культурного наследия нет ни в одном*);
- отсутствуют государственные программы сохранения архитектурного облика городов, кроме программы создания комфортной городской среды.

Кроме того, подавляющее большинство исторических поселений до сих пор не имеют утверждённой охранной документации. Нет их, например, даже в Коломне, где проходил в 2018 году вышеуказанный Форум малых городов и исторических поселений.

Другая не менее серьёзная проблема – отсутствие в центрах городов современных коммуникаций, массовый перевод старой застройки в ветхий фонд, деградация исторической среды, нехватка средств на её поддержание.

Отмечается в информации регионов также и нехватка финансирования ремонта и технической модернизации старых домов, реставрации объектов культурного наследия.

В этой связи в качестве первоочередных участникам совещания представляются следующие меры в отношении исторических поселений:

- вернуть исторический статус ранее имевшим его городам и поселениям;
- утвердить охранные документы в полном объёме;
- создать действенные механизмы контроля в части объектов культурного и исторического наследия, в том числе контроля самоуправленческого (со стороны местного депутатского корпуса) и общественного;
- разработать меры поддержки жителям исторических городов и поселений, а также волонтерским проектам, направленным на сохранение исторической среды;

– определить единый координирующий центр, который будет вести работу по поддержке развития малых городов и исторических поселений;

– сформулировать чёткие целевые показатели социально-экономического развития малых городов и исторических поселений;

– закрепить правовой механизм, позволяющий историческим поселениям получать экономические и социальные преференции или дополнительные меры государственной поддержки;

– исправить ситуацию, связанную с отсутствием утверждённых предметов охраны и границ территорий большинства исторических поселений федерального значения, требований к градостроительным регламентам для указанных территорий;

– исключить случаи, при которых регулирование отношений в сфере осуществления градостроительной и археологической деятельности на территории исторических поселений характеризуется фрагментарностью и не позволяет в полной мере обеспечить сохранение градоформирующих объектов, планировочной и объёмно-пространственной структуры исторического поселения, а также композиционно-видовых связей (панорам);

– уделить особое внимание мерам развития внутреннего туризма, в том числе рекламным мероприятиям, направленным на популяризацию соответствующих территорий, имеющих туристический потенциал.

Субъектами Федерации отмечается и тот факт, что сегодня потенциал развития исторических городов ограничен. Причиной являются, среди прочего, и несовершенство федерального законодательства, и сложности в согласовании проектов в области объектов культурного наследия между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъектов Российской Федерации. Среди других проблем – ограничения в использовании объектов культурного наследия, негибкие градостроительные регламенты, сложности в привлечении частных инвесторов.

С точки зрения инвестиционной привлекательности объектов культурного наследия отмечаются следующие основные проблемы:

– положения Федерального закона № 73-ФЗ, касающиеся возможности изменения параметров объектов культурного наследия в ходе производства работ по их сохранению, являются неопределёнными, что препятствует восстановлению утраченных частей объектов культурного наследия, а также приспособлению объектов культурного наследия для современного использования;

– положения Федерального закона № 73-ФЗ, устанавливающие запрет на любое строительство в границах территории памят-

ников и ансамблей (в том числе запрет на строительство инженерной инфраструктуры, необходимой для эксплуатации самого объекта культурного наследия), влекут невозможность использования и эксплуатации значительного количества объектов культурного наследия в современных условиях;

– порядок выявления объектов культурного наследия характеризуется широкими возможностями для злоупотреблений со стороны недобросовестных лиц.

Также указываются проблемы несогласованности и отсутствия системы при использовании разных механизмов охраны объектов культурного наследия, что приводит к наложению нескольких регламентов на одну и ту же территорию (преимущественно в данном положении оказались именно города, которые отнесены к историческим поселениям); отсутствие механизмов согласования с собственниками земельных участков и органами муниципальной и региональной власти регламентов федеральных достопримечательных мест и исторических поселений.

Кроме того, проблемы, присущие небольшим муниципальным образованиям в Российской Федерации, в целом характерны для большинства малых городов и исторических поселений, однако в отдельных малых городах (например, моногородах) и исторических поселениях общие проблемы дефицита местных бюджетов, износа инфраструктуры, социальной неустроенности и т. д. усугубляются и особенностями данных муниципальных образований, в частности:

– износ транспортной и иной инфраструктуры (истощение ресурсного сырья для моногорода, осложнение ситуации у градообразующего предприятия и т. д.);

– благоустройство, восстановление, ремонт;

– существенные затраты при подготовке и проведении праздников, в том числе связанных с историческим статусом городов и поселений (*в частности, наблюдается существенное перераспределение усилий коммунальных служб во время праздников: так, например, бюджет МБУ «Благоустройство» в городе Суздале – 25 млн рублей, из них 15 % на мероприятия – 4,5 млн рублей*);

– пиковые (разрушающие) нагрузки на инженерную инфраструктуру во время выходных, праздников и т. д.

С учётом изложенного участникам совещания представляется целесообразным в исторических поселениях для жителей-собственников, проживающих в помещениях, относящихся к объектам культурного наследия, возобновить выплату компенсации затрат, связанных с реставрацией данных помещений, рассмотреть

возможность отмены или (предпочтительно) компенсации льгот по земельному налогу с музейных объектов и подобные меры.

При этом предусмотреть компенсацию, связанную с затратами на проведение археологических исследований и полевых работ в исторических поселениях.

В соответствии с направлением государственной политики по развитию внутреннего туризма необходимы также дополнительные механизмы развития и поддержки исторических поселений и малых городов, на территориях которых расположены объекты, представляющие историко-культурную ценность, в целях создания на этих территориях комфортной среды проживания и повышения их туристского потенциала.

В условиях утверждённой распоряжением Правительства Российской Федерации от 13 февраля 2019 г. № 207-р Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года и разрабатываемой Стратегии социально-экономического развития Российской Федерации следует включить исторические поселения, малые города, а также сельские поселения в состав указанных стратегий и в обязательном порядке предусмотреть возможность разработки программы поддержки (развития) указанных муниципальных образований, в том числе и для сохранения поселенческого каркаса нашей страны.

Для каждого исторического поселения (которых на сегодняшний день в Российской Федерации, как отмечалось ранее, 44) целесообразно разработать индивидуальную стратегию развития и обеспечить её выполнение, в том числе через участие в государственных программах и путём предоставления межбюджетных трансфертов.

С учётом того, что большинство исторических поселений, имея на своей территории выдающиеся памятники культурного наследия (содержание которых находится в федеральном и региональном ведении), не получают доходы в местные бюджеты от туристической деятельности, и таким образом увеличение потока туристов не отражается на финансовой ситуации непосредственно муниципалитетов, которые несут основное бремя расходов как по содержанию прилегающей к вышеуказанным памятникам территории, так и по благоустройству территории муниципальных образований в целом, муниципальные власти не заинтересованы в должной мере в решении вопросов сохранения и развития культурных и исторических объектов.

В связи с этим участникам совещания представляется целесообразным рассмотреть вопрос о зачислении НДС по месту жительства населения и введении туристического сбора (по ито-

гам реализации эксперимента с курортным сбором) в исторических поселениях со стопроцентным зачислением получаемых средств в местные бюджеты.

Данные меры позволяют направить получаемые средства как на благоустройство, решение вопросов ЖКХ, градостроительных вопросов и развитие инфраструктуры в целом (в рамках решения вопросов местного значения в соответствии с нормами Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»), так и на развитие культурного и туристического потенциала исторических поселений.

Кроме того, для исторических поселений целесообразно увеличить процент распределения НДФЛ в пользу местных бюджетов и в целом пересмотреть подходы к зачислению НДФЛ на всех уровнях управления, на что последовательно указывается Комитетом Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления, поскольку среди прочего наращивание собственных финансовых возможностей позволит муниципалитетам стимулировать дальнейшее своё развитие и сохранить культурно-историческое наследие в полной мере.

Для поддержания сбалансированности местных бюджетов необходимо также развивать формы и механизмы хозяйственной деятельности муниципалитетов и межмуниципального хозяйственного сотрудничества, широко применять муниципально-частное партнёрство. Указанные меры также будут способствовать увеличению доходов местных бюджетов муниципальных образований, в том числе исторических городов и поселений, а также их устойчивому социально-экономическому развитию.

Участники совещания отмечают, что развитие современной экономики, культуры, образования, воспитание подрастающего поколения в любви и уважении к своей стране и её истории – всё это невозможно без сохранения культурного наследия, которое в первую очередь сконцентрировано в исторических городах и поселениях. Для Российской Федерации, с её историческими и иными традициями, вопрос сохранения и развития исторических поселений является стратегическим.

На основании изложенного, с учётом состоявшегося обсуждения участники совещания рекомендуют:

1. Профильным комитетам Государственной Думы и Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации:

– поддержать в случае внесения в Государственную Думу проект федерального закона «О внесении изменений в части первую

и вторую Налогового кодекса Российской Федерации», предусматривающий среди прочего дополнение Налогового кодекса Российской Федерации новой главой, устанавливающей туристский сбор, относящийся к местным сборам;

– уделять приоритетное внимание проектам федеральных законов, предусматривающим меры по поддержке муниципальных образований, на территории которых расположены исторические поселения, и иных муниципальных образований, обладающих историко-культурным потенциалом, а также меры по обеспечению сохранения и популяризации объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации.

2. Правительству Российской Федерации и профильным министерствам и ведомствам:

– проработать вопрос о внесении изменений в Федеральный закон № 73-ФЗ в части устранения излишних административных барьеров и оптимизации требований к сохранению объектов культурного наследия, предъявляемых к собственникам, пользователям и арендаторам таких объектов, в том числе в части законодательного закрепления понятия «ремонтно-реставрационные работы», предусматривающего, что указанные работы на объектах культурного наследия, производимые с целью поддержания объекта в надлежащем состоянии (например, ремонт покрытия кровли, покраска и мелкий ремонт фасада, ремонт водосточных труб и т. п.), осуществляются на основании дефектных ведомостей, без предъявления требований о необходимости выполнения проектной документации на их выполнение;

– рассмотреть возможность расширения перечня исторических поселений федерального значения, предусмотрев их поддержку через участие в государственных программах (федеральных целевых программах);

– рассмотреть возможность закрепления в Федеральном законе № 73-ФЗ понятия «индивидуальная стратегия развития муниципального образования, в границах которого находится историческое поселение», определив требования к содержанию данного документа, уполномоченный орган на его разработку и утверждение, а также его место в системе документов стратегического и территориального планирования *(в дальнейшем индивидуальная стратегия развития может стать одним из обязательных условий при рассмотрении вопроса об оказании финансовой поддержки муниципальному образованию, на территории которого находится историческое поселение, из федерального бюджета или бюджета субъек-*

екта Российской Федерации, либо о включении его в ту или иную государственную программу);

– разработать для каждого исторического поселения федерального значения индивидуальную стратегию развития и обеспечить её выполнение среди прочего через участие в государственных программах (федеральных целевых программах) и путём предоставления межбюджетных трансфертов;

– рассмотреть вопрос о законодательном закреплении обязательности участия уполномоченных органов государственной власти субъектов Российской Федерации в подготовке документов стратегического и территориального планирования муниципальных образований, в границах которых находятся исторические поселения, а именно: программ комплексного развития территории муниципальных образований, генеральных планов, – как важных инструментов для обеспечения роста экономического потенциала исторических поселений и сохранения историко-культурного наследия;

– разработать механизмы финансовой поддержки для муниципальных образований, на территории которых расположены исторические поселения, по аналогии с наукоградами, моногородами, территориями опережающего социально-экономического развития, предусмотрев экономические и социальные преференции, налоговые льготы, а также выделение средств на модернизацию коммунальной инфраструктуры, сохранение деревянного зодчества, развитие туристической привлекательности и т. п.;

– рассмотреть вопрос об определении единого федерального органа исполнительной власти, осуществляющего функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в отношении исторических поселений, в том числе ответственного за осуществление мероприятий по государственной поддержке муниципальных образований, на территории которых расположены исторические поселения, и иных муниципальных образований, обладающих историко-культурным потенциалом;

– рассмотреть вопрос об изменении правил участия во Всероссийском конкурсе лучших проектов создания комфортной городской среды, разрешив принимать в нём участие историческим поселениям, являющимся административными центрами субъектов Российской Федерации, а также предусмотрев увеличение сроков завершения реализации проекта муниципальным образованием – победителем конкурса до истечения двух лет, следующих за годом подведения итогов конкурса;

– доработать и внести в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации проект федерального закона «О внесении изменений в статью 14 Федерального закона «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации», текст которого приведён на сайте <http://regulation.gov.ru/>, предусматривающий право физических и юридических лиц – собственников помещений, зданий, строений и сооружений, относящихся к объектам культурного наследия, на компенсацию произведённых ими затрат по реставрации, проведённой в целях сохранности историко-культурной ценности объекта культурного наследия, в том числе разработать и принять порядок выплаты такой компенсации;

– рассмотреть возможность внесения изменений в Налоговый кодекс Российской Федерации и Земельный кодекс Российской Федерации, направленных на отмену льгот по земельному налогу с музейных объектов, либо (предпочтительно) в случае невозможности признания земельных участков, занятых музейными объектами, объектами налогообложения предусмотреть компенсации местным бюджетам в сумме недополученного земельного налога за счёт средств федерального бюджета; при этом предусмотреть компенсацию, связанную с затратами на проведение археологических исследований и полевых работ в исторических поселениях;

– рассмотреть возможность внесения изменений в Федеральный закон № 73-ФЗ, позволяющих участие добровольческих (волонтёрских) движений в работах по сохранению объектов культурного наследия, а также ускорить разработку Министерством культуры Российской Федерации методики финансовой поддержки за счёт средств федерального бюджета добровольческих (волонтёрских) движений, участвующих в вопросах сохранения объектов культурного наследия, включая реставрацию памятников истории и культуры (*например, таких как проект «Общее Дело. Возрождение деревянных храмов Севера», объединяющий неравнодушных людей, стремящихся сохранить древние святыни православия и памятники деревянного зодчества в Архангельской, Вологодской областях, республиках Карелии и Коми*);

– рассмотреть вопрос о разработке и внедрении в отраслевое федеральное законодательство распространённого в зарубежной практике термина «культурный ландшафт»;

– увеличить объём средств федерального бюджета, выделяемых субъектам Российской Федерации на продвижение туристического потенциала, в том числе в целях развития внутреннего и въездного туризма;

– разработать систему поддержки (грантов) с федерального, регионального и местного уровней управления частных инициатив по созданию туристических и культурных объектов, особенно музеев, в том числе с использованием потенциала социально-ориентированных некоммерческих организаций, а также механизмов государственно-частного и муниципально-частного партнёрства;

– выработать меры, направленные на защиту прав и интересов владельцев ценных градоформирующих объектов, путём предоставления им соответствующих льгот и преференций либо выделения субсидий и адресных субвенций;

– пересмотреть требования к зонам охраны с учётом необходимости установления баланса интересов всех правообладателей объектами культурного наследия – как физических лиц, так и собственников крупных градоформирующих объектов;

– принять меры по обеспечению сбалансированности местных бюджетов в связи с прекращением действия с 1 января 2021 года системы налогообложения в виде единого налога на вменённый доход для отдельных видов деятельности, в том числе по установлению на постоянной основе доходных источников местных бюджетов (например, передать местным бюджетам 1,0–1,5 % ставки налога на прибыль организаций; увеличить, в первую очередь для исторических поселений, процент распределения налога на доходы физических лиц (НДФЛ) в пользу местных бюджетов, а в целом изменить порядок зачисления НДФЛ, предусмотрев его зачисление не по месту работы, а по месту жительства граждан; ввести сбор за использование местной символики (брендов и названий муниципалитетов) и за право на рекламу, что представляется особо актуальным именно для исторических городов и поселений);

– положительно решить вопрос о введении туристского сбора (вместо курортного) со стопроцентным зачислением поступающих от него средств в местные бюджеты;

– рассмотреть вопрос о предоставлении налоговых и иных преференций организациям и лицам, оказывающим финансовую поддержку проектам по сохранению объектов культурного наследия;

– определить порядок подготовки и утверждения предмета охраны и границ территории исторических поселений федерального значения, требований к градостроительным регламентам в указанных границах в отношении населённых пунктов (их частей), ранее включённых в перечень исторических поселений федерального значения без одновременного утверждения предмета охраны, границ территории, требований к градостроительным регламентам, предусмотрев разработку данных документов по инициативе Министер-

ства культуры Российской Федерации и за счёт бюджетных ассигнований федерального бюджета;

- рассмотреть вопрос об установлении дополнительных требований к градостроительным регламентам, действующим на прилегающих к историческому поселению территориях, на которых находятся точки (сектора) основных видовых раскрытий композиционно-видовых связей (панорам), составляющих предмет охраны исторического поселения;

- в целях обеспечения максимальной сохранности объектов археологического наследия, оптимизации мероприятий по археологическим полевым работам при производстве земляных работ, минимизации случаев историко-культурной экспертизы земель совместно с Российской академией наук разработать методiku составления детальных археологических карт территорий исторических поселений на основе переданных в научно-отраслевой архив Российской академии наук отчётов о выполненных археологических полевых работах;

- активизировать работу по сохранению объектов культурного наследия, находящихся в федеральной собственности, в том числе с использованием механизмов государственно-частного партнёрства, а также путём организации проведения инвентаризации объектов культурного наследия федерального значения, находящихся в неудовлетворительном (аварийном) состоянии, и проведения за счёт средств федерального бюджета государственной историко-культурной экспертизы таких объектов;

- рассмотреть возможность формирования и утверждения на федеральном уровне списка особо ценных памятников (объектов) культурного наследия на основе научных критериев и выведения работ по их реставрации из-под сферы действия Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», закрепив право на проведение соответствующих работ за реставрационной(ыми) организацией(ями), со штатом аттестованных специалистов. При этом реставрационные организации должны быть: а) обеспечены долгосрочными планами работ, в том числе с целью заинтересованности в высококвалифицированных специалистах и подготовке молодых кадров; б) выведены из общего потока конкурсных торгов как на производство работ, так и на проектирование, а сам процесс проектирования должен осуществляться параллельно процессу реставрации, с целью своевременного внесения необходимых корректив в проектную документацию, а в необходимых случаях, – изменения хода работ в связи с вновь выявленными обстоятельствами в ходе реставрационных работ;

– рассмотреть возможность выделения адресных субсидий из федерального бюджета на проведение реставрационных работ по конкретным объектам культурного наследия, находящимся в региональной и муниципальной собственности;

– разработать предложения по упрощению порядка согласования проведения противоаварийных работ на объектах культурного наследия;

– разработать согласованные предложения Министерства культуры Российской Федерации и Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий, направленные на исключение несогласованности нормативных требований пожарной безопасности к зданиям, строениям и помещениям, государственной системе охраны объектов культурного наследия в части обеспечения сохранения их подлинности, целостности и предмета охраны, а также противоречий между обязательными для исполнения требованиями, установленными, с одной стороны, Федеральным законом от 22 июля 2008 г. № 123-ФЗ «Технический регламент о требованиях пожарной безопасности» и, с другой стороны, Федеральным законом № 73-ФЗ (*например, требования к высоте дверных проёмов на путях эвакуации, ширина лестничных маршей, количество ступеней и т. п.*); аналогична ситуация с требованиями по созданию для лиц с ограниченными возможностями безбарьерной среды для ознакомления и изучения объектов культурного наследия, что также требует выработки заинтересованными ведомствами консолидированного решения;

– рассмотреть вопрос о передаче органам государственной власти субъектов Российской Федерации полномочий по исключению объектов из реестра объектов культурного наследия регионального значения в соответствии с правилами, установленными Правительством Российской Федерации;

– разработать предложения о мерах государственной и муниципальной поддержки инвестиционной деятельности в муниципальных образованиях, на территории которых расположены исторические поселения;

– рассмотреть вопрос о разработке комплексной программы модернизации коммунальной инфраструктуры в муниципальных образованиях, на территории которых расположены исторические поселения, и в иных муниципальных образованиях, обладающих историко-культурным потенциалом;

– рассмотреть целесообразность разработки национальных стандартов в области формирования комфортной городской среды,

предусматривающих стандартизацию терминологии, технологических и социально-управленческих процессов, системы менеджмента в указанной области;

- разработать предложения по законодательному закреплению механизмов контроля в части объектов культурного и исторического наследия, в том числе контроля самоуправленческого и общественного;

- рассмотреть вопрос о разработке федерального государственного образовательного стандарта высшего образования (уровень магистратуры) по самостоятельному направлению подготовки «Урбанистика» с последующим определением контрольных цифр приёма граждан, обучающихся за счёт бюджетных ассигнований федерального бюджета по данному направлению подготовки;

- разработать единую систему подсчёта туристических потоков в исторических городах и поселениях Российской Федерации при помощи специализированных устройств и информационных систем Федерального агентства по туризму;

- разработать единую федеральную систему аккредитации экскурсоводов (гидов) и гидов-переводчиков;

- проработать вопрос о возможности обучения за счёт средств федерального и регионального бюджетов специалистов, работающих в сфере культуры, туризма и гостеприимства или потенциальных сотрудников организаций сферы туристских услуг, в том числе реализовывая запросы на новые профессии будущего: «менеджер сообщества» (*для работы с местными сообществами*) и «менеджер наследия» (*для работы с символическими ресурсами и культурно-историческим наследием*);

- принять меры по сохранению человеческого потенциала отдалённых и труднодоступных местностей Российской Федерации, в том числе исключая отток местного населения среди прочего путём сохранения родовых связей;

- разработать и внедрить федеральные проекты для конкретных отдалённых и труднодоступных местностей с целью укрепления связи их жителей со всей остальной территорией России (*таких проектов, как, например, фестиваль «Камчатка – Россия – Мир»*);

- разработать меры поддержки проектов, направленных на сохранение и воссоздание русского культурно-исторического быта и событийности, прежде всего в отдалённых и труднодоступных местностях России (*на примере культурно-развлекательного комплекса «Лава-ленд» и культурно-просветительского центра «Вулканоариум» в посёлке Козыревске Усть-Камчатского муниципального района Камчатского края*);

– с 2021 года увеличить финансирование федеральной программы «Культура России» в отношении культурных объектов, внесённых в федеральный реестр, но при этом находящихся в региональной или муниципальной собственности;

– проработать возможность организации дополнительного пассажирского сообщения с районами исторических поселений, имеющих выход на железнодорожную сеть общего пользования вблизи известных культурно-исторических и природных мест.

3. Органам государственной власти субъектов Российской Федерации:

– рассмотреть возможность расширения перечня исторических поселений регионального значения, предусмотрев их поддержку через участие в государственных программах соответствующего субъекта Российской Федерации (региональных целевых программах);

– разработать для каждого исторического поселения регионального значения индивидуальную стратегию развития и обеспечить её выполнение, среди прочего, через участие в государственных программах соответствующего субъекта Российской Федерации (региональных целевых программах) и путём предоставления межбюджетных трансфертов;

– принять меры по активизации разработки предмета охраны и границ территорий исторических поселений, входящих в состав территории субъекта Российской Федерации, требований к градостроительным регламентам в указанных границах;

– оказывать муниципальным образованиям и некоммерческим организациям грантовую поддержку на реализацию проектов в сфере сохранения культурного наследия и развития туризма;

– при разработке государственных программ субъектов Российской Федерации по формированию современной городской среды рассмотреть вопрос об установлении обязательности включения исторических поселений регионального значения в перечень муниципальных образований – получателей субсидии из бюджета субъекта Российской Федерации на софинансирование реализации муниципальных программ формирования современной городской среды;

– активизировать работу по сохранению объектов культурного наследия, находящихся в региональной собственности, в том числе с использованием механизмов государственно-частного партнёрства, а также путём организации проведения инвентаризации объектов культурного наследия регионального значения, находящихся в неудовлетворительном (аварийном) состоянии, и проведения за счёт

средств бюджета соответствующего субъекта Российской Федерации государственной историко-культурной экспертизы таких объектов;

- проработать вопрос о проведении ревизии охранных обязательств в отношении объектов культурного наследия, которые являются многоквартирными домами, включёнными в региональные программы капитального ремонта, в части конкретизации предмета охраны;

- проработать вопрос о восстановлении системы региональных научно-производственных реставрационных подразделений при региональных министерствах культуры;

- на постоянной основе осуществлять мероприятия по повышению квалификации управленческих кадров субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, на территории которых расположены исторические поселения, в том числе по вопросам сохранения объектов культурного наследия, предмета охраны исторического поселения;

- рассмотреть вопрос о включении в региональные программы развития малого и среднего предпринимательства дополнительных мероприятий, направленных на развитие малого и среднего предпринимательства в малых городах и исторических поселениях;

- контролировать размещение нестационарных торговых объектов по оказанию туристско-экскурсионных услуг на территориях исторических городов и поселений, входящих в состав соответствующего субъекта Российской Федерации;

- содействовать повышению туристской привлекательности малых городов, расположенных вне развитых туристских кластеров, в том числе путём информирования об их историко-культурном потенциале, организации участия делегаций указанных городов в международных и российских туристических выставках;

- уделять особое внимание мерам развития внутреннего туризма, в том числе рекламным мероприятиям, направленным на популяризацию соответствующих территорий, имеющих туристический потенциал;

- оказывать методическую и консультационную помощь, информационное содействие органам местного самоуправления муниципальных образований, на территории которых расположены исторические поселения, по вопросам разработки и актуализации документов территориального планирования и градостроительного зонирования, сохранения и популяризации объектов культурного наследия, участия в федеральных проектах и программах в указанной сфере, использования объектов культурного наследия, находящихся в муниципальной собственности.

4. Органам местного самоуправления муниципальных образований, на территории которых расположены исторические поселения, и иных муниципальных образований, обладающих историко-культурным потенциалом:

- развивать механизм муниципальной поддержки инвестиционной деятельности, к формам которой относятся предоставление муниципальных гарантий, бюджетных инвестиций, льготных условий пользования землёй, налоговых льгот, использование средств местного бюджета в рамках реализации муниципальных программ и другие;

- активизировать работу по сохранению объектов культурного наследия, находящихся в муниципальной собственности, состояние которых является неудовлетворительным или аварийным, в том числе с использованием механизмов муниципально-частного партнёрства;

- при развитии культурного потенциала муниципальных образований активно использовать муниципально-частное партнёрство и концессионные соглашения;

- контролировать размещение нестационарных торговых объектов по оказанию туристско-экскурсионных услуг на территориях исторических городов и поселений;

- в целях повышения информированности потенциальных туристов об объектах культурного наследия более активно использовать возможности размещения и продвижения информации в сети Интернет, в том числе создание официальных страниц или тематических групп в социальных сетях, туристического раздела на официальном сайте муниципального образования, а также единого информационно-навигационного приложения, включающего путеводитель по достопримечательностям исторического поселения с использованием системы туристской навигации;

- развивать и популяризировать бренд территории, который позволит повысить конкурентоспособность малых городов и исторических поселений на туристском рынке;

- активно развивать событийный туризм, проводить тематические фестивали, которые станут визитной карточкой муниципалитета и привлекут дополнительный поток туристов;

- изучить с целью возможного тиражирования опыт частных музеев и других организаций культуры, не находящихся в государственной или муниципальной собственности, направленный среди прочего на реализацию инклюзивных программ для лиц с ограниченными возможностями, выстраивание взаимодействия с органами публичной власти для их реализации, а также способствующий

популяризации культурного и туристического потенциала исторических городов и поселений *(на примере «Музея ложки» в городе Владимире Владимирской области, частных музеев в городе Угличе Ярославской области)*;

– оказывать меры поддержки общественным объединениям и организациями, осуществляющим развитие добровольческого (волонтерского) движения в области сохранения историко-культурного наследия и продвижения туристического потенциала территории;

– развивать институты организованных местных сообществ, в том числе волонтерские и благотворительные, вовлекая жителей и мотивируя их участие в процессах сохранения историко-культурного наследия соответствующих территорий;

– обратить особое внимание на необходимость повышения квалификации сотрудников исполнительных органов местного самоуправления в области архитектуры, а также управленческих кадров, в том числе главных архитекторов муниципальных образований, в состав которых входят исторические поселения;

– укреплять кадровый потенциал, привлекать молодых специалистов на работу в учреждения культуры путём предоставления социальных гарантий, в том числе обеспечение жильём.

**«КРУГЛЫЙ СТОЛ» НА ТЕМУ «ПРОБЛЕМЫ
ПРИМЕНЕНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ О ВОДОСНАБЖЕНИИ
И ВОДООТВЕДЕНИИ И РЕАЛИЗАЦИЯ ПОЛНОМОЧИЙ
МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ В ДАННОЙ СФЕРЕ»**

(г. Москва, 20 февраля 2020 года)

*Утверждены решением
Комитета Государственной Думы
по федеративному устройству
и вопросам местного самоуправления
от 17 марта 2020 г. № 125/6*

РЕКОМЕНДАЦИИ

**«круглого стола» на тему «Проблемы применения
законодательства Российской Федерации о водоснабжении
и водоотведении и реализация полномочий муниципальных
образований в данной сфере»**

Водоснабжение и водоотведение – одна из жизнеобеспечивающих отраслей хозяйства. Она теснейшим образом связана не только с вопросами обеспечения населения и хозяйствующих субъектов питьевой водой и водой, используемой в хозяйственно-бытовых нуждах, но и с вопросами санитарно-эпидемиологического благополучия и экологии.

От уровня водообеспеченности населения качественной питьевой водой, бесперебойности и достаточности водоснабжения отраслей экономики в нёмалой степени зависит национальная безопасность государства. Качество питьевой воды определяет здоровье и качество жизни людей. Обеспечение населения чистой водой оказывает непосредственное влияние на снижение смертности, в особенности детской, и увеличение продолжительности жизни. Отсутствие чистой воды является основной причиной распространения кишечных инфекций, гепатита и болезней желудочно-кишечного

тракта, возникновения патологий и усиления воздействия на организм человека канцерогенных и мутагенных факторов.

Однако сегодня каждый десятый житель страны не получает питьевую воду, которая отвечала бы базовым требованиям по безопасности, а в сельской местности этот показатель доходит до 50 %. По данным Роспотребнадзора, более 14,7 % питьевой воды в водопроводных сетях не соответствует стандартам по химическим показателям, 4,7 % – по биохимическим показателям.

Только 83 % площади жилого фонда оборудованы водоснабжением и 78 % водоотведением. С 2014 по 2018 гг. ежегодный рост доли жилплощади, оборудованной водопроводом и водоотведением, составил 0,9 % (в т. ч. в сельской местности – 3,6 %). При сохранении текущих темпов роста к 2035 году доля жилплощади, оборудованной водоснабжением, составит 85,2 %, водоотведением – 79,6 %, что сравнимо с текущими показателями таких стран, как Финляндия (90 % и 85 % соответственно) и Чехия (95 % и 90 %), но все ещё значительно отстаёт от показателей Германии (99 % и 93 %).

В связи с этим не удивительно, что в Указе Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» поставлена цель повышения качества питьевой воды для населения, в том числе для жителей населённых пунктов, не оборудованных современными системами централизованного водоснабжения. В рамках национального проекта «Экология» на улучшение качества воды направлены федеральные проекты «Оздоровление Волги», «Сохранение озера Байкал», «Сохранение уникальных водных объектов». На повышение качества питьевой воды в первую очередь направлен федеральный проект «Чистая вода».

Текущее неудовлетворительное положение отрасли водно-канализационного хозяйства (далее – ВКХ) обусловлено следующими ключевыми проблемами:

1. Высокий уровень физического износа сетей водоснабжения и водоотведения и низкие темпы ремонта и замены.

Большинство водозаборов в российских регионах были построены более 50 лет назад и с тех пор не реконструировались. Ежегодно производится замена 1,1 % от общего протяжения водопроводных сетей и 0,4 % от общего протяжения сетей водоотведения при необходимом минимальном ежегодном обновлении сетей водоснабжения и водоотведения – 3 %. Низкие темпы замен привели к увеличению доли сетей, требующих замены, с 35 % в 2005 году до 44 % в 2018 году. При сохранении текущих темпов роста к 2035 году доля сетей, требующих замены, достигнет 56 %.

Высокая изношенность сетевого хозяйства и недостаточный темп замен ведут к высокой доле утечек и неучтённого расхода воды – 29 %, что выше, чем в зарубежных странах (Германия – 8 %, Израиль – 10 %, США – 11 %).

Кроме того, вторичное загрязнение воды, присутствующее в трубопроводах, особенно с высокой степенью износа, оказывает значительное влияние на качество воды у конечного потребителя.

2. Низкая доля нормативно очищенной сточной воды.

В России доля нормативно очищенной сточной воды (13,4 %) ниже, чем во многих других странах, например, Аргентине (22 %), Албании (67 %) и Германии (98 %). При этом доля сточных вод, пропущенных через очистные сооружения и очищенных до нормативных значений, составляет 46,5 %.

Необходимо отметить, что предприятия отрасли жилищно-коммунального хозяйства через центральные системы водоотведения сбрасывают не только сточные воды, принятые от населения, но от промышленных предприятий, соответственно наряду с соединениями азота и фосфора в водные объекты сбрасываются тяжёлые металлы и их соли, которые являются наиболее опасными для окружающей среды и живых организмов.

Низкий уровень очистки сточных вод обусловлен как недостаточной обеспеченностью населённых пунктов очистными сооружениями, так и устаревшим оборудованием и технологиями очистки. Также затруднено исполнение требований природоохранного законодательства о необходимости очистки сточных вод до уровня нормативов для водоёмов рыбохозяйственного назначения по всему перечню потенциально нормируемых показателей. Это обусловлено высокой стоимостью необходимых технологий и отсутствием закрытого перечня нормируемых показателей, на соблюдение которых должно быть направлено внедрение технологии. Де-факто требования природоохранного законодательства к очистке сточных вод выше аналогичных требований, предъявляемых странами ЕС, и требований, предъявляемых к питьевой воде.

Кроме того, актуальной является проблема обращения с осадком сточных вод, образующимся в ходе водоподготовки и очистки сточных вод. В настоящее время большая часть образующихся водопроводных осадков и осадков сточных вод после соответствующей обработки не используется в качестве сырья или продукции, а как отходы размещается в объектах размещения отходов. Водоканалы вынуждены нести значительные затраты на хранение и утилизацию этих отходов, связанные с санитарными требованиями по дезинвазии осадков.

3. Бюджетная недофинансированность и низкий инвестиционный потенциал отрасли.

Основными причинами низкого инвестиционного потенциала отрасли являются текущая система ценообразования (установления тарифов) и структура отрасли.

В настоящий момент ведётся работа по разработке эталонных тарифов, на основании которых возможно формирование долгосрочной формулы ценообразования. Однако эта работа осложняется как отсутствием достоверной информации и прозрачной системы сбора и анализа данных о технических и экономических показателях работы организаций ВКХ, так и разнородностью технологических процессов и технологий водоподготовки и очистки сточных вод, зависящих от типа водоисточника, качества исходной воды и рельефа местности.

Текущий учёт активов на балансе предприятий не отражает их фактического технического состояния, что затрудняет формирование инвестиционного ресурса на модернизацию.

Отрасль ВКХ характеризуется фрагментированностью и неравномерным техническим и экономическим положением водоканалов. В сфере ВКХ действует более 3 тыс. предприятий, при этом 80 % из них являются убыточными, а на топ-10 водоканалов приходится более 30 % оборота отрасли. Таким образом, только крупные водоканалы имеют потенциал развития за счёт эффекта масштаба, в то время как у предприятий в малых населённых пунктах часто отсутствуют ресурсы и компетенции для эффективного управления ВКХ. Предприятия в малых населённых пунктах не привлекательны для частных инвесторов. Все эти факторы приводят к дальнейшему усугублению дисбалансов в технологическом и экономическом положении водоканалов.

Ввод новых капиталоемких объектов, построенных по федеральным проектам, приведёт к существенному увеличению налоговой нагрузки по налогу на имущество. Существующего механизма установления льгот субъектами Российской Федерации недостаточно.

До настоящего времени не выработаны эффективные механизмы управления собственностью и хозяйствования в отрасли ВКХ. С одной стороны, подвергается критике практика деятельности муниципальных предприятий, как показывающая их низкую эффективность, слабую управляемость со стороны собственника, невозможность привлечения сторонних инвестиций в связи с отсутствием деления уставного фонда на доли (паи), а также наличие других проблемных вопросов, существенно влияющих на результаты оказания услуг населению. С другой стороны, отмечаются право-

вые и организационные проблемы внедрения «рыночных» механизмов, прежде всего концессии и прежде всего в сельской местности.

Кроме того, до сих пор не решены проблемы разграничения государственной собственности на имущество ВКХ, ряд объектов водопроводно-канализационного хозяйства находится в федеральной, региональной собственности, ведомственной принадлежности и не переданы в собственность муниципальных образований, что затрудняет управление ими со стороны муниципалитетов.

Ограниченность собственной финансовой базы муниципальных образований, к ведению которых отнесена организация водоснабжения и водоотведения, а также недостаточность кадровых и иных ресурсов на местном уровне не позволяет проводить грамотную и эффективную политику в сфере ВКХ, в том числе связанную с внедрением таких инновационных и сложных форм хозяйствования, как концессия.

Отмечается и сложность софинансирования региональных проектов по улучшению качества питьевой воды со стороны субъектов Федерации. В случае отсутствия достаточных средств у регионального бюджета привлечь банковские кредиты на реализацию проектов в сфере водоснабжения невозможно, так как отрасль сегодня демонстрирует отрицательную рентабельность, где более 70 % предприятий убыточны, а тариф не покрывает даже операционные потребности профильных организаций. В отсутствие возможности использования банковских кредитов и недостаточности собственных средств субъекта Федерации улучшить качество питьевой воды даже с поддержкой федеральных средств становится почти невыполнимой задачей.

4. Несогласованность схем водоснабжения, ценообразования, инвестиционных решений и требований, предъявляемых к водоканалам, по доступности и качеству водоснабжения и водоотведения.

В настоящий момент на практике не получил надлежащего исполнения законодательно утверждённый алгоритм планирования развития ВКХ через вертикально структурированную иерархию плановых документов: градостроительные документы – программа комплексного развития коммунальной инфраструктуры – схема водоснабжения/водоотведения – (концессионное соглашение) – инвестиционные программы организаций ВКХ, контроль и формальное определение целей развития, которые должны отслеживаться через систему целевых показателей – показателей качества, надёжности и эффективности деятельности водоканалов.

5. Несогласованность и несовершенство существующей нормативно-правовой базы в отрасли ВКХ.

Вопросы отношений в сфере водоснабжения и водоотведения регулируются Федеральным законом от 7 декабря 2011 г. № 416-ФЗ «О водоснабжении и водоотведении» (далее – Закон № 416-ФЗ) и в целом данные вопросы находятся в ведении Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации. Однако в силу межотраслевого характера ВХК данные вопросы частично относятся также к компетенции Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации, Росприроднадзора, Роспотребнадзора, Главного санитарного врача Российской Федерации. В результате возникают межведомственные разногласия и проблемы, требующие комплексного решения.

Так, Минприроды России отмечает, что Федеральным законом от 29 июля 2017 г. № 225-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О водоснабжении и водоотведении» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – Закон № 225-ФЗ) внесены значительные изменения в Закон № 416-ФЗ. В частности, глава 5 «Обеспечение охраны окружающей среды в сфере водоснабжения и водоотведения» утратила силу с 1 января 2019 года. Вступившая в силу глава 5.1 Закона № 416-ФЗ «Регулирование сброса сточных вод в централизованные системы водоотведения (канализации)» является «нерабочей» в связи с отсутствием ряда подзаконных актов, в том числе регулирующих вопросы контроля за абонентами централизованных систем водоотведения (далее – абоненты ЦСВ). Это не позволяет Росприроднадзору осуществлять надзорные мероприятия в отношении абонентов ЦСВ.

Кроме того, в рамках реализации изменений Закона № 416-ФЗ, внесённых Законом № 225-ФЗ, абоненты, допустившие превышение нормативов состава сточных вод в два и более раза в течение двенадцати месяцев со дня первого превышения, и абоненты, допустившие однократное превышение нормативов состава сточных вод в три и более раз, обязаны в течение 90 календарных дней разработать план снижения сбросов и утвердить его после согласования с территориальным органом федерального органа исполнительной власти, осуществляющего государственный экологический надзор (в случае если объект абонента соответствует критериям отнесения объектов, подлежащих федеральному государственному экологическому надзору).

Согласно части 5 статьи 1 Закона № 225-ФЗ требования к содержанию плана снижения сбросов, порядок и сроки его согласования, основания для отказа в согласовании плана снижения сбросов устанавливаются Правительством Российской Федерации. Однако до настоящего времени такие требования не установлены. Таким образом, в настоящее время рассмотрение и согласование Росприрод-

надзором планов снижения сбросов абонентов централизованных систем водоотведения не представляется возможным.

Так, ряд обязанностей, предусмотренных Законом № 416-ФЗ, не подкреплён действенными мерами государственного принуждения и обеспечения их выполнения: например, обязанность физических лиц заключать договор на обслуживание частных сетей, обязанность организаций-застройщиков многоквартирных домов своевременно сдавать в эксплуатацию построенные сети и представлять исполнительную документацию на них.

Вместе с тем следует отметить и важные позитивные изменения законодательства, вступившие в силу в 2020 году. Согласно постановлению Правительства Российской Федерации от 31 декабря 2019 г. № 1959 «О внесении изменений в приложения № 15(1) и 15(2) к государственной программе Российской Федерации «Обеспечение доступным и комфортным жильём и коммунальными услугами граждан Российской Федерации» установлена возможность получения бюджетной поддержки по федеральному проекту «Чистая вода» водоканалам, находящимся в концессиях. Ранее все профильные предприятия под управлением частных операторов не могли претендовать на государственную поддержку, что создавало дополнительную нагрузку на бизнес и формировало неравный доступ всех участников отрасли к бюджетным средствам для достижения целевых показателей нацпроекта «Экология».

Также в конце 2019 года был принят закон, оказывающий непосредственное влияние на сферу ВКХ, – Федеральный закон от 27 декабря 2019 г. № 485-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях» и Федеральный закон «О защите конкуренции». Хотя водоснабжение и водоотведение с использованием централизованных систем, систем коммунальной инфраструктуры относятся к числу естественных монополий, однако далеко не весь рынок данных услуг охватывается ЦСВ. В силу указанного закона создание унитарных предприятий в сфере ВКХ вне централизованных систем после 1 января 2025 года окажется невозможным, что может поставить под угрозу оказание коммунальных услуг в малонаселённых территориях, отдалённых и труднодоступных местностях.

В настоящее время на рассмотрении Государственной Думы находится ещё ряд проектов федеральных законов, прямо или косвенно затрагивающих сферу ВКХ:

– № 683798-7 «О внесении изменений в Федеральный закон «О водоснабжении и водоотведении» (в части установления нормативов потерь воды в централизованных системах водоснабжения);

– 508673-7 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросу обеспечения бесперебойного тепло-, водоснабжения и водоотведения»;

– № 735832-7 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (в части упрощения порядка передачи эксплуатирующим организациям прав владения и (или) пользования объектами теплоснабжения и водоснабжения, находящимися в муниципальной собственности).

Правительством Российской Федерации разработан и готовится к внесению в Государственную Думу проект федерального закона «Об основах государственного регулирования цен (тарифов)», который также потребует пристального внимания и детального обсуждения.

В ходе обсуждения проблем применения законодательства Российской Федерации в сфере водоснабжения и водоотведения участники «круглого стола» отдельное внимание обращают на особенности реализации отдельных положений законодательства Российской Федерации о государственно-частном (муниципально-частном) партнёрстве и о концессионных соглашениях в рассматриваемой сфере.

На федеральном уровне созданы и законодательно закреплены условия привлечения инвесторов для модернизации объектов водоснабжения и водоотведения посредством разработки стандартов, методической поддержки и экспертизы проектов центрами сопровождения концессионных соглашений, государственным финансированием, осуществлением мониторинга и контроля за реализацией проектов.

Необходимо отметить, что коммунальная сфера долгое время находилась без внимания со стороны коммерческого сектора по разным причинам. В их числе и исторически традиционная ответственность за эту сферу исключительно органов государственной и муниципальной власти, и отсутствие до недавнего времени долгосрочных тарифных программ, несовершенство законодательных норм и ряд других факторов.

При этом коммунальная инфраструктура городских поселений, с точки зрения долгосрочного инвестирования, является одним из наиболее безопасных сегментов отечественной экономики с основным конкурентным преимуществом в виде постоянного спроса на жизненно необходимые населению услуги с ежегодным оборотом более 4 трлн 300 млрд рублей и фактическим локальным монополизмом коммунальных предприятий.

Всё перечисленное обуславливает, в частности, стабильность деятельности и возможность получения небольшого, но гаранти-

рованного дохода в течение длительного периода времени, что обуславливает, по мнению Министра России, несомненную инвестиционную привлекательность отрасли для крупных бизнес-структур, которые, вкладывая средства в модернизацию коммунальной инфраструктуры и получая стабильный доход, смогут окупать свои вложения, что позволит обеспечить снижение нагрузки на региональные и муниципальные бюджеты.

С 2015 года начат активный процесс передачи объектов коммунальной инфраструктуры в концессию в соответствии с положениями Стратегии развития жилищно-коммунального хозяйства в Российской Федерации на период до 2020 года.

С февраля 2019 года в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 11 февраля 2019 г. № 108 «Об особенностях предоставления финансовой поддержки за счёт средств государственной корпорации – Фонда содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства на модернизацию систем коммунальной инфраструктуры, о внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 26 декабря 2015 г. № 1451 и признании утратившим силу пункта 2 постановления Правительства Российской Федерации от 25 августа 2017 г. № 997» Фонд содействия развитию ЖКХ возобновил действие такого механизма, как предоставление финансовой поддержки малым и средним городам на реализацию проектов по созданию, реконструкции и модернизации объектов коммунальной инфраструктуры. Тем самым было «перезапущено» удобное для малых российских городов постановление от 26 декабря 2015 г. № 1451, причём в существенно расширенном варианте, так как допуск к государственной поддержке (серьёзной, до 60 % стоимости проекта) получили поселения с численностью до 500 тысяч человек (ранее – до 250 тысяч).

Практика реализуемых на сегодняшний день концессионных соглашений демонстрирует два вида проблем государственно-(муниципально-)частного партнёрства: первые возникают после заключения соглашений на различных этапах реализации проектов, другие – препятствуют привлечению частных инвестиций в отрасль.

Проблемы, возникающие после заключения соглашений на этапе строительства (реконструкции) и эксплуатации объектов водоснабжения и водоотведения, обусловлены:

– отсутствием достоверной исходной и прогнозной информации при подготовке условий концессионного соглашения (недостаточным уровнем фактических доходов от деятельности в связи

с заниженными объёмами оказания услуг, заложенными в условия соглашений, а также тарифными ограничениями);

- сложностью процедуры пересмотра условий концессионного соглашения;

- до недавнего времени правовые основы соглашения не учитывали необходимость распределения рисков проекта между сторонами.

В результате экономическая несостоятельность многих заключённых ранее проектов по модернизации объектов водоснабжения и водоотведения, которая в первую очередь зависит от качества подготовки условий концессионных соглашений, приводит к необходимости их расторжения.

Что же касается инвестиционных обязательств концессионера, то, как правило, проблема заключается в несоответствии принятых им обязательств по содержанию имущества мероприятиям, учитываемым при установлении тарифов, либо занижение включаемых в тарифы объёмов реализации холодного водоснабжения и водоотведения.

Рассмотрение результатов реализуемых концессионных проектов в данном аспекте в судебной практике усиливает «пессимистичность» финансовых рисков концессионера при оценке возможности участия в конкурсах на заключение концессионного соглашения. Таким образом, возникает следующая группа проблем, препятствующих вовлечению частных инвестиций в схемы водоснабжения и водоотведения муниципальных образований: ограниченность собственных средств участников проектов; отсутствие предмета залога при заёмном финансировании. Долгие сроки окупаемости дополняются необходимостью формирования детального плана минимизации ряда рисков.

Также следует учитывать, что специальными нормами законодательства Российской Федерации, регулирующими правоотношения в сфере водоснабжения и водоотведения, в сфере концессионных отношений и подлежащими исполнению органами государственной власти и органами местного самоуправления, установлен специальный порядок передачи прав владения и пользования объектами водоснабжения и водоотведения, в соответствии с которым передача таких объектов возможна исключительно по концессионным соглашениям.

В соответствии с положениями Федерального закона от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закон о защите конкуренции) заключение любых договоров, предусматривающих переход прав владения и (или) пользования в отношении муни-

ципального имущества, не закреплённого на праве хозяйственного ведения или оперативного управления, может быть осуществлено только по результатам проведения конкурсных процедур, за исключением случаев, предусмотренных частью 1 статьи 17¹ Закона о защите конкуренции. В части 1 статьи 17¹ Закона о защите конкуренции приведён порядок заключения договоров, но, согласно части 2 этой же статьи, он не распространяется на имущество, распоряжение которым осуществляется в соответствии с законодательством Российской Федерации о концессионных соглашениях.

С момента вступления в силу Федерального закона от 7 мая 2013 г. № 103-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О концессионных соглашениях» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – Закон № 103-ФЗ) передача прав владения и (или) пользования в отношении объектов водоснабжения и водоотведения осуществляется с особенностями, установленными Законом № 416-ФЗ.

В соответствии с положениями Закона № 416-ФЗ, если разница между датой ввода в эксплуатацию хотя бы одного объекта из числа объектов водоснабжения и (или) водоотведения и датой опубликования извещения о проведении конкурса превышает пять лет, то такие объекты могут быть переданы только по концессионному соглашению. При этом Законом № 416-ФЗ предусмотрено, что договор аренды, заключённый с нарушением таких требований, является ничтожным.

Таким образом, выбор способа передачи прав и (или) пользования объектами жилищно-коммунального назначения (аренда или концессионное соглашение) законодатель связывает с датой ввода указанных объектов в эксплуатацию. Данные требования исключают произвольный выбор органом местного самоуправления формы конкурса и формы договора в отношении рассматриваемых объектов.

Согласно части 1 статьи 13 Федерального закона от 21 июля 2005 г. № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях» (далее – Закон о концессионных соглашениях) концессионное соглашение заключается путём проведения конкурса на право заключения концессионного соглашения, за исключением случаев, предусмотренных статьёй 37 указанного закона.

На практике имеют место случаи инициативной концессии: инициативу о заключении концессионного соглашения проявляет хозяйствующий субъект. В течение определённого периода прохождения необходимых процедур по согласованию основных показателей и существенных условий по проекту концессионного со-

глашения, поступившему в адрес органа местного самоуправления от хозяйствующего субъекта, для иных потенциальных концессионеров отсутствуют ограничения по аналогичному обращению в адрес органов местного самоуправления (потенциального концедента) с предложением о заключении концессионного соглашения в порядке частной инициативы. Если соответствующих предложений за указанный период от иных потенциальных участников не зафиксировано, то можно считать, что нарушения законодательства об антимонопольном регулировании при заключении концессионного соглашения с хозяйствующим субъектом отсутствуют.

Первопричиной незаключения концессионных соглашений выступает отсутствие финансовых средств на надлежащую подготовку концессионной процедуры, что особенно актуально для малых городов и сельских поселений. Так, в частности, объект концессионного соглашения должен быть поставлен на государственный кадастровый учёт и (или) зарегистрирован в установленном законом порядке как объект муниципальной собственности. Однако органы местного самоуправления после получения объектов водоснабжения и водоотведения зачастую своевременно не производят включение таких объектов в состав муниципального имущества ввиду длительности и затратности данных процедур.

Кроме того, для подготовки конкурсной документации на право заключения концессионного соглашения концеденту необходимо осуществить комплекс работ: оценку, проведение технического обследования передаваемого имущества и подготовку соответствующего отчёта (пункт 12 части 1 статьи 46 Закона о концессионных соглашениях), формирование задания на основании утверждённых схем водоснабжения и водоотведения, актуализированных на дату подготовки документации (часть 2 статьи 45 Закона о концессионных соглашениях), расчёт минимально допустимых плановых значений показателей деятельности концессионера и долгосрочных параметров регулирования деятельности (пункт 1 части 1 статьи 46 Закона о концессионных соглашениях) и др.

Второй причиной незаключения концессионных соглашений является отсутствие необходимых специалистов в немногочисленных штатах органов местного самоуправления большинства поселений.

Процедура подготовки проекта концессионного соглашения, включающего в себя мероприятия по реконструкции объектов ЖКХ, к которым относятся: переустройство на основе внедрения новых технологий; механизация и автоматизация производства; модернизация и замена устаревшего и изношенного оборудования новым и более производительным оборудованием, – предполагает

участие специалистов со специальным техническим и юридическим образованием, которые обладают знаниями в области управления муниципальной собственностью и организации закупок.

Вместе с тем лишь в администрациях крупных муниципальных образований работают квалифицированные специалисты, а в большинстве поселений вынуждены разрабатывать конкурсную документацию и подготавливать концессионное соглашение путём обмена опытом друг с другом, при этом районные администрации зачастую не оказывают информационной и технической помощи входящим в их состав поселениям при подготовке необходимого пакета документов для организации конкурса на право заключения концессионного соглашения.

Ещё одной проблемой, возникающей при заключении концессионных соглашений, является длительность процедуры проведения конкурса на заключение концессионного соглашения, которая на практике достигает полугода. Получение различных согласований в органах государственной власти субъектов Российской Федерации и иных уполномоченных органах предполагает определённые временные затраты.

Выбор способа передачи прав владения и (или) пользования объектами жилищно-коммунального назначения (аренда или концессионное соглашение), как уже указывалось ранее, законодатель связывает с датой ввода указанных объектов в эксплуатацию.

Данные требования фактически исключили возможность выбора органами местного самоуправления формы конкурса и формы договора в отношении объектов водоснабжения и водоотведения.

Объективными препятствиями, зачастую непреодолимыми, являются также следующие обстоятельства. В отличие от договора аренды, не предполагающего возложения на эксплуатирующие организации дополнительных обязанностей, касающихся ремонта и реконструкции объектов (ответственность ограничена поддержанием работоспособного состояния существующих объектов), гражданско-правовая конструкция концессии включает в себя обязанность партнера-инвестора вложить серьёзные средства в строительство и реконструкцию имущества. В связи с этим поиск заинтересованного в заключении соглашения инвестора в сельской либо отдалённой местности вызывает немалые затруднения. Зачастую потенциальными участниками конкурса на заключение концессионного соглашения являются представители малого и среднего бизнеса, которые ранее эксплуатировали объекты жилищно-коммунального назначения по договорам аренды и которым сложно привлечь достаточные суммы капитала.

Местные представители предпринимательского сообщества, находясь в условиях относительно рентабельной работы при эксплуатации имущества на условиях договора аренды, оказываются неконкурентоспособными по сравнению с крупными участниками рынка услуг в данной сфере при проведении конкурсного отбора.

В то же время крупные участники рынка не изъявляют желания оказывать соответствующие услуги в недостаточно инвестиционно привлекательных масштабах отдельных небольших поселений, а также в сельской местности и участвовать в конкурсе (статья 21 Закона о концессионных соглашениях) либо заключить концессионное соглашение без проведения конкурса (статья 37 Закона о концессионных соглашениях).

В таких условиях действия органа местного самоуправления, активно предпринимаемые для подготовки объектов к передаче, никаким образом не влияют на ускорение процесса заключения концессионных соглашений. При этом запрет, установленный частью 1 статьи 17 Федерального закона о защите конкуренции, является безусловным запретом (о чем свидетельствует многочисленная судебная практика о привлечении органов местного самоуправления к ответственности за неисполнение требований законодательства).

Предусмотренный законодательством способ укрупнения масштаба реализуемых одним частным инвестором проектов путём проведения совместного конкурса на право заключения концессионных соглашений (статья 50 Закона о концессионных соглашениях) не имеет в настоящее время достаточного распространения в связи с недостаточной известностью указанного института для большинства муниципальных образований и сложностью согласования конкурсной документации, а также пробелами в регулировании порядка проведения совместного конкурса (особенности проведения совместного конкурса на право заключения концессионного соглашения, объектом которого являются объекты теплоснабжения, централизованные системы горячего водоснабжения, холодного водоснабжения и (или) водоотведения, отдельные объекты таких систем, утверждены постановлением Правительства Российской Федерации от 11 мая 2017 г. № 558).

Заслуживает особого внимания тема экономической непривлекательности объектов водоснабжения и водоотведения (большой износ инженерных сетей). Прежде всего, это небольшие коммунальные объекты в малых населённых пунктах муниципальных образований с изношенными коммуникациями и незначительным генерируемым денежным потоком. В этих случаях инвестор не сможет окупить вложения. Увеличить денежные потоки возможно, повысив

тарифы, но это в свою очередь, с одной стороны, повысит нагрузку на бюджет в связи с субсидированием населения и увеличением коммунальных платежей для государственных и муниципальных учреждений, с другой – вызовет социальное недовольство иных субъектов предпринимательской деятельности, которые не будут субсидироваться в связи с повышением тарифов. Кроме того, есть риск, что в текущей экономической ситуации повышение тарифов повлечёт большое количество неплатежей, и, следовательно, инвестор обанкротится задолго до окончания срока концессии.

Таким образом, в особенно сложных (критических) случаях состояния и обеспечения функционирования объектов жилищно-коммунальной инфраструктуры на территориях отдельных (в частности отдалённых и труднодоступных) населённых пунктов, входящих в состав муниципальных образований, представляется целесообразным как укрепление системы межмуниципального сотрудничества, так и территориальные преобразования в форме создания муниципального округа в соответствии с нормами Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Кроме того, следует учитывать и то обстоятельство, что исходя из норм статьи 174¹ и пункта 2 статьи 346¹¹ Налогового кодекса Российской Федерации при совершении в рамках концессионного соглашения операций по реализации товаров (работ, услуг, имущественных прав), подлежащих обложению налогом на добавленную стоимость, обязанности плательщика НДС возлагаются на концессионера. При этом для налогоплательщиков, применяющих упрощённую систему налогообложения, исключений в отношении исполнения указанных обязанностей не предусмотрено.

При этом нельзя не отметить, что заключение концессионных соглашений и, как следствие, применение концессионером общей системы налогообложения приводят к росту тарифов примерно на 10–12 %.

Таким образом, с учётом состоявшегося обсуждения участники «круглого стола» считают, что перед отраслью ВХК стоят следующие актуальные задачи:

- сформировать эффективный механизм планирования и управления отраслью, включая систему учёта и управления данными;

- создать условия для формирования инвестиционного ресурса в отрасли, в том числе за счёт перехода на долгосрочную модель ценообразования, обеспечения равных условий функционирования

для государственных и частных предприятий и расширения мер государственной поддержки отрасли;

- обеспечить эффективное использование механизма адресной поддержки отдельных групп населения, исходя из принципа нуждаемости;

- повысить качество и обеспеченность услугами водоснабжения и водоотведения за счёт ускорения темпов модернизации и расширения инфраструктуры ВКХ;

- снизить негативное влияние на окружающую среду за счёт увеличения доли нормативно очищенной сточной воды и сокращения накопленных объёмов осадка сточных вод.

В этих целях участники «круглого стола» считают необходимым **рекомендовать:**

1) Правительству Российской Федерации, Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации рассмотреть вопросы:

- о скорейшем принятии нормативных правовых актов, необходимых для реализации норм федеральных законов от 21 июля 2014 г. № 219-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об охране окружающей среды» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» и от 29 июля 2017 г. № 225-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О водоснабжении и водоотведении» и отдельные законодательные акты Российской Федерации»;

- об установлении административной ответственности в случае неисполнения физическими лицами обязанности по заключению договора на обслуживание частных сетей, а также в отношении организаций – застройщиков многоквартирных домов в случае не сдачи в эксплуатацию построенных сетей и непредставления исполнительной документации на указанные сети;

- об установлении запрета на регистрацию перехода права собственности на жилое помещение при наличии задолженности за ЖКУ в качестве меры, направленной на снижение размера дебиторской задолженности населения по оплате за коммунальные услуги холодного водоснабжения и водоотведения;

- об обеспечении участия граждан и некоммерческих организаций в экологическом контроле, в том числе с использованием института общественных экологических инспекторов; об урегулировании понятия «экологическая информация» и порядка доступа к ней;

- об исключении запрета вносить в уставный капитал ресурсоснабжающих организаций объекты водоснабжения и водоотведения, находящиеся в государственной и муниципальной собственности;

– об увеличении допустимой доли расходов на строительство и реконструкцию (модернизацию) сетей водоснабжения, планируемых к осуществлению с привлечением средств федерального бюджета, поскольку закреплённый ныне норматив «не выше 30 % от общего объёма расходов в рамках региональной программы» окажет сдерживающее влияние на реализацию региональных проектов (пункт 10.6 Методических рекомендаций по подготовке региональных программ по повышению качества водоснабжения на период с 2019 по 2024 год, утверждённых приказом Минстроя России от 30 апреля 2019 г. № 253/пр);

– о введении стимулов для установления органами государственной власти льготных режимов налогообложения для инвесторов, в частности через корректировку механизма распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации;

– о разработке предложений по условиям привлечения частных инвесторов-концессионеров к реализации проектов в отношении объектов водоснабжения и водоотведения в малых поселениях;

– об увеличении финансирования из федерального бюджета реализации проекта «Чистая вода», а также о расширении перечня мероприятий, возможных к реализации в рамках указанного федерального проекта;

– о включении в федеральную программу «Чистая вода» полного комплекса работ (в том числе по разработке, изготовлению проектно-сметной документации, прохождению государственной экспертизы, строительству (реконструкции) объектов капитального строительства систем водоснабжения) или увеличения софинансирования из федерального бюджета на эти цели;

– о разработке программы, направленной на модернизацию систем водоснабжения, предусматривающей направление субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на эти цели (например, в качестве подпрограммы в рамках государственной программы Российской Федерации «Обеспечение доступным и комфортным жильём и коммунальными услугами граждан Российской Федерации»);

– о закреплении в Федеральном законе «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях» (в редакции Федерального закона от 27 декабря 2019 г. № 485-ФЗ) возможности создания муниципальных унитарных предприятий для предоставления услуг водоснабжения и водоотведения в малочисленных сельских поселениях;

– о разработке проекта федерального закона, предусматривающего возможность заключения одного концессионного соглашения

в отношении одновременно нескольких объектов ЖКХ (объектов теплоснабжения, централизованных систем водоснабжения и водоотведения, отдельных объектов таких систем), а также подачи одного предложения о заключении концессионного соглашения одновременно с несколькими публично-правовыми образованиями – концедентами;

- о разработке проекта федерального закона, предусматривающего возможность применения упрощённой системы налогообложения концессионером, особенно при заключении концессионных соглашений в отношении объектов ВКХ в малых и отдалённых поселениях;

- о возможности пересмотра ставки налога на добавленную стоимость (НДС) в отношении питьевой воды до 10 %;

- об актуализации санитарных норм и правил в сфере водоснабжения и водоотведения;

- о разработке обучающих программ для специалистов органов местного самоуправления жилищно-коммунальной сферы, в том числе в части подготовки проектно-сметной документации по объектам водоснабжения и водоотведения.

2) Органам государственной власти субъектов Российской Федерации:

- в целях недопущения увеличения антропогенной нагрузки на водные объекты осуществить анализ технического состояния очистных сооружений, их соответствия нормативным требованиям, выявление необходимости реализации мероприятий по строительству и модернизации очистных сооружений, а также планомерное выполнение таких мероприятий;

- устанавливать льготные налоговые режимы по налогу на имущество для инвесторов, осуществляющих эксплуатацию новых капиталоемких объектов, построенных по федеральным проектам;

- обеспечить постоянный мониторинг безопасности и качества питьевой воды.

**СОВЕЩАНИЕ НА ТЕМУ
«О ПРАКТИКЕ ПРЕОБРАЗОВАНИЯ
МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ
И ИЗМЕНЕНИЯ МУНИЦИПАЛЬНОГО УСТРОЙСТВА
В СУБЪЕКТАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»**

**(планировалось к проведению в г. Перми, Пермский край,
27 марта 2020 года)**

*Проект,
подготовлен 7 апреля 2020 г.*

**РЕКОМЕНДАЦИИ
совещания на тему «О практике преобразования
муниципальных образований и изменения муниципального
устройства в субъектах Российской Федерации»
(планировалось к проведению в г. Перми 27 марта 2020 года)**

Участники совещания, рассмотрев и всесторонне обсудив практику, проблемы и перспективы преобразования муниципальных образований и изменения муниципального устройства в субъектах Российской Федерации, отмечают следующее.

Одной из задач реформы местного самоуправления, начало которой было положено принятием Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ), как известно, являлось приближение местной власти к населению и реализация принципа субсидиарности, определённого Европейской хартией местного самоуправления. Для этого была введена двухуровневая система организации местного самоуправления в Российской Федерации «муниципальный район – поселение». В данную систему не входили только городские округа, которые не включались в состав муниципальных районов и совмещали в себе функции обеих уровней муниципальной публичной власти на своей территории. Городскими округами должны

были стать крупные города (в прежней системе координат – республиканского, краевого, областного значения), и на территории таких городов местное самоуправление должно было осуществляться на одном уровне. Хотя опыт организации местной власти в советский период говорит о том, что наличие двух уровней муниципалитетов в крупных (и даже не очень крупных) городах вполне может быть эффективным.

Таким образом, муниципальная реформа 2003 года разнообразила и усложнила территориальные основы местного самоуправления, перевела понятие «муниципальное образование» из видового в родовое, развернув его в пять видов муниципалитетов, создав при этом два уровня местного самоуправления наряду с одноуровневым в одном виде муниципалитета – городском округе. Понятия «поселение» и «населённый пункт», бывшие до этого синонимами, были концептуально разведены – поселение стало базовым видом муниципального образования, причём родовым для первого уровня местного самоуправления, а населённый пункт – основной единицей административно-территориального деления, причём тоже родовой.

В результате повсеместного внедрения на территории Российской Федерации поселенческого уровня местного самоуправления общее количество муниципальных образований в стране увеличилось более чем в 2 раза – с 11 до 23 тысяч, и подавляющее большинство из них – сельские поселения. Для сравнения: в РСФСР по состоянию на 1986 год было 28446 сходных административно-территориальных единиц, в каждой из которых формировались собственные органы местного управления.

Однако по состоянию на 1 марта 2019 года число муниципальных образований в Российской Федерации не достигало и 21,5 тысячи единиц. Возникает закономерный вопрос: почему за прошедшие 15 лет количество муниципальных образований, преимущественно сельских, сократилось на полторы тысячи муниципалитетов?

Отчасти это стало результатом объективных, порой негативных, демографических и социально-экономических процессов – обезлюживания малых поселений, деградации сельских территорий и оттока сельского населения в города. В большинстве же случаев причиной тому послужили административные реформы по укрупнению муниципальных образований, особенно активно проводившиеся органами государственной власти отдельных субъектов Российской Федерации в последние годы.

Следует отметить, что объединение поселений между собой (по сути их укрупнение) было изначально предусмотрено в Феде-

ральном законе № 131-ФЗ, но при этом важной особенностью законодательного регулирования было то, что объединяться могли сельские поселения только с сельскими поселениями, а городские поселения, соответственно, только с городскими поселениями. В период 2003–2007 годов такие случаи объединения поселений, особенно сельских между собой, действительно имели место, но не носили массового характера, а были единичными.

В указанный период в некоторых субъектах Российской Федерации имелись и случаи объединения всех поселений, входящих в состав муниципального района, с наделением вновь образованного муниципального образования статусом городского округа и утратой, соответственно, указанными поселениями и муниципальным районом статуса муниципального образования, хотя такой вариант образования городских округов не был предусмотрен действующей на тот момент редакцией Федерального закона № 131-ФЗ (не предусмотрен он и в настоящее время). Первопроходцами в части проведения такого рода преобразований были Калининградская область (где к концу 2007 года сохранилось всего 3 муниципальных района, а остальные были преобразованы в городские округа) и Московская область (на территории которой было образовано 3 городских округа на базе муниципальных районов).

Федеральным законом от 18 октября 2007 г. № 230-ФЗ была введена возможность объединения поселения, в том числе городского поселения, с городским округом, но при этом одномоментно могло быть присоединено только одно поселение.

Первыми этой законодательной новеллой в течение 2009–2014 годов воспользовались Нижегородская, Калининградская, Сахалинская и Московская области.

Однако в 2015 году начались преобразования муниципальных образований, при которых объединяются не просто одно или последовательно несколько поселений с городским округом, а одновременно все поселения в составе муниципального района с близлежащим городским округом, и муниципальный район ликвидируется (что также не было тогда предусмотрено Федеральным законом № 131-ФЗ и осуществлялось, таким образом, вне предусмотренных на федеральном уровне пределов правового регулирования, которые могли осуществлять субъекты Российской Федерации). Такого рода преобразования состоялись в Московской области, где пять районов таким образом были преобразованы в городские округа.

В этот же период (конец 2014 года – 2015 год) в Магаданской области все муниципальные районы (7) были преобразованы в городские округа путём объединения всех поселений, входящих

в состав муниципального района, с наделением вновь образованного муниципального образования статусом городского округа.

Массовый характер процесс объединения поселений с городскими округами приобрёл в конце 2016 года. Причём произошёл качественный скачок – широкое распространение получили именно преобразования, приводящие к упразднению муниципальных районов и образованию на их территориях городских округов:

- Калининградская область – 3 муниципальных района были в этот период таким образом переделаны в городские округа;

- Московская область – 6 муниципальных районов;

- Сахалинская область – 1 муниципальный район, в результате чего Сахалинская область стала вторым после Магаданской области субъектом Российской Федерации, в которых полностью отсутствовали поселения и муниципальные районы, а вся территория была распределена между городскими округами.

Весной 2017 года процесс продолжился:

- Московская область – 3 муниципальных района преобразуются в городские округа;

- Тверская область – 1 муниципальный район переделывается в городской округ;

- Ставропольский край – 9 муниципальных районов превращаются в городские округа.

Таким образом, в конце 2016 – начале 2017 года наиболее масштабные территориальные преобразования, связанные с преобразованием муниципальных районов в городские округа и, соответственно, с ликвидацией поселенческого уровня местного самоуправления, произошли в Московской области и Ставропольском крае, и происходили они в большей части способами, не предусмотренными Федеральным законом № 131-ФЗ.

В связи с возникшим общественным протестом и правовой дискуссией относительно правомерности таких преобразований были инициированы изменения в Федеральный закон № 131-ФЗ, допускающие объединение всех поселений в составе муниципального района с городским округом с последующим упразднением муниципального района (Федеральный закон от 3 апреля 2017 года № 62-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», далее – Федеральный закон № 62-ФЗ).

Это породило в 2017 – начале 2018 гг. очередную волну преобразований муниципальных районов в городские округа, ещё более массовую, поскольку она опиралась уже на закон, т. е. была легализована:

- Московская область – 14 муниципальных районов преобразовано в городские округа;
- Пермский край – образовано 6 новых городских округов на базе муниципальных районов;
- Белгородская область – 6 новых городских округов на базе районов;
- Калининградская область – 2 муниципальных района преобразовано в городские округа (в итоге в области остался только 1 муниципальный район, а вся остальная территория была поделена между городскими округами; к 1 января 2019 года уже вся территория области поделена между городскими округами);
- Тверская область – 2 муниципальных района преобразовано в городские округа;
- Нижегородская область – 1 район приобрёл статус городского округа.

Однако даже с учётом изменений в законодательстве Российской Федерации такие преобразования не всегда осуществлялись в полном соответствии с требованиями Федерального закона № 131-ФЗ. Так, Федеральный закон № 62-ФЗ установил единственный вариант объединения, при котором все поселения, входящие в состав муниципального района, объединяются с уже существующим городским округом, а муниципальный район, в котором все поселения, входившие в его состав, объединились с городским округом, и сами поселения утрачивают статус муниципальных образований. На месте преобразованного таким способом муниципального района возникает городской округ.

Вместе с тем во многих случаях преобразование муниципальных районов в городские округа осуществлялось путём объединения всех поселений, входящих в состав муниципального района, между собой, а не с городским округом. Данный способ создания городского округа не был предусмотрен Федеральным законом № 131-ФЗ (в редакции Федерального закона № 62-ФЗ). В настоящее время в действующей редакции Федерального закона № 131-ФЗ указанный способ также отсутствует.

Федеральным законом от 1 мая 2019 г. № 87-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 87-ФЗ) был введён среди прочего новый вид муниципального образования – муниципальный округ, который должен обеспечивать возможность консолидации представительских и административных ресурсов, в том числе на сельских территориях, в целях оптимизации расходов на содержание органов

местного самоуправления, посредством создания одноуровневой системы местного самоуправления, но только там и в тех случаях, где это действительно целесообразно.

Кроме того, муниципальные округа могут быть образованы, в первую очередь, в результате наделения городских округов, созданных в последние годы в соответствии с Федеральным законом № 62-ФЗ на базе муниципальных районов и не соответствующих критериям урбанизации, установленным Федеральным законом № 87-ФЗ, статусом муниципального округа, а также в результате объединения всех поселений, входящих в состав муниципального района. Таким образом, муниципальный округ – это новый вид муниципалитета со своим особым публично-правовым статусом, во многом схожим с городским округом, но более характерным для сельских либо смешанных сельско-городских территорий с преобладанием в их составе неурбанизированных пространств.

В связи с этим согласно Федеральному закону № 87-ФЗ одновременное объединение всех поселений, входящих в состав муниципального района, влечёт наделение вновь образованного муниципального образования только статусом муниципального округа. Городские округа, как один из видов муниципальных образований, также сохранены, и муниципальные округа могут быть преобразованы в городские округа, но только в случае, если их территории будут соответствовать определённым критериям.

Во-первых, в состав территории городского округа должны будут входить один или несколько городов и (или) иных городских населённых пунктов, не являющихся муниципальными образованиями, в которых должно проживать не менее двух третей населения городского округа.

Во-вторых, в состав территории городского округа также могут входить территории сельских населённых пунктов, не являющихся муниципальными образованиями, и территории, предназначенные для развития социальной, транспортной и иной инфраструктуры городского округа, размер которых не может превышать в два и более раза площадь территорий городов и (или) иных городских населённых пунктов, входящих в состав городского округа.

В-третьих, на территории городского округа плотность населения должна в пять и более раз превышать среднюю плотность населения в Российской Федерации.

При этом в случае, если городские округа не будут соответствовать указанным требованиям, то они до 2025 года должны будут наделены законом субъекта Российской Федерации статусом муниципального округа.

Кроме того, предусмотрена возможность объединения городских округов между собой, объединения городского округа с муниципальным округом, но только с согласия населения, выраженного представительными органами каждого из объединяемых муниципальных образований. При этом каждый из объединившихся городских округов, объединившиеся городской округ и муниципальный округ будут утрачивать статус муниципального образования с появлением вновь образованного муниципального образования.

Таким образом, Федеральным законом № 131-ФЗ предусмотрен закрытый перечень способов преобразования муниципальных образований. В связи с этим осуществление преобразований способами, не предусмотренными данным Федеральным законом, недопустимо. Соответственно, объединение всех поселений в составе муниципального района между собой (а не путём присоединения их к городскому округу) с последующим наделением этого образования статусом городского округа не соответствует Федеральному закону № 131-ФЗ.

Между тем такие преобразования муниципальных районов в городские округа всё-таки осуществлялись, например, в следующих субъектах Федерации:

- Пермский край – 11 случаев (2019 г.);
- Московская область – 32 случая (2015–2019 гг.);
- Калининградская область – 3 случая (2018 г.);
- Нижегородская область – 11 случаев (2010–2019 гг.);
- Тверская область – 4 случая (2015–2018 гг.);
- Белгородская область – 8 случаев (2 – в 2007 г., 6 – в 2018 г.).

Одновременно массовый характер приобрело объединение (укрупнение) сельских поселений – в Вологодской, Курганской, Рязанской, Смоленской, Тверской областях (2/3 всех преобразований в стране в 2017 году носили такой характер и осуществлялись в указанных регионах).

Если в 2016 году в целом по стране прекратило существование 69 сельских поселений, то в 2017 году – уже 348. Если в 2016 году появилось только 4 городских округа, то в 2017 – уже 27.

В целом за период 2015–2019 годов прекратили существование 136 муниципальных районов. Ко второй половине 2019 года в следующих субъектах Российской Федерации были полностью ликвидированы районы (а значит, и поселенческий уровень местного самоуправления) и вся территория была поделена на городские округа:

- Калининградская область;
- Сахалинская область;
- Магаданская область.

На указанный период (середина 2019 года) в Московской области оставалось 8 муниципальных районов, остальные 59 муниципалитетов имели статус городских округов. К настоящему моменту (на начало 2020 года) все муниципальные районы Московской области преобразованы в городские округа. Причём такие преобразования нередко сопровождались критикой относительно их правомерности, прежде всего, в части учёта мнения населения, так как проводились как в отсутствие выраженного в установленной форме согласия поселений на объединение, так и при наличии явно выраженного несогласия.

Особенно масштабный характер это приобрело в Московской области: только в 2018 году преобразование муниципальных районов в городские округа в отсутствие выраженного в установленной форме согласия населения было проведено в Одинцовском и Ленинском районах, а вопреки несогласию отдельных поселений – в Можайском, Талдомском, Ногинском, Одинцовском, Раменском, Сергиево-Посадском, Ленинском муниципальных районах.

Данные факты послужили основанием для возникновения судебных споров о правомерности таких преобразований, которые рассматривались вплоть до Верховного Суда Российской Федерации. В то же время во всех таких случаях были вынесены решения об отказе в удовлетворении исковых требований о признании недействующими законов Московской области об указанных территориальных преобразованиях, в том числе по основанию признания заявителя ненадлежащим либо в связи с признанием достаточным решения представительного органа муниципального района о согласии проведения преобразования, вне зависимости от мнения отдельных поселений в его составе.

Укрупнение муниципальных образований традиционно обосновывается такими аргументами, как повышение уровня сбалансированности местных бюджетов, сокращение штатов органов местного самоуправления и, как следствие, расходов на их содержание, повышение доступности публичных услуг, упрощение системы управления («повышение управляемости»). Однако анализ практики таких преобразований показывает, что ожидаемые от них положительные эффекты не всегда достигаются.

В частности, уровень сбалансированности местных бюджетов не повышается, так как новых источников доходов местных бюджетов не появляется. Расходы на содержание аппарата управления не сокращаются, так как не изменяется управляемая территория и ликвидация муниципального образования не означает ликвидацию органов управления на этой территории – из самостоятель-

ных органов местного самоуправления они переходят в разряд территориальных подразделений органов местного самоуправления укрупнённого муниципального образования; ликвидируются только представительные органы, однако на сельских территориях депутаты в абсолютном большинстве осуществляли свои полномочия на неоплачиваемой основе и на их содержание не выделялись бюджетные средства.

Но больше всего наблюдаются риски, связанные с декларируемым повышением доступности публичных услуг населению: она не только не повышается, но, напротив, ухудшается или в лучшем случае не изменяется, особенно в самых отдалённых населённых пунктах – и это вполне объяснимо, поскольку при укрупнении муниципальных образований отдалённость таких населённых пунктов от административного центра и органов управления увеличивается.

Указанные изменения окончательно узаконили то, против чего выступало большое количество экспертов, – размывание общины, базовой социальной основы местного самоуправления. Нет общины – нет реального местного самоуправления, а есть местная власть, по ряду признаков на него похожая. При этом основное отличие *местных органов управления* от *органов местного самоуправления* (в их традиционном понимании) в наличии у последних реальных прав и способности самостоятельно и под свою ответственность решать привязанные к конкретному муниципалитету вопросы местного значения, учитывая при этом местные особенности и традиции, привлекая присущие этому месту ресурсы.

Таким образом, отрицательные последствия таких преобразований очевидны.

Во-первых, ресурсы концентрируются в административном центре объединённого муниципального образования, и даже в тех случаях, когда социально-экономическое развитие на присоединённых территориях продолжается, явным образом снижается уровень участия населения в осуществлении местного самоуправления. Если до преобразования муниципальных образований путём объединения их жители имели избираемые ими органы местного самоуправления и, что особенно важно, свой, пусть и недостаточно наполненный местный бюджет, в который вышестоящие уровни власти вынуждены перечислять межбюджетные трансферты, то после присоединения их интересы просто «растворяются» в общей массе и вытесняются на периферию публичного внимания.

Во-вторых, укрупнение ведёт к так называемому «сжатию пространства» – известному в экономической географии явлению физического сокращения освоенных и заселённых территорий за счёт

концентрации населения и ресурсов в центральной части муниципалитета при деградации территорий, оказывающихся при этом процессе на периферии.

Причём хозяйственная очаговость (формирование «островков» экономической активности, окружённых социально-демографической «пустыней») выражается не только в депопуляции, но даже в статистически подтверждённом снижении от центра к окраинам плодородия почв, урожайности, продуктивности сельскохозяйственных животных и т. д.

Возникает цепная реакция: отсутствие дорог, распад инфраструктуры усиливают деградацию поселений (в особенности окраинных), это провоцирует ещё больший отток населения в центральную часть муниципального образования, а малозаселённые территории перестают интересовать власти в смысле улучшения сельской поселенческой, хозяйственной, природной и инфраструктурной среды.

Порочность сселения жителей в мегаполисы и крупные города, искусственного подстёгивания таких процессов подтверждает и ситуация с пандемией нового коронавируса и подобные возможные ситуации, когда скученное в пространстве население подвержено высокому риску взаимозаражения, а режим самоизоляции вынуждено проводить в весьма ограниченном пространстве квартир в городских многоквартирных домах с единой системой вентиляции, общими лифтами, коридорами и лестничными площадками.

Однако процессы, связанные с практикой «укрупнения» муниципальных образований посредством образования городских округов в границах ранее существовавших муниципальных районов, в том числе в малонаселённых и труднодоступных местностях, уже приобрели массовый характер, что приводит, по сути, к ликвидации поселенческого уровня местного самоуправления на данных территориях, а часто и к образованию городских округов на неурбанизированных пространствах.

Вместе с тем понятие «городской округ» предполагает, что эта территория должна быть именно урбанизированной, то есть она должна строиться в границах единой городской инфраструктуры: транспортной, социальной, коммунальной, инфраструктуры связи и т. д. с определённой плотностью населения и застройки. Только в таком случае территория может называться городской, или урбанизированной.

Очевидно, что объём полномочий, их характер, содержание, экономический потенциал сельской территории и города существенно отличаются. Города – это самодостаточные административные единицы, они могут и должны развиваться сами, на своих собственных

ресурсах и инфраструктуре. Сельские же территории, особенно в отдалённых, например, северных частях нашей страны, требуют и дополнительного внимания, и дополнительных ресурсов. Для их минимального финансового обеспечения требуется предоставление финансовой помощи из бюджетов вышестоящего уровня, а население нуждается в льготах для своего проживания. Поэтому ситуации, когда городом стали называться территории в бескрайней тундре и тайге, иногда размером с отдельные европейские государства, были, мягко говоря, неоднозначными. Практика, которая продолжалась порядка пяти лет, когда на месте муниципальных районов в малонаселённых местностях Магадана, Сахалина, Норильска возникали такого рода «города», стала вызывать много вопросов, что потребовало выработать некий оптимальный и законный вариант территориальной организации для крупных по территории муниципальных образований, которые не могут поддерживать двухуровневую систему местного самоуправления, либо она там объективно нецелесообразна.

В результате был предложен вариант, воплощённый в Федеральном законе № 87-ФЗ, предусматривающий возможность создания двух видов одноуровневых муниципальных образований – городского округа на урбанизированных территориях и муниципального округа на сельских и смешанных (сельско-городских, но с преобладанием сельских) территориях.

Вместе с тем, с учётом того, как будет складываться правоприменительная практика, представляется, что возможно дальнейшее обсуждение критериев образования муниципального округа, при отсутствии которых (или же наоборот, при наличии которых) нельзя упразднить поселения и муниципальный район, в который они входят.

Иными словами, речь идёт о целесообразности сохранения имеющих потенциал социально-экономического и демографического развития поселений. Как вариант, одним из таких критериев возможно определить долю населения, которая проживает вне административного центра муниципального района. Если такая доля значительна – две трети, например, от общего числа населения муниципального района, – то такой муниципальный район и поселения в нём упразднить не надо, так как это свидетельствует о равномерности и достаточной заселённости территории, которая вполне может реально самоуправляться во многих своих частях и развиваться.

Другим критерием могло бы быть условие, при котором, если в состав одного или нескольких поселений муниципального района входит населённый пункт с численностью населения 3000 человек

и более (за исключением населённого пункта, являющегося административным центром муниципального района, т. е. должно быть в наличии ещё одно или несколько, помимо административного центра, демографически и, надо полагать, социально-экономически состоятельных поселений, имеющих перспективы развития), преобразование муниципального района в муниципальный округ не производится.

По экспертным оценкам, данные меры позволили бы гарантированно сохранить порядка 960 муниципальных районов (из 1728) с поселенческой системой организации местного самоуправления и сохранить местное самоуправление в относительно крупных поселениях, с очевидностью имеющих перспективы социально-экономического и демографического развития.

Следует отметить, что обсуждение и изучение данного вопроса продолжается с учётом формирующейся практики по созданию муниципальных округов в субъектах Российской Федерации.

Проводимая работа по обобщению и анализу существующей практики территориальной организации местного самоуправления показывает, что в настоящее время могут быть выделены следующие наиболее характерные шаги в этой сфере, предпринимаемые в различных субъектах Российской Федерации:

- часть регионов в настоящее время не проводят и в ближайшей перспективе не планируют проводить организационно-территориальные преобразования в части создания городских и муниципальных округов (например, республики Адыгея, Алтай, Дагестан, Татарстан, Брянская, Вологодская, Воронежская, Калужская, Новосибирская, Пензенская, Рязанская области и т. д.);

- часть регионов не исключают возможности проведения территориальных преобразований, но при этом ссылаются на достаточно длительный переходный период до 1 января 2025 года, в течение которого планируется изучить опыт других регионов по созданию муниципальных округов и после этого принять соответствующие решения (например, Республика Бурятия, Камчатский и Хабаровский края, Липецкая область, Ямало-Ненецкий автономный округ);

- другие регионы в качестве эксперимента определяют на своих территориях один-два пилотных района, которые преобразовывают в муниципальные округа и детально прорабатывают положительные и отрицательные эффекты от подобных мероприятий с целью возможного последующего транслирования на другие свои территории (например, Красноярский край, Курганская, Орловская области);

- некоторые регионы активно приступили к реализации положений Федерального закона № 87-ФЗ в части создания муници-

пальных округов (например, Республика Коми, Пермский и Приморский края);

– имеются субъекты Российской Федерации, которые не исключают в перспективе возможность осуществления муниципально-территориальных преобразований, но при этом, со ссылкой на подготовку и проведение Всероссийской переписи населения – 2020, придерживаются рекомендации не осуществлять в 2020 году преобразования административно-территориальных и муниципальных образований, а также переименования географических объектов (например, Алтайский край и Ленинградская область).

Таким образом, как показывает приведённая статистика, большинство субъектов Российской Федерации с осторожностью подходят к процессам новых организационно-территориальных преобразований, тщательно изучая и взвешивая социально-экономические, финансовые и управленческие эффекты от их возможной реализации.

С учётом происходящих и описанных организационно-территориальных преобразований местного самоуправления необходимо обратить внимание и на такую тему, как регулирование общих принципов административно-территориального устройства на федеральном уровне. Данный вопрос давно и активно обсуждается на самых различных площадках, в том числе и на высоком уровне. При этом имеется консенсус экспертов по данному вопросу – общие принципы административно-территориального устройства необходимо урегулировать в федеральном законе.

В частности, рассматриваются варианты предусмотреть в федеральном законодательстве, среди прочего:

– нормативное закрепление понятия «населённый пункт» и его видов (городской и сельский);

– установление понятий «город» и «посёлок» как видов городских населённых пунктов;

– закрепление роли субъектов Российской Федерации в определении конкретного административно-территориального устройства на своей территории на основании общих принципов, установленных федеральным законом.

Обсуждение данных вопросов связано и с тем, что указанные понятия и термины широко используются в действующем законодательстве, в том числе и в Федеральном законе № 131-ФЗ, а легального их определения нет, если не считать Указ Президиума Верховного Совета РСФСР от 17 августа 1982 г. «О порядке решения вопросов административно-территориального устройства РСФСР», действующий сегодня в части, не противоречащей федеральному законодательству. К тому же этот документ может быть отменён

в ближайшее время с учётом подписанного 11 сентября 2019 года поручения Правительства Российской Федерации, в соответствии с которым Министерству юстиции Российской Федерации в координации с остальными федеральными органами исполнительной власти поручено подготовить проект постановления Правительства Российской Федерации, предусматривающего признание утратившими силу или недействующими на территории Российской Федерации правовых актов СССР и РСФСР с 1 февраля 2020 года согласно прилагаемым перечням.

Таким образом, в плане совершенствования правовой основы территориальных преобразований, упорядочения и унификации управленческой практики в масштабах страны вопрос установления на федеральном уровне основ административно-территориального устройства представляется весьма актуальным. Конституционный Суд Российской Федерации в постановлении от 24 января 1997 г. № 1-П (т. н. «удмуртское дело») указал, что административно-территориальное устройство субъектов Российской Федерации – это вопрос их исключительного ведения. Но в этом решении Конституционного Суда Российской Федерации имелось в виду осуществление конкретного административно-территориального деления, что, конечно, является сферой ответственности региональных властей: создание и упразднение населённых пунктов, изменение их статуса с городского на сельский и обратно и т. п. Однако базовые понятия, характеризующие административно-территориальное устройство субъектов Российской Федерации, должны быть едиными. Например, не могут одинаковые по численности и плотности населения, характеру его занятости, уровню развития инфраструктуры и подобным признакам населённые пункты в разных регионах страны иметь разный статус – в одних считаться сельскими, а в других городскими.

Необходимость в определённой унификации понятий и порядка осуществления административно-территориальных преобразований диктуется принципами единства правового и экономического пространства в стране, федеративным (а не конфедеративным) устройством России.

Согласно Конституции Российской Федерации, федеративное устройство Российской Федерации основано на её государственной целостности и единстве системы государственной власти (статья 5). Населённые пункты – не просто единицы управления территориями, это географические объекты, ключевые элементы экономической географии, единицы системы расселения. Населённые пункты возникают и развиваются по объективным законам, и они не могут создаваться, изменяться, упраздняться искусственно, произвольно

по решению органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Поэтому закономерно, что правовые основы их существования должны быть закреплены в федеральном законе.

Попытки сформулировать основы административно-территориального устройства несколько раз предпринимались на федеральном уровне, однако пока они не увенчались успехом. Работа в данном направлении продолжается.

В качестве вывода участники совещания полагают необходимым отметить все более отчётливо проявляющуюся коллизию между политико-правовыми декларациями о месте и роли местного самоуправления и фактически осуществляемыми законодательными преобразованиями в части его территориальной организации: тезис о приближении муниципальной власти к населению – и фактическое «отдаление» органов местного самоуправления за счёт укрупнения муниципалитетов (в том числе в части создания городских округов на неурбанизированных территориях), сокращение прямого участия населения в решении вопросов местного значения и организации местного самоуправления на территории (в том числе в части форм и юридического значения учёта мнения населения при преобразовании муниципальных образований, а также в части толкования права на местный референдум, которое практически делает невозможным его реализацию).

В настоящее время Стратегия пространственного развития Российской Федерации преимущественно основана на выстраивании экономической модели развития страны в основном вокруг нескольких десятков агломераций, в которых проживает примерно 73 миллиона человек. При этом развитию иных территорий государства, в которых проживает другая половина населения страны, в данной Стратегии уделяется гораздо меньшее значение.

В то же время обеспечить сбалансированное пространственное развитие территорий Российской Федерации указанным путём не представляется возможным, поскольку определение в качестве приоритетного ориентира пространственного развития Российской Федерации обеспечения условий для социально-экономического развития перспективных центров экономического роста в субъектах Российской Федерации ещё больше может увеличить диспропорции в уровне социально-экономического развития таких центров и других территорий, в первую очередь депрессивных. Кроме того, развитие только крупных и крупнейших городских агломераций неизбежно приведёт к росту численности городского населения и, соответственно, уменьшению численности сельского населения (через внутреннюю миграцию), и, как итог, ещё большему опустению пери-

ферических территорий страны, что, как представляется, несёт риски для обеспечения национальной безопасности государства.

В настоящее время в принятой Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года к числу основных направлений пространственного развития Российской Федерации было отнесено, в частности, обеспечение сбалансированного развития городских территорий, в том числе путём освоения заброшенных и неэффективно используемых территорий, согласованного и комплексного развития застроенных и планируемых к застройке территорий, содействие развитию малых и средних городов и крупных сельских населённых пунктов как межмуниципальных обслуживающих центров для сельских территорий, обеспечивающих население и предпринимателей различными видами услуг (отраслей социальной сферы, сервисного обслуживания сельскохозяйственной техники и оборудования, информационно-консультационных услуг, услуг в области хранения и переработки местного сельскохозяйственного сырья и т. д.).

Вместе с тем представляется, что в Стратегии пространственного развития не удалось в полной мере сформировать системный механизм, предусматривающий комплекс взаимосвязанных мер по сбалансированному развитию крупных и крупнейших городских агломераций, а также малых и средних городов и сельских территорий, не входящих в их состав.

В России начиная с середины 2000-х годов вновь активизировалась работа по подготовке проектов пространственного развития существующих агломераций, а также создания новых. При этом одним из приоритетов регионального развития России на ближайшую перспективу является выработка механизмов инфраструктурной поддержки развития городских агломераций с увеличением их количества и максимальным рассредоточением по территории страны.

Агломерация характеризуется, с одной стороны, наличием в них нескольких муниципальных образований, с другой – их тесной взаимосвязью. Сочетание обоих факторов порождает особое качество данной совокупности муниципальных образований – системность (эмерджентность), при которой не происходит ни полного их слияния до утраты собственной идентичности, ни размежевания до утраты взаимосвязи и взаимовлияния.

Однако в ходе агломерирования совокупность муниципальных образований все больше приобретает черты единого хозяйственного организма, имеющего значительный объём общих задач и требующего комплексного, взаимосвязанного стратегического планирования и развития.

В этой связи с учётом в том числе мирового опыта (на примере агломерации Большой Париж и других мегаполисов) представляется, что оптимальным вариантом системы формирования и управления развитием крупных и крупнейших городских агломераций (с численностью жителей 500 тыс. и более человек) является вариант, при котором «ядром» агломерации является городской округ с внутригородским делением, а отношения с «короной» агломерации строятся на принципах межмуниципального сотрудничества, требующего для этого новых правовых конструкций. Координирующие функции деятельности городской агломерации в масштабе субъекта Федерации должны осуществлять высшие региональные органы государственной власти.

Данная модель содержит явно положительный, но при этом ещё не до конца раскрытый в нашей стране потенциал в процессах городского агломерирования и требует выработки рекомендаций по своему определению и закреплению, в том числе законодательному.

Вместе с тем следует отметить, что вопросы законодательного определения понятия «городская агломерация», критериев, целей и задач её создания, порядка организации и деятельности городской агломерации находятся в процессе обсуждения, и на федеральном уровне не выработана окончательная единая позиция. В связи с этим на федеральном уровне требуется определить правовые основы создания и функционирования городских агломераций. Однако данные процессы не должны обладать признаками искусственно создаваемого, насаждаемого. Если есть некоторые центры, к которым тянется их периферийное окружение, то не надо этому препятствовать, это естественно и оправдано в определённых пределах. Если речь идёт о сознательном, искусственном подталкивании к созданию городских агломераций, о поглощении ими прилегающих населённых пунктов, о стягивании к таким центрам всех ресурсов, включая людские, – данные процессы могут иметь негативные эффекты, связанные с запредельной антропогенной нагрузкой на одни территории и оттоком людей из периферийных регионов, которые и так мало населены, а это, в свою очередь, создаёт риски обустройству и удержанию территорий страны.

С учётом состоявшегося обсуждения участники совещания считают необходимым **рекомендовать:**

1. Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации и Правительству Российской Федерации рассмотреть возможность:

1.1. Установления в Федеральном законе № 131-ФЗ запрета на упразднение поселений и муниципального района в случае, если

в поселениях (за исключением населённого пункта, являющегося административным центром муниципального района), входящих в состав района, проживает не менее двух третей от численности всего населения соответствующего района или в состав одного или нескольких поселений муниципального района входит населённый пункт (населённые пункты) с численностью населения 3 000 человек и более (за исключением населённого пункта, являющегося административным центром района).

1.2. Закрепления в Федеральном законе № 131-ФЗ положения, предполагающего обратное преобразование (в случае объективной необходимости) муниципального округа в муниципальный район (путём изменения статуса муниципального округа в связи с наделением его статусом муниципального района с одновременным наделением населённых пунктов (группы населённых пунктов), входящих в состав муниципального округа, статусом поселений).

1.3. Установления на федеральном уровне правовых основ формирования и функционирования городских агломераций, определяющих понятия и статус «городской агломерации», их виды, а также принципы формирования и управления городскими агломерациями.

1.4. Разработки и принятия федерального закона, устанавливающего принципы административно-территориального устройства в субъектах Российской Федерации, определяющего:

- понятия «административно-территориальное (территориальное) устройство», «административно-территориальная единица»;

- понятия «населённый пункт» и его видов – город, посёлок, сельский населённый пункт, критерии отнесения населённых пунктов к тем или иным видам, порядок наделения населённых пунктов соответствующим видовым статусом и лишения этого статуса (городской, сельский);

- общий порядок образования, объединения, преобразования, упразднения административно-территориальных единиц, установления и изменения их границ;

- компетенцию субъектов Российской Федерации в определении конкретного административно-территориального устройства на своей территории на основе общих принципов, установленных федеральным законом.

1.5. Осуществления постоянного мониторинга производимых в субъектах Российской Федерации муниципально-территориальных преобразований, анализа и предварительной оценки их эффективности и целесообразности.

2. Правительству Российской Федерации рассмотреть возможность:

в Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года, утверждённой распоряжением Правительства Российской Федерации от 13 февраля 2019 г. № 207-р:

- предусмотреть системный механизм, предусматривающий комплекс взаимосвязанных мер по сбалансированному развитию крупных и крупнейших городских агломераций, а также малых и средних городов и сельских территорий, не входящих в их состав;
- конкретизации основных направлений развития сельских территорий, а также малых и средних городов, имеющих геостратегическое значение для сохранения поселенческого уровня местного самоуправления в стране и обеспечения сбалансированности расселения на её территории, обеспечения устойчивого и гармоничного социально-экономического развития.

3. Органам государственной власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления при осуществлении преобразований муниципальных образований:

– обеспечить до 1 января 2025 года реализацию положений Федерального закона № 87-ФЗ, в частности, путём преобразования городских округов, не отвечающих критериям урбанизации, в муниципальные округа в соответствии с требованиями данного Федерального закона;

– осуществлять более детальную подготовку и широкое обсуждение возможных территориальных преобразований организации местного самоуправления в субъектах Российской Федерации с экспертным и муниципальным сообществом;

– ориентироваться на принцип, исключающий возможность упразднения муниципального района и входящих в его состав поселений в случае, если в поселениях (за исключением населённого пункта, являющегося административным центром муниципального района), входящих в состав района, проживает не менее двух третей от численности всего населения соответствующего района или в состав одного или нескольких поселений муниципального района входит населённый пункт (населённые пункты) с численностью населения 3 000 человек и более (за исключением населённого пункта, являющегося административным центром района);

– привлекать к обсуждению и рассмотрению вопросов о территориальных преобразованиях в субъектах Российской Федерации представителей государственной власти субъекта Российской Федерации и органов местного самоуправления в области эконо-

мики и финансов в целях детального прогнозирования возможности достижения реального улучшения финансовой, экономической и инвестиционной эффективности таких преобразований, в первую очередь при создании городских и муниципальных округов путём упразднения существующих поселений и муниципальных районов;

- использовать проектные методы на этапе разработки законодательных инициатив по преобразованию муниципальных районов в городские и муниципальные округа, предусматривающие чёткую проработку предпосылок, конкретных целей и задач укрупнения муниципальных образований, прогнозируемую стоимость планируемых мероприятий, анализ возможных преимуществ, последствий и рисков, а также обеспечения публично-властной деятельности на преобразуемых территориях, с установлением критериев оценки эффективности планируемых преобразований указанных муниципальных образований;

- рассмотреть возможность и целесообразность распространения практики формирования городских округов с внутригородским делением, прежде всего на тех территориях, которые в соответствии со Стратегией пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года определены как перспективные центры экономического роста Российской Федерации и субъектов Российской Федерации и в состав которых входят крупнейшие и крупные агломерации (с численностью населения более 500 тыс. человек).

4. Всероссийской ассоциации развития местного самоуправления, Общероссийскому конгрессу муниципальных образований, Всероссийскому совету местного самоуправления, Союзу российских городов, Ассоциации малых и средних городов России, советам муниципальных образований субъектов Российской Федерации, иным объединениям муниципальных образований рассмотреть возможность:

- проведения постоянного мониторинга правовых, финансовых, социально-экономических, организационных и управленческих изменений и эффектов в процессе осуществления территориальных преобразований муниципальных образований, с тиражированием лучших практик и анализом негативных эффектов и рисков;

- проведения постоянного мониторинга по выявлению проблем развития практики межмуниципального сотрудничества, в том числе как механизма организации защиты законности проводимых преобразований муниципалитетов и соблюдения требований федерального законодательства в отношении способов их осуществления и учёта мнения населения.

**ФЕДЕРАЛЬНЫЕ ЭКСПЕРТНЫЕ СЛУШАНИЯ НА ТЕМУ
«О РАЗВИТИИ ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО ОБЩЕСТВЕННОГО
САМОУПРАВЛЕНИЯ, МЕСТНЫХ СООБЩЕСТВ И ФОРМ
УЧАСТИЯ ГРАЖДАН В ОСУЩЕСТВЛЕНИИ МЕСТНОГО
И ОБЩЕСТВЕННОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ»**

(планировалось к проведению в Псковской области, апрель 2020 года)

Утверждены 22 июня 2020 г.

**РЕКОМЕНДАЦИИ
федеральных экспертных слушаний на тему
«О развитии территориального общественного самоуправления,
местных сообществ и форм участия граждан в осуществлении
местного и общественного самоуправления»
(слушания проводились дистанционно)**

Гражданское участие является одним из базовых принципов функционирования местного самоуправления. Граждане непосредственно осуществляют публичную власть путём референдума и выборов. Но также очевидно, что на уровне местного самоуправления гражданское участие может и должно быть достаточно широким и влиятельным, так как именно там решается большинство вопросов жизнедеятельности населения.

Одной из современных и актуальных задач, которая должна быть решена для дальнейшего развития местного самоуправления, – задача вовлечения сколь возможно большего числа жителей в общественное самоуправление на территориях проживания. Важная особенность муниципального строительства на всех его этапах состоит в том, что все его преобразования должны быть направлены на расширение непосредственного прямого участия граждан во всех сферах местной жизни, на рост инициативности жителей в решении вопросов местного значения и усиление контроля местных сообществ за действиями избранной ими муниципальной власти. Именно активная гражданская позиция жителей – необходимое условие гармоничного развития муниципальных образований.

Эффективность муниципального управления определяется как результат сложного взаимодействия различных факторов: природных, географических, человеческих, экономических, социально-экономических и других, оказывающих влияние на принятие и реализацию управленческих решений. И в решении этой проблемы в последнее время намечается активизация как населения, так и властных структур, понимающих, что только с помощью самого населения в условиях социальной рыночной экономики могут быть решены неотложные нужды граждан.

Позитивными предпосылками общественно-государственно-муниципального партнёрства являются сравнительные преимущества каждой из сторон. В случае государства и муниципалитета речь идёт о выгодах специализации, профессионализма, отдачи на масштаб и возможности бюджетного планирования и манёвра. Сравнительными преимуществами общества являются высокая мотивация, в основе которой лежит как практический интерес, так и желание дарения и чувство гражданского долга, лучшая информированность об общественных нуждах и большая гибкость в поисках путей их удовлетворения. Следовательно, появляется возможность «разделения труда» между обществом, государством и муниципалитетом, вовлечёнными в совместное производство (со-производство) общественных благ и услуг.

Впервые на феномен со-производства в 1978 году обратила внимание Э. Остром, предложившая концепцию, согласно которой граждане не рассматриваются лишь в качестве пассивных получателей общественных благ и услуг, а являются в том числе непосредственными участниками производства последних. Потенциал со-производства особенно велик в тех случаях, когда возможности государства ограничены нехваткой бюджетных средств, а также недостаточной мотивацией и квалификацией чиновников, тогда как в обществе существуют значительные ресурсы в виде навыков, знаний, стимулов и свободного времени жителей. В таком случае создание совместными усилиями, к примеру, улучшенной инфраструктуры или оказание более качественных услуг создают значительный синергетический эффект, взаимовыгодный для общества и государства.

Международный опыт показывает, что привлечение людей к решению локальных проблем по месту жительства и к участию в общественных делах могут способствовать городскому развитию. Добровольное участие в создании общественных благ и услуг часто рассматривается как признак зрелости гражданского общества, где индивиды объединены общим интересом и готовы ради этого к совместным действиям. Гражданское общество является резервуаром социального потенциала, понимаемого как способность

к самоорганизации и коллективным усилиям ради общего блага. Общественно-государственное партнёрство открывает разнообразные возможности для такой самоорганизации и получения тем самым осязаемой отдачи на «социальный капитал». В свою очередь, социальный потенциал может прирастать опытом коллективного участия в общественно-государственном партнёрстве. Опыт коллективного участия в со-производстве общественных благ и услуг укрепляет навыки коллективных действий как таковых, которые рано или поздно будут востребованы в политической сфере. В последнем случае участие в со-производстве общественных благ может оказаться «начальной школой» самоуправления, как муниципального, так и государственного.

Учитывая изложенное, обсудив комплекс вопросов, связанных с развитием территориального общественного самоуправления, местных сообществ и форм участия граждан в осуществлении местного и общественного самоуправления, участники Федеральных экспертных слушаний отмечают следующее.

Во многих муниципальных образованиях взаимодействие населения и местных властей становится повседневной практикой, осуществляется большая работа по вовлечению жителей в решение важнейших вопросов муниципальных образований, создаются многочисленные институты, способствующие повышению гражданской активности и ответственности жителей. Созданы и активно работают общественные (координационные) советы, способствующие широкому и гласному обсуждению важнейших вопросов жизни муниципальных образований. Органы местного самоуправления создают условия для формирования и деятельности территориального общественного самоуправления. Сегодня во многих субъектах Российской Федерации органы территориального общественного самоуправления вносят заметный, а порой и довольно существенный вклад в социально-экономическое развитие муниципальных образований. В ряде муниципальных образований страны при поддержке местных администраций созданы центры правовой поддержки различных инициатив. Развиваются другие формы общественной самоорганизации, способствующие конструктивному диалогу между местными властями и жителями поселений, их совместной работе по решению проблем своих городов и посёлков.

Формам гражданского участия в местном самоуправлении посвящена отдельная глава в Федеральном законе от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ).

Участники Федеральных экспертных слушаний считают необходимым подчеркнуть, что Федеральный закон № 131-ФЗ регулирует применение форм гражданского участия достаточно подробно и содержит нормы, обеспечивающие участие населения в осуществлении местного самоуправления, даже в случае отсутствия необходимых региональных и муниципальных правовых актов в данной сфере.

Среди различных форм самоорганизации населения самой массовой является территориальное общественное самоуправление.

Правовой статус территориального общественного самоуправления (далее – также ТОС) закреплён Федеральным законом № 131-ФЗ (статья 27 и отдельные положения связанных статей), который определяет ТОС как форму реализации права гражданина на местное самоуправление.

В настоящее время в Российской Федерации зарегистрированы и ведут свою деятельность 33 042 территориальных общественных самоуправления в 82 субъектах Российской Федерации (*данные ежегодного мониторинга ОАТОС и Министерства юстиции Российской Федерации*). Примерно 50 % из них созданы на территории сельских поселений, 14 % – на территории городских поселений, 36 % – на территории городских округов. При этом пространственные модели организации ТОС отличаются многообразием, принимая в городах форму «уличных комитетов», а на территории сложносоставных муниципалитетов и сельских районов, где прямые коммуникации населения с официальными представителями органов местного самоуправления затруднены, выполняет функции первичного звена низовой самоорганизации и посредника во взаимоотношениях населения с местным самоуправлением.

Уровень развития ТОС в разрезе субъектов Российской Федерации крайне неоднороден. Наиболее благоприятной средой для развития ТОС являются южные регионы с высокой плотностью сельского населения, а традиционными лидерами движения ТОС являются Краснодарский край и Волгоградская область. Вместе с тем опыт таких регионов, как Архангельская область, показывает, что ТОС может активно развиваться практически на всей территории страны. Успех развития ТОС в масштабе отдельных регионов зависит не только от низовой активности, но и от позиции должностных лиц органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, уровня информационной и практической поддержки и множества других факторов.

Однако только 2541 ТОС всей страны (7,6 % от общего числа) зарегистрированы в качестве юридических лиц, и только 7 % получают поддержку из местных бюджетов на реализацию собственных инициа-

тив по решению вопросов местного значения (*данные ежегодного мониторинга ОАТОС и Министерства юстиции Российской Федерации*).

При этом меры государственной поддержки ТОС за счёт средств региональных бюджетов реализуются не менее чем в 22 субъектах Российской Федерации (республики Бурятия, Карелия, Саха (Якутия) и Татарстан, Краснодарский, Пермский и Хабаровский края, Архангельская, Белгородская, Волгоградская, Воронежская, Липецкая, Новгородская, Новосибирская, Рязанская, Сахалинская, Смоленская, Тульская, Ульяновская области; в Забайкальском крае, Иркутской и Псковской областях объём такой поддержки весьма ограничен). При этом в 5 регионах России действуют законы о государственной поддержке ТОС (республики Адыгея и Бурятия, Архангельская, Московская и Ульяновская области, Ненецкий автономный округ).

В общероссийском контексте информационная и методическая поддержка ТОС осуществляется в рамках Всероссийского конкурса «Лучшая муниципальная практика», в рамках которой Министерство юстиции Российской Федерации осуществляет организационно-методическое обеспечение номинации «Обеспечение эффективной «обратной связи» с жителями муниципальных образований, развитие территориального общественного самоуправления и привлечение граждан к осуществлению (участию в осуществлении) местного самоуправления в иных формах».

Вместе с тем реализация созидательного потенциала ТОС сдерживается несовершенством правового регулирования его статуса, что неоднократно отмечалось в ходе мероприятий, организуемых профильными комитетами палат Федерального Собрания Российской Федерации, организациями межмуниципального сотрудничества и нашло отражение в перечне поручений Президента Российской Федерации В. В. Путина от 7 сентября 2017 г. № Пр-1773 по итогам состоявшегося 5 августа 2017 года в городе Кирове заседания Совета при Президенте Российской Федерации по развитию местного самоуправления.

Анализ правоприменительной практики и законодательных норм выявил ряд концептуальных гражданско-правовых отличий ТОС, которые требуют отдельного урегулирования в гражданском законодательстве, отграничив ТОС от общественных организаций, в рамках которых развитие этого института местной демократии оказалось затруднено.

Указанные отличия, прежде всего, характеризуются следующим:

– ТОС задуман как форма, обеспечивающая реализацию права граждан на осуществление местного самоуправления и участие в непосредственном отправлении муниципальной власти;

– правоотношения, связанные с созданием и деятельностью ТОС, относятся к предмету правового регулирования Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»;

– отсутствие индивидуального членства (членство не оформляется, в собрании граждан по вопросу учреждения ТОС должно принять участие не менее трети жителей соответствующей территории, достигших 16-летнего возраста) и отдельных учредителей (учредителем является коллективный субъект – жители соответствующей территории);

– создание и деятельность ТОС осуществляются с фактического согласия органов местного самоуправления (ТОС считается учреждённым после регистрации его устава в порядке, предусмотренном актами представительного органа муниципального образования, порядок осуществления ТОС определяется уставом и (или) актами представительного органа муниципального образования);

– территориальный принцип действия (границы территории, на которой учреждается и функционирует ТОС, устанавливаются представительным органом муниципального образования).

На федеральном уровне принимаются меры по совершенствованию законодательства Российской Федерации в части деятельности ТОС в соответствии с абзацами вторым и третьим подпункта «а» пункта 1 перечня поручений Президента Российской Федерации от 7 сентября 2017 г. № Пр-1773 по итогам заседания Совета при Президенте Российской Федерации по развитию местного самоуправления 5 августа 2017 года (пункты 1 и 2 перечня поручений Правительства Российской Федерации от 14 сентября 2017 г. № ДК-П16–6092), в соответствии с которым Правительству Российской Федерации (ответственный – Минюст России) поручено представить предложения о внесении в законодательство Российской Федерации изменений, предусматривающих установление особенностей регулирования деятельности ТОС как некоммерческой организации (НКО), а также предоставление ТОС мер поддержки, предусмотренных для социально ориентированных НКО – исполнителей общественно полезных услуг.

Министерством юстиции Российской Федерации был разработан соответствующий проект федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части установления особенностей регулирования деятельности ТОС как некоммерческой организации» (далее – законопроект о ТОС). Однако в Государственную Думу он до сих пор не внесён.

Вместе с тем, в соответствии с резолюцией Общего собрания членов Общенациональной ассоциации территориального обще-

ственного самоуправления (ОАТОС), выступающей общероссийским центром координации территориального общественного самоуправления, прошедшего 6 декабря 2019 года, его участниками были выдвинуты требования о необходимости внесения изменений в пункт 3 статьи 50 Гражданского кодекса Российской Федерации, предусматривающих исключение территориальных общественных самоуправлений из числа юридических лиц, являющихся некоммерческими организациями, созданными в форме общественных организаций, с рассмотрением возможности выделения их в самостоятельный вид некоммерческих организаций, аналогичный товариществам собственников жилья и другим видам товариществ.

Участники Федеральных экспертных слушаний поддерживают данное требование.

Одним из важных на сегодняшний день вопросов является и финансовая поддержка ТОС за счёт средств регионального и местного бюджетов.

В большинстве случаев меры финансовой поддержки ТОС предоставляются в форме межбюджетных трансфертов на реализацию мероприятий муниципальных программ (Республика Саха (Якутия), Хабаровский край, Архангельская, Новгородская, Новосибирская области и др.) и (или) по результатам региональных конкурсов среди ТОС (Республика Бурятия, Забайкальский и Краснодарский края, Рязанская и Смоленская области). В Воронежской и Тульской областях меры поддержки предоставляются через оператора – регионального совета муниципальных образований.

Вместе с тем участникам Федеральных экспертных слушаний представляется, что существующие сегодня механизмы поддержки и объёмы финансирования ТОС всё-таки недостаточны, хотя правовые механизмы для такой поддержки и финансирования имеются.

В соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации (далее – БК РФ) и принимаемыми в соответствии с ним законами субъектов Российской Федерации местным бюджетам из бюджетов субъектов Российской Федерации могут быть предоставлены межбюджетные трансферты в формах, определённых статьёй 135 БК РФ.

Кроме того, согласно пункту 2 статьи 78¹ БК РФ, в законе субъекта Российской Федерации о бюджете субъекта Российской Федерации, в решении представительного органа муниципального образования о местном бюджете могут предусматриваться субсидии иным некоммерческим организациям, не являющимся государственными (муниципальными) учреждениями.

Порядок определения объёма и предоставления указанных субсидий из бюджета субъекта Российской Федерации и местного

бюджета устанавливается соответственно нормативными правовыми актами высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, муниципальными правовыми актами местной администрации или нормативными правовыми актами (муниципальными правовыми актами) уполномоченных ими органов государственной власти субъекта Российской Федерации, органов местного самоуправления. Указанные нормативные правовые акты, муниципальные правовые акты должны соответствовать общим требованиям, установленным Правительством Российской Федерации, и содержать положения об обязательной проверке главным распорядителем (распорядителем) бюджетных средств, предоставившим субсидию, и органами государственного (муниципального) финансового контроля соблюдения условий, целей и порядка предоставления субсидий иными некоммерческими организациями, не являющимися государственными (муниципальными) учреждениями.

В этой связи предоставление средств из региональных бюджетов на поддержку ТОС с целью стимулирования проведения работ по решению отдельных вопросов местного значения может осуществляться в соответствии с законодательством субъекта Российской Федерации и при наличии соответствующего решения органа государственной власти субъекта Российской Федерации путём предоставления межбюджетных трансфертов бюджету муниципального образования, орган местного самоуправления которого осуществляет полномочия по организации в границах муниципального образования решения вопросов местного значения, для предоставления финансовой поддержки ТОС.

Пунктом 7 статьи 78 БК РФ установлено, что в законе о региональном бюджете (решении о местном бюджете) могут предусматриваться бюджетные ассигнования на предоставление в соответствии с решениями высшего должностного лица субъекта Российской Федерации, высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации (местной администрации) юридическим лицам (за исключением муниципальных учреждений), индивидуальным предпринимателям, физическим лицам грантов в форме субсидий, в том числе предоставляемых на конкурсной основе.

Порядок предоставления указанных субсидий из бюджетов субъектов Российской Федерации (местных бюджетов) устанавливается нормативными правовыми актами высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации (муниципальными правовыми актами местной администрации),

которые должны соответствовать общим требованиям, установленным Правительством Российской Федерации.

Общие требования к нормативным правовым актам и муниципальным правовым актам, устанавливающим порядок предоставления грантов в форме субсидий, в том числе предоставляемых на конкурсной основе, утверждены постановлением Правительства Российской Федерации от 27 марта 2019 г. № 322.

По вопросу возможности поддержки ТОС не только путём предоставления финансовой помощи за счёт средств регионального и местного бюджетов, но и передачи ТОС необходимого оборудования и материалов для решения вопросов местного значения следует учитывать, что закупленное муниципальным образованием оборудование, в том числе за счёт средств, предоставленных из регионального бюджета, будет относиться к муниципальному имуществу, предназначенному для решения установленных Федеральным законом № 131-ФЗ вопросов местного значения (статья 50 Федерального закона № 131-ФЗ).

На основании части 2 статьи 51 Федерального закона № 131-ФЗ органы местного самоуправления вправе передавать муниципальное имущество во временное или в постоянное пользование юридическим лицам, отчуждать, совершать иные сделки в соответствии с федеральными законами.

Порядок и условия приватизации муниципального имущества определяются нормативными правовыми актами органов местного самоуправления в соответствии с федеральными законами (часть 3 статьи 51 Федерального закона № 131-ФЗ). Согласно пункту 2 статьи 2 Федерального закона от 21 декабря 2001 г. № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества» муниципальное имущество отчуждается в собственность физических и (или) юридических лиц исключительно на возмездной основе.

Таким образом, финансовая поддержка ТОС за счёт средств регионального и местного бюджетов представляется возможной при наличии законодательных и (или) принимаемых в соответствии с ними нормативно-правовых актов субъекта Российской Федерации, устанавливающих порядок предоставления межбюджетных трансфертов местным бюджетам на поддержку ТОС, и муниципальных правовых актов органа местного самоуправления, на территории которого находится ТОС, устанавливающих порядок предоставления финансовых средств ТОС.

Однако для финансовой поддержки ТОС требуется дальнейшее совершенствование федерального законодательства, что отмечалось выше.

При этом ТОСы могут оптимально вписаться в любую практику инициативного бюджетирования – это готовый компонент участия: органы ТОС получают возможность проявить максимум инициативы в решении вопросов местного значения и при этом избавлены от необходимости заниматься вопросами бухгалтерского обслуживания реализации проектов, не нести связанные с этим затраты.

Именно по пути привлечения ТОСов идут организаторы инициативного бюджетирования в регионах, где реализовывались значительные программы, направленные на развитие ТОС. Однако далеко не во всех региональных программах инициативного бюджетирования роль ТОСов получила нормативное закрепление, чаще всего инфраструктура ТОСов используется по умолчанию.

В ряде регионов (Ставропольский край, Кировская область, Республика Коми и др.) задолго до начала реализации Программы повышения эффективности управления общественными (государственными и муниципальными) финансами на период до 2018 года (начиная с 2006 года) при поддержке Всемирного банка было начато внедрение одной из самых распространённых практик инициативного бюджетирования – Программы поддержки местных инициатив (далее – ППМИ).

Основываясь на опыте 7 субъектов Российской Федерации, участвовавших в реализации ППМИ, а также на опыте реализуемых Общероссийским народным фронтом в других регионах практик «Народного бюджета», было решено развивать практики участия граждан в принятии бюджетных решений на местном уровне в рамках совместного проекта Открытого правительства и Минфина России «Бюджет для граждан», в том числе в сотрудничестве с Всемирным банком.

Для того чтобы обозначить круг всех разнообразных практик, которые сложились в регионах самостоятельно, было введено понятие «инициативное бюджетирование», подобная практика известна во всем мире под названием «партиципаторное бюджетирование».

Сегодня под термином «инициативное бюджетирование» (ИБ) понимается бюджетирование, предполагающее участие граждан в определении приоритетов расходования бюджетных средств, реализации отобранных проектов и последующем общественном контроле.

Учитывая разнообразие практик, применяемых в регионах (ППМИ, «Народный бюджет», партиципаторное бюджетирование и другие), а также важность инициативы самих регионов по их внедрению, Минфином России изначально был выбран подход, не предусматривающий прямого закрепления норм законодательства о внедрении инициативного бюджетирования.

За период с конца 2015 года и по настоящее время были проведены образовательные семинары в разных регионах, создано достаточное количество справочных материалов о различных практиках инициативного бюджетирования. Некоторые из них подходят только для внедрения в крупных городах, некоторые больше ориентированы на поселения, оказывалась консультативная помощь органам власти по созданию в регионах проектных центров инициативного бюджетирования.

Активное участие в данном процессе принял и Комитет Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления, проведя 17 декабря 2018 года в Государственной Думе «круглый стол» на тему «Инициативное бюджетирование как механизм поддержки местных инициатив и участия населения в решении вопросов местного значения» с участием депутатов Государственной Думы и членов Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, представителей федеральных министерств и ведомств, Счётной палаты Российской Федерации, Общественной палаты Российской Федерации, Общероссийского Конгресса муниципальных образований, Общественной ассоциации территориального общественного самоуправления, законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, межмуниципальных объединений России, экспертного сообщества.

В ходе данного мероприятия были обсуждены вопросы реализации практики инициативного бюджетирования как механизма поддержки местных инициатив и участия населения в решении вопросов местного значения, повышения бюджетной грамотности населения в Российской Федерации, проблемные вопросы при проведении мероприятий, направленных на реализацию проектов инициативного бюджетирования, а также вопросы разработки основных направлений его развития в муниципальных образованиях.

Кроме того, 23 апреля 2019 года в городе Санкт-Петербурге в Таврическом дворце состоялось заседание комиссии Совета законодателей Российской Федерации при Федеральном Собрании Российской Федерации по делам Федерации, региональной политике и местному самоуправлению. По второму вопросу повестки данного заседания на тему «О перспективах развития инициативного бюджетирования в субъектах и муниципалитетах Российской Федерации» с основным докладом выступил председатель Комитета Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления А. Н. Диденко.

В своём выступлении А. Н. Диденко сообщил, что институт инициативного бюджетирования как механизм поддержки местных инициатив и участия населения в решении приоритетных вопросов обеспечения его жизнедеятельности и развития территорий муниципальных образований хотя и является относительно новым для российской системы бюджетно-правовых отношений, но динамично развивается в последние годы во многих регионах и муниципалитетах. Институт инициативного бюджетирования является эффективным механизмом привлечения граждан к участию в финансировании, реализации проектов и мероприятий, отнесённых к полномочиям органов местного самоуправления, а также осуществлению общественного контроля за данным процессом.

Учитывая положительный опыт и востребованность применения института инициативного бюджетирования в Российской Федерации, в настоящее время необходимо дальнейшее формирование комплекса мер государственной поддержки этого института, одним из результатов которого должно стать законодательное закрепление на федеральном уровне основ инициативного бюджетирования. Соответствующие законодательные инициативы уже подготовлены и внесены в Государственную Думу, хотя, как представляется участникам Федеральных экспертных слушаний, требуют определённых доработок к рассмотрению во втором чтении (проекты федеральных законов № 893063-7 «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (в части правового регулирования вопросов инициативного бюджетирования) и № 893061-7 «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации» (в части создания правовых основ применения института инициативного бюджетирования)).

Кроме того, представляется необходимым рассмотреть возможность расширения использования методологии инициативного бюджетирования при составлении и реализации государственных программ и государственных приоритетных проектов, предусматривающих мероприятия по решению вопросов местного значения, исполнению полномочий органов местного самоуправления и прав органов местного самоуправления.

Лучшие практики инициативного бюджетирования ежегодно представляются для регионов и муниципалитетов в составе доклада о развитии направлений проекта «Бюджет для граждан», публикуемого на сайте Минфина России. Результатом такого подхода стало расширение количества регионов, вовлечённых в реализацию практик инициативного бюджетирования.

В настоящее время нормативно-правовое регулирование инициативного бюджетирования осуществляется на региональном уровне. Проекты инициативного бюджетирования в ППМИ также могут инициировать ТОС (именно так это происходит в ППМИ Тверской и Кировской областях), кроме ТОС такой возможностью обладают ТСЖ, уличные комитеты и т. д.

В качестве наиболее интересных примеров, представленных в ходе подготовки к настоящим экспертным слушаниям, можно привести следующие:

В Рязанской области работает программа инициативного бюджетирования. Наибольшее количество баллов присваивается проектам, инициаторами которых выступили именно ТОСы. Заявить проект могут в том числе местные администрации или предприниматели. В Рязанской области и ранее организовывались ежегодные областные конкурсы, отмечающие лучшие ТОСы и активистов общественного самоуправления, мероприятия проводятся в рамках государственной программы Рязанской области «Развитие местного самоуправления и гражданского общества на 2016–2020 годы». В рамках конкурса «Лучшее ТОС Рязанской области» выбор происходит по номинациям:

- 1) «Лучший проект, реализованный ТОС»;*
- 2) «Лучшая организация работы ТОС по привлечению граждан к участию в культурно-массовых, спортивных и профилактических мероприятиях»;*
- 3) «Лучшая организация работы ТОС по привлечению граждан к участию в благоустройстве территории»;*
- 4) «Лучшая организация работы ТОС по привлечению граждан к участию в мероприятиях по оказанию помощи социально незащищённым слоям населения».*

За победу в номинациях вручаются ценные подарки.

В Хабаровском крае уже несколько лет работает ППМИ на территории сельских муниципалитетов со скромным бюджетом. Начиная с 2016 года значительные финансовые возможности были сконцентрированы для реализации краевого конкурса проектов, иницируемых муниципалитетами по развитию ТОС. Гранты в форме иных межбюджетных трансфертов в целях поддержки проектов ТОС предоставляются муниципалитетам. Под проектом понимается комплекс взаимосвязанных мероприятий, направленных на решение конкретных задач, соответствующих направлениям деятельности, указанным в уставе ТОС, а именно – благоустройство территории ТОС и удовлетворение социально-бытовых потребностей граждан, проживающих на территории ТОС.

Конкурс стимулирует формирование ТОС под конкретный проект для получения гранта. После разработки проекта инициативной группой и утверждения его в представительном органе муниципального образования проводится собрание, на котором должно присутствовать не менее 1/3 граждан, проживающих в границах ТОС, после чего документы направляются на регистрацию в органах местного самоуправления. Далее орган местного самоуправления готовит документы для получения гранта. Конкурс позволяет поддержать ТОС, не имеющие юридического лица. Благодаря этому механизму количество ТОС в Хабаровском крае увеличилось более чем в 4 раза.

В Пермском крае грантовые конкурсы ТОС и реализация инициативного бюджетирования идут параллельно. Впервые мероприятие по предоставлению краевой субсидии на реализацию проектов ТОС в городских и сельских поселениях края было реализовано в 2015 году. Для получения субсидии ТОС участвовали в конкурсе проектов на муниципальном уровне. Каждый из проектов включал в себя описание проблемной ситуации, смету планируемых расходов, ожидаемый результат. Обязательным условием для получения краевой субсидии на реализацию проектов ТОС являлось вложение финансовых средств населения и личного трудового участия. С 2017 года началась реализация краевой программы ИБ, в которой участие ТОС не регламентировано – проект на конкурс могут заявлять инициативные группы и общественные организации, однако получателями субсидии являются муниципалитеты.

Существенный потенциал использования ТОС, в том числе в реализации проектов инициативного бюджетирования, имеется в Ханты-Мансийском автономном округе, в Республике Бурятия, в Еврейской автономной области, Калужской и Ульяновской областях и других регионах.

Создание возможности участия ТОС в программах инициативного бюджетирования может стать одной из форм финансирования деятельности ТОС, что предполагает реальную возможность местного самоуправления, так как ИБ обеспечивает право распоряжаться частью бюджетных средств и определять приоритеты их расходования. В практиках инициативного бюджетирования механизм ТОС позволяет выдвигать инициативы, организовывать процедуры обсуждения, контролировать ход выполнения проектов, таким образом добиваясь более широких и эффективных механизмов решения местных проблем.

Другим важнейшим институтом гражданского участия, содействующим прозрачности и открытости деятельности всех уровней власти, являются общественные палаты.

В этой связи участники слушаний полагают, что именно муниципальные общественные палаты (советы) должны выступать платформой для представления интересов ТОСов и иных форм организованных местных сообществ, к которым относятся добровольческие (волонтерские) организации, молодежные организации, предпринимательское сообщество, старосты сельских населенных пунктов и иные функциональные общественные объединения и организованные местные сообщества, пользующиеся доверием населения, действующие на территории муниципального образования и участвующие в решении вопросов местного значения, исполнении иных полномочий и прав местного самоуправления и которые следует максимально широко привлекать к формированию и деятельности муниципальных общественных палат с целью максимального охвата всех слоёв и всех интересов населения соответствующей территории.

В этой связи, если говорить о системе общественных палат как субъектов общественного контроля и субъектов участия общественности в осуществлении публичных дел, то целесообразно законодательно легализовать в полной мере организацию и деятельность общественных палат по меньшей мере на уровне городских и муниципальных округов, муниципальных районов и городских поселений.

Цель данного объединения местных организованных сообществ в структуру муниципальных общественных палат (советов) – прежде всего выдвижение общественных инициатив, выбор наиболее приоритетных проектов по обеспечению жизнедеятельности и развитию своих территорий, в том числе на основе инициативного бюджетирования, и, что не менее важно, осуществление общественного контроля за обеспечением и реализацией данных проектов и деятельностью местной власти в целом. В то же время муниципальные общественные палаты (советы) должны действовать в тесной координации с органами местного самоуправления, прежде всего с представительным органом муниципального образования.

Согласно статье 7 Федерального закона от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 212-ФЗ), в целях информационного обеспечения общественного контроля, обеспечения его публичности и открытости субъектами общественного контроля могут создаваться специальные сайты, а также в соответствии с законодательством Российской Федерации могут использоваться официальные сайты органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия, а так-

же сайты общественных палат субъектов Российской Федерации и общественных палат (советов) муниципальных образований.

Общественная палата Российской Федерации, региональные общественные палаты и общественные палаты муниципальных образований должны выступать в роли организаторов и связных гражданского общества, каждый на своём уровне, играть роль его представительного, креативного, контрольного и экспертного института в государстве и муниципальных образованиях.

Муниципальные общественные палаты (советы) вполне могут осуществлять в полном объёме координацию деятельности как территориальных, так и, даже в большей степени, функциональных организованных местных сообществ, направленную на решение или участие в решении вопросов местного значения данного муниципалитета или его части, реализацию всех направлений жизнедеятельности и интересов населения, координацию вопросов общественно-го контроля.

К сожалению, на местном уровне общественные палаты функционируют не повсеместно: данное обстоятельство зависит в первую очередь от инициативности населения, общественных объединений и других местных организованных сообществ, от позиции местной и региональной власти, а также от финансовых возможностей муниципального образования. Существуют и законодательные препятствия. Так, с 1 января 2017 года вступил в силу Федеральный закон от 23 июня 2016 г. № 183-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности общественных палат субъектов Российской Федерации». Важным достижением этого федерального закона стало положение, в соответствии с которым финансовое обеспечение деятельности региональной Общественной палаты является расходным обязательством соответствующего субъекта Российской Федерации. Теперь созданы равные условия для деятельности общественных палат субъектов Российской Федерации, их формирование и деятельность будет проходить в общем порядке для всей страны, что, несомненно, даст новый вектор развития взаимодействия институтов гражданского общества с региональными государственными органами.

Участникам слушаний представляется, что следует также двигаться в направлении создания равных условий для деятельности муниципальных общественных палат (советов), в том числе в части их финансового обеспечения.

Следует отметить, что осуществление общественного контроля регулируется как федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, так и законами

и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, муниципальными нормативными правовыми актами (пункт 1 статьи 2 Федерального закона № 212-ФЗ).

Таким образом, законами субъектов Российской Федерации и (или) муниципальными правовыми актами могут быть урегулированы и детализированы отдельные вопросы осуществления общественного контроля.

В связи с тем, что одним из приоритетных направлений государственной политики является развитие институтов непосредственной демократии, расширение форм взаимодействия граждан и органов власти всех уровней, участники слушаний считают целесообразным урегулировать на федеральном уровне вопросы, связанные с созданием и деятельностью муниципальных общественных палат (советов), по меньшей мере, на уровне муниципальных районов, муниципальных и городских округов.

Таким образом, участники Федеральных экспертных слушаний с сожалением констатируют, что ряд факторов препятствует развитию территориального общественного самоуправления, местных сообществ и иных форм участия граждан в осуществлении местного и общественного самоуправления. Среди них можно выделить следующие:

- нехватка инициативных граждан, готовых не только разработать проект, но и реализовать его, особенно в сельской местности. Трудности в содержании реализованных проектов;

- отчуждённость населения от проблем территории проживания;

- недостаточность программ финансовой поддержки ТОС и иных форм участия граждан в осуществлении местного и общественного самоуправления;

- отсутствие законодательного закрепления участия субъектов Российской Федерации в поддержке развития и функционирования ТОС;

- на практике проблемным остаётся вопрос, на чьём балансе находятся новые социальные объекты, созданные ТОСами. Не определено, должно ли муниципальное образование взять на свой баланс социальный объект, если ТОС ликвидируется;

- недостаточное информационное сопровождение, проявляющееся в недостаточности информации и просветительских программ, формирующих у граждан готовность и желание участвовать в местном самоуправлении для решения насущных проблем своего города, села, посёлка;

- отсутствие в федеральном законодательстве положений, регулирующих деятельность территориального общественного самоуправления как некоммерческой организации;

- ограничения по участию во всероссийских конкурсах в связи с отсутствием статуса юридического лица;
- отсутствие в федеральном законодательстве положений, регулирующих вопросы формирования и деятельности муниципальных общественных палат (советов).

На основании изложенного, с учётом состоявшегося обсуждения, а также поручений и предложений Президента Российской Федерации В. В. Путина, озвученных 30 апреля 2020 года в ходе онлайн-встречи с участниками Всероссийской акции взаимопомощи «#МыВместе» на тему выработки мер поддержки социально-ориентированных НКО и бизнеса, участники Федеральных экспертных слушаний рекомендуют:

Профильным комитетам Государственной Думы и Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации:

1. Рассмотреть возможность скорейшего принятия проектов федеральных законов № 893061-7 «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации» (в части создания правовых основ применения института инициативного бюджетирования) и № 893063-7 «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (в части правового регулирования вопросов инициативного бюджетирования).

2. Проработать вопрос о внесении в Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» следующих изменений:

1) в части обозначения основных принципов и форм взаимодействия региональных и муниципальных органов власти с ТОС;

2) в части учёта мнения органов ТОС в качестве обязательной стадии принятия органами местного самоуправления решений, затрагивающих интересы населения на территории деятельности ТОС, прежде всего по вопросам землепользования и застройки, планировки территории, проектам межевания территории, проектам правил благоустройства территорий, проектам, предусматривающим внесение изменений в один из указанных утверждённых документов, проектам решений о предоставлении разрешения на вид использования земельного участка или объекта капитального строительства;

3) установить принципы и механизмы передачи материальных и финансовых средств для осуществления отдельных полномочий органов местного самоуправления органами ТОС и определить круг

полномочий, возможных к передаче, процесс осуществления ими этих полномочий, основания и порядок их прекращения;

4) уточнить пределы территорий проживания граждан, в которых может осуществляться территориальное общественное самоуправление в части соотношения границ территориальных общественных самоуправлений, исходя из того, что на определённой территории может быть создано только одно территориальное общественное самоуправление, а пересечение границ ТОС недопустимо, в целях чего также исключить из части 3 статьи 27 Федерального закона № 131-ФЗ подъезд многоквартирного жилого дома как предел территории проживания граждан, в границах которой может осуществляться территориальное общественное самоуправление *(в настоящий момент создание более мелкого ТОС в границах территории уже созданного ТОС законодательством формально не запрещено, однако Федеральный закон № 131-ФЗ не предполагает и соподчиненности ТОС, которая может возникнуть при создании одного, меньшего по территории ТОС, в границах другого, большего ТОС)*;

5) предусмотреть, что в границы территориального общественного самоуправления входят территории общего пользования;

6) предусмотреть особую процедуру регистрации ТОС в качестве юридического лица, ограничив список заявителей только членами органов ТОС;

7) предоставить органам ТОС право на обращение в суд за защитой прав и интересов неопределённого круга лиц (жителей соответствующей территории);

8) установить особый порядок налогообложения деятельности ТОС, зарегистрированных в форме юридических лиц, а также упрощённую форму отчётности;

9) закрепить гарантии участия организованных местных сообществ (органов ТОС, муниципальных общественных палат (советов), старост сельских населённых пунктов и т. д.) в разработке, обсуждении и реализации стратегии развития муниципальных образований;

10) обеспечить участие органов ТОС в разных формах общественного контроля (жилищная среда, благоустройство, работа общественного транспорта, публичные слушания и др.), наделив их статусом субъектов общественного контроля, внося также соответствующие изменения в Федеральный закон от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации»;

11) урегулировать вопросы формирования и деятельности муниципальных общественных палат (советов).

3. Проработать вопрос о внесении в Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» положений, определяющих механизмы региональной поддержки деятельности ТОС, муниципальных общественных палат (советов) и иных форм организованных местных сообществ, в том числе возможные правовые механизмы и формы их финансовой поддержки (гранты, субсидии).

Правительству Российской Федерации и профильным министерствам:

1. Доработать и внести в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации проект федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части установления особенностей регулирования деятельности ТОС как некоммерческой организации», предусмотрев в нём:

1) внесение изменений в пункт 3 статьи 50 Гражданского кодекса Российской Федерации, предусматривающих исключение территориальных общественных самоуправлений из числа юридических лиц, являющихся некоммерческими организациями, созданными в форме общественных организаций, с выделением их в самостоятельный вид некоммерческих организаций, аналогичный товариществам собственников жилья и другим видам товариществ;

2) признание деятельности ТОС как деятельности социально ориентированной некоммерческой организации, что позволит предоставлять территориальному общественному самоуправлению меры поддержки, предусмотренные для социально ориентированных некоммерческих организаций – исполнителей общественно полезных услуг.

2. Проработать вопрос о проведении на федеральном уровне ежегодных конкурсов лучших практик в сфере добровольчества и волонтерства по решению вопросов местного значения, инициативного бюджетирования с выделением победителям денежного приза на реализацию проектов.

3. Предусмотреть в бюджетном законодательстве возможность включения инициативных платежей в состав неналоговых доходов местных бюджетов наряду со средствами самообложения граждан, а также установить исключение из принципа общего (совокупного) покрытия расходов бюджетов, которое позволит обеспечить целевое направление инициативных платежей.

4. Предусмотреть возможность чётко разграничить в Федеральном законе № 131-ФЗ и в Жилищном кодексе Российской Федерации правовой статус территориального общественного самоуправления и товариществ собственников жилья, а также определить порядок взаимодействия этих форм самоорганизации граждан в случае создания их на одной территории.

5. Проработать вопрос актуальности включения ТОС в перечень субъектов общественного контроля.

6. При разработке Основ государственной политики в сфере развития местного самоуправления на период до 2030 года, в соответствии с поручением Президента Российской Федерации, предусмотреть конкретные меры государственной поддержки развития территориального общественного самоуправления, сельских старост, муниципальных общественных палат (советов) и иных форм непосредственного осуществления местного и общественного самоуправления жителями муниципалитетов.

7. Организовать системное и массовое обучение должностных лиц местного самоуправления, в том числе направленное на обучение формам и методам взаимодействия с муниципальной общественностью; обучение активистов территориального общественного самоуправления.

8. Рассмотреть возможность разработать на федеральном уровне программы финансовой поддержки ТОС и иных форм участия граждан в осуществлении местного и общественного самоуправления, осуществлять грантовую поддержку добровольческих и волонтерских объединений.

9. Создать сеть современных интерактивных интернет-порталов, аккумулирующих эффективный опыт и экспертное знание развития форм территориального общественного самоуправления, формирующих обратную связь, создающих условия диктантного обучения.

Органам государственной власти субъектов Российской Федерации:

1. Разработать программы финансовой поддержки ТОС и иных форм участия граждан в осуществлении местного и общественного самоуправления, осуществлять грантовую поддержку добровольческих и волонтерских объединений.

2. Проработать вопрос о проведении ежегодных региональных конкурсов лучших практик в сфере добровольчества, волонтерства, инициативного бюджетирования с выделением победителям денежного приза на реализацию проектов.

3. Проводить в регионах конкурсы на лучшего старосту сельского населённого пункта и лучшую муниципальную общественную палату (совет).

4. Создать региональные механизмы информационной поддержки ГОС, популяризировать деятельность ГОС и иных форм участия граждан в местном и общественном самоуправлении с помощью интернет-ресурсов (сайты, социальные сети) и СМИ.

5. Создавать в регионах сети современных, оснащённых региональных ресурсных центров поддержки и координации на региональном уровне деятельности ГОС (*например, в Самарской области уже функционируют 5 подобных ресурсных центров*).

6. На примере практики некоторых субъектов Федерации издавать журнал «Территориальное общественное самоуправление области» (*Ивановская область*) с размещением журнала на официальных информационных ресурсах области и муниципальных образований для ознакомления с его содержанием всех желающих.

7. Рассмотреть возможность внедрения практики по укреплению взаимодействия между органами ГОС и бизнесом посредством организации и проведения совместных мероприятий.

8. Рассмотреть актуальность и возможность привлечения ГОС к реализации региональных программ.

9. Внести изменения в нормативные акты, позволяющие оказывать поддержку ГОС вне зависимости от регистрации их в качестве юридического лица.

10. Организовать информационную, методическую и методологическую поддержку органам местного самоуправления по вовлечению населения в решение вопросов местного значения, в том числе через предусмотренные формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия населения в осуществлении местного самоуправления, а также через участие в организованных местных сообществах (публичные слушания, сходы, муниципальные общественные палаты, старосты и т. д.).

11. Вовлекать в работу по формированию положительной обратной связи с населением региональные сети массовых коммуникаций – мобильные телесистемы, интернет-провайдеров, кабельные сети телекоммуникаций.

Органам местного самоуправления:

1. Оказывать всестороннее содействие организации территориального общественного самоуправления и ассоциации органов территориального общественного самоуправления на территории муниципального образования.

2. Разработать планы работ по организации и становлению органов территориального общественного самоуправления, укреплению их материально-технической базы, а также по созданию необходимых условий для взаимодействия актива населения, актива территории с органами местного самоуправления и бизнес-структурами как основы развития гражданских инициатив по вопросам местного значения.

3. Разработать нормативно-правовые акты и соответствующую документацию для заключения договоров между органами территориального общественного самоуправления и органами местного самоуправления при выполнении работ по социально значимым вопросам с выделением необходимых средств для этих целей, а также предоставлением органам территориального общественного самоуправления помещений для их работы.

4. Проанализировать принятые нормативные правовые акты, регламентирующие деятельность органов территориального общественного самоуправления, на их соответствие федеральному и региональному законодательству.

5. Проводить постоянную работу, направленную на повышение интереса населения к жизнедеятельности территории, включение его в процессы развития муниципального образования.

6. Проводить регулярный мониторинг развития гражданского общества в муниципальном образовании через формирование современных тематических информационных ресурсов.

7. Вовлекать в информационную работу с жильцами кабельные интернет-сети домов и муниципальный информационный бизнес в целом.

8. Организовывать в муниципальных образованиях специальные семинары и тренинги, стимулирующие появление групп муниципальных активистов.

9. Организовывать и проводить работу по правовому просвещению населения (разъяснение положений о возможных формах гражданского участия в местном самоуправлении, предусмотренных Федеральным законом № 131-ФЗ).

10. Через средства массовой информации информировать население муниципального образования о деятельности органов территориального общественного самоуправления.

11. Организовать на территории муниципального образования обучение активистов органов территориального общественного самоуправления.

12. Создавать муниципальные центры поддержки гражданских инициатив; шире привлекать органы территориального обществен-

ного самоуправления к разработке и осуществлению комплексных планов социально-экономического развития и инвестиционных проектов.

Всероссийской ассоциации развития местного самоуправления, Общероссийскому конгрессу муниципальных образований (ОКМО), Общенациональной ассоциации территориального общественного самоуправления (ОАТОС), Всероссийскому совету местного самоуправления (ВСМС), советам муниципальных образований субъектов Российской Федерации, иным объединениям муниципальных образований, общественным организациям, работающим в сфере местного самоуправления:

1. Способствовать распространению положительного опыта работы органов местного самоуправления по вовлечению населения в решение вопросов местного значения.

2. Осуществлять образовательную деятельность (подготовку методической литературы, проведение семинаров, «круглых столов», совещаний) для распространения знаний о формах и методах участия населения в решении вопросов местного значения среди должностных лиц органов местного самоуправления и муниципальной общественности.

3. Разрабатывать и реализовывать, в том числе через СМИ, акции, направленные на повышение доверия населения к органам местного самоуправления.

4. Осуществлять постоянный мониторинг лучших практик ТОС и других форм организованных местных сообществ с целью анализа позитивных и негативных сторон их деятельности для тиражирования первых и выработки рекомендаций по устранению последних.

5. Общенациональной ассоциации территориального общественного самоуправления (ОАТОС) разработать типовую форму положения о территориальном общественном самоуправлении в муниципальном образовании (по видам муниципалитетов) как нормативного правового акта представительного органа муниципального образования.

**«КРУГЛЫЙ СТОЛ» НА ТЕМУ «РОЛЬ ОРГАНОВ
ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ СУБЪЕКТОВ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И ОРГАНОВ МЕСТНОГО
САМОУПРАВЛЕНИЯ В ФОРМИРОВАНИИ
И РЕАЛИЗАЦИИ ЖИЛИЩНОЙ ПОЛИТИКИ,
ЕЁ ФОРМЫ И МЕТОДЫ»**

(г. Москва, 25 сентября 2020 года)

*Утверждены решением
Комитета Государственной Думы
по федеративному устройству
и вопросам местного самоуправления
от 20 октября 2020 г. № 146/8*

РЕКОМЕНДАЦИИ

**«круглого стола» на тему «Роль органов государственной
власти субъектов Российской Федерации и органов местного
самоуправления в формировании и реализации жилищной
политики, её формы и методы»**

Рассмотрев и обсудив вопрос о роли и направлениях деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в формировании и реализации жилищной политики, её формах и методах, участники «круглого стола» отмечают следующее.

Жилищные проблемы были актуальны во все времена во всех странах мира. И сегодня они не потеряли своей остроты для многих граждан, хотя в современных условиях возможности реализации права граждан Российской Федерации на жилище значительно расширились, в том числе за счёт внедрения рыночных механизмов приобретения жилья, а также применения институтов государственно-частного и муниципально-частного партнёрства в решении указанной проблемы. Однако многие категории граждан по-прежнему не могут решить свои жилищные вопросы без поддержки государства.

По данным Общественной палаты Российской Федерации, приведённым в специальном докладе «Право на жильё есть у каждого», на конец 2018 года на каждого жителя России приходится в среднем 25,8 кв. м жилых помещений (в Европе данный показатель составляет 40 кв. м, в США – 70 кв. м на человека).

В различных субъектах и муниципальных образованиях Российской Федерации степень сложности жилищных проблем и обеспеченности населения жильём также различается, но общие тенденции в основных показателях по отдельным регионам все же прослеживаются (см., например, таблицу 1).

Таблица 1

**Обеспеченность жильём в среднем
на одного жителя, кв. м общей площади**

Города – центры регионов Приволжского федерального округа	2015 год	2016 год	2017 год	2018 год
Уфа	22,5	23,1	23,6	24,1
Йошкар-Ола	23,5	24,7	25,5	26,1
Саранск	23,4	23,5	23,7	24,3
Казань	24,6	24,9	25,4	25,7
Ижевск	21,2	20,8	21,1	21,5
Чебоксары	22,8	22,9	23,4	24,0
Пермь	22,8	23,2	23,5	24,0
Киров	23,3	...	24,3	24,7
Нижний Новгород	24,4	24,4	24,8	25,1
Оренбург	23,3	24,0	24,7	25,4
Пенза	27,1	27,9	28,7	29,2
Самара	26,7	27,5	28,1	28,9
Саратов	27,6	28,3	28,9	29,5
Ульяновск	24,6	25,3	26,0	26,8

В целях обеспечения прав граждан на жилище и удовлетворения их жилищных потребностей, расширения возможностей предоставления жилья отдельным категориям граждан в субъектах Российской Федерации реализуется государственная программа Российской Федерации «Обеспечение доступным и комфортным жильём и коммунальными услугами граждан Российской Федерации», а также соответствующие региональные программы, осуществляется исполнение федеральных законов и законов субъектов Российской Федерации.

В 2019–2025 годах на территории Российской Федерации также реализуется федеральный проект «Обеспечение устойчивого сокращения непригодного для проживания жилищного фонда», цель которого – обеспечение устойчивого сокращения непригодного для проживания жилищного фонда, создание безопасных и благоприятных условий проживания граждан и стимулирование реформирования жилищно-коммунального хозяйства.

По информации субъектов Российской Федерации, представленной в ходе подготовки к «круглому столу», одной из проблем при реализации данных программ указывается низкая стоимость 1 кв. м общей площади приобретаемого жилья, установленная Минстроем России и применяемая для расчёта объёмов средств на выполнение мероприятий программы.

Например, в Волгоградской области для расчёта объёма средств Фонда на первом этапе программы применялась расчётная стоимость 1 кв. м жилья в размере 33,0 тыс. рублей. Благодаря поддержке регионального бюджета для города Волгограда на первый этап программы была установлена предельная расчётная стоимость 1 кв. м жилья в размере, приближённом к рыночной стоимости жилья – 42,0 тыс. руб.

Таким образом, с учётом необходимости финансирования расходов в рамках программы, связанных с оплатой превышения стоимости 1 кв. м приобретаемого жилья и превышением приобретаемой площади над изымаемой, по итогам 2019 года фактически расходы консолидированного бюджета Волгоградской области на реализацию программы составили не 2 %, установленные федерацией, а более 40 %.

Аналогичная ситуация прогнозируется при реализации второго этапа программы. Так, при применяемой стоимости 1 кв. м жилья для расчёта средств Фонда в размере 36,9 тыс. рублей Комитетом строительства Волгоградской области установлена для Волгограда предельная стоимость 1 кв. м жилья в размере 45,5 тыс. рублей.

Вместе с тем экспертами отмечается, что, во-первых, в октябре 2020 года Минстрой России уже изменил указанные нормы. Во-вторых, расчётная стоимость 1 кв. м жилья – это база для расчёта субсидии, предусмотренной для региона. С учётом того, что с 2018 года софинансирование программ переселения из федерального бюджета достигло 90 % (ранее – 50–60 %), то даже при заниженной расчётной стоимости кв. м жилья финансирование для регионов все равно фактически было увеличено.

Однако для дальнейшего разрешения сложившейся ситуации представители некоторых регионов предлагают решение, связанное с необходимостью учёта Фондом содействия реформированию жи-

лично-коммунального хозяйства реальной стоимости жилья в разрезе субъектов Российской Федерации при определении объёмов средств Фонда в отношении административных центров – столиц субъектов Российской Федерации и других крупных городов, что существенно снизит финансовую нагрузку на региональные и местные бюджеты.

Другие государственные программы субъектов Российской Федерации в сфере обеспечения качественным, доступным жильём и объектами инженерной инфраструктуры населения направлены на решение, среди прочего, таких задач, как повышение уровня доступности жилья в регионах, обеспечение молодых семей жильём, соответствующим социальным стандартам, создание условий для развития индивидуального жилищного строительства, в том числе обеспечение инженерной инфраструктурой земельных участков для многодетных семей, повышение доступности ипотечных жилищных кредитов для населения.

Так, например, в Пензенской области в 2020 году в подпрограмму стимулирования жилищного строительства на 2020–2021 годы включены семь объектов инженерной инфраструктуры в городе Пензе. За счёт реализации программ строительства инфраструктуры субъекты Российской Федерации могут решить проблему обеспечения сетями участков под жилищное строительство – это позволит увеличить строительство жилья и выполнить поставленную задачу по росту объёмов ввода жилья.

В рамках государственной программы Российской Федерации «Комплексное развитие сельских территорий» утверждены со сроком вступления в силу с 1 января 2020 года:

- порядок предоставления и распределения субсидий из бюджетов субъектов Российской Федерации бюджетам муниципальных районов соответствующих субъектов Российской Федерации на улучшение жилищных условий граждан, проживающих на сельских территориях, в целях предоставления социальных выплат на строительство (приобретение) жилья гражданам, проживающим на сельских территориях;

- порядок предоставления и распределения субсидий из областного бюджета бюджетам муниципальных районов соответствующих субъектов Российской Федерации на оказание финансовой поддержки при исполнении расходных обязательств муниципальных районов субъекта Российской Федерации по строительству жилья, предоставляемого по договору найма жилого помещения, в целях проведения мероприятий по строительству жилья, предоставляемого по договору найма жилого помещения.

Кроме того, в регионах предусмотрены меры социальной поддержки на улучшение жилищных условий многодетных семей.

Так, согласно законам субъектов Российской Федерации, предусматривающим порядок предоставления земельных участков отдельным категориям граждан, многодетные семьи имеют право на однократное бесплатное получение в собственность земельного участка для индивидуального жилищного строительства или ведения личного подсобного хозяйства, ведения садоводства. Также, например, в Архангельской области земельные участки, в том числе земельные участки, находящиеся в федеральной собственности, предоставляются в безвозмездное пользование жилищно-строительным кооперативам, создаваемым на территории области, для строительства многоквартирных домов, объектов индивидуального жилищного строительства в целях обеспечения жильём многодетных семей, являющихся членами указанных кооперативов.

В этой связи следует отметить, что в настоящее время практически запрещено строительство с использованием формы жилищно-строительных кооперативов (далее – ЖСК), за исключением программы, реализуемой АО «ДОМ.РФ», и созданием ЖСК для достройки многоквартирных домов в рамках процедуры банкротства застройщика, что вызывает недоумение. В связи с «коммерциализацией» некоторыми застройщиками модели ЖСК в Федеральный закон от 30 декабря 2004 г. № 214-ФЗ «Об участии в долевом строительстве многоквартирных домов и иных объектов недвижимости и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации» были внесены изменения, предусматривающие, что привлечение денежных средств граждан, связанное с возникающим у граждан правом собственности на помещения в многоквартирных домах и (или) иных объектах недвижимости, которые на момент привлечения таких денежных средств граждан не введены в эксплуатацию в порядке, установленном законодательством о градостроительной деятельности, допускается только для ЖСК указанных типов (пункт 3 части 2 статьи 1).

Представляется, что такой запрет препятствует развитию жилищно-строительной кооперации для решения жилищной проблемы граждан, тогда как такая форма жилищного обеспечения позволяет существенно повысить доступность жилья. По оценкам экспертов, затраты на участие в строительстве многоквартирного дома членом ЖСК как минимум на 20–30 % ниже затрат на участие в долевом строительстве аналогичного многоквартирного дома (в связи с исключением прибыли коммерческого застройщика). Для развития жилищно-строительной кооперации необходимо совершенствова-

ние законодательства, в том числе в целях обеспечения возможности кредитования жилищного строительства ЖСК.

С 1 июля 2019 года взамен бесплатного предоставления земельного участка в собственность с согласия семьи в соответствии с региональными законами в рамках государственных программ «Социальная поддержка граждан» в субъектах Российской Федерации за счёт средств региональных бюджетов многодетным семьям предоставляется денежная выплата на улучшение жилищных условий. Так, например, в Архангельской области сумма денежных выплат установлена в размере 210 тыс. рублей.

В отдельных регионах дополнительные меры социальной поддержки предусмотрены законами субъектов Российской Федерации (например, закон Архангельской области «О социальной поддержке семей, воспитывающих детей, в Архангельской области»), согласно которым многодетным семьям, награждённым специальным дипломом «Признательность» и (или) знаком отличия «Материнская слава», при рождении (усыновлении) седьмого ребёнка или последующих детей начиная с 1 января 2013 года предоставляется субсидия на улучшение жилищных условий. В 2020 году размер субсидии составляет не более 2 076,0 тыс. рублей (выплату в 2019 году получило семь семей, в 2020 году – одна семья). С 1 января 2020 года субсидия на улучшение жилищных условий в размере не более 2 000,0 тыс. рублей предоставляется также при рождении одновременно трёх и более детей.

Применяются в субъектах Российской Федерации и иные формы поддержки. Так, например, в целях стимулирования спроса граждан на приобретение квартир, а также поддержания строительной отрасли в Томской области реализуется проект «Губернаторская ипотека на территории Томской области».

Поддержка граждан осуществляется путём:

– частичного возмещения процентной ставки из расчёта стоимости квартиры не более 43 000 рублей за 1 кв. м в размере не менее 4 % (2 % – областной бюджет, 1 % – местный бюджет, не менее 1 % – застройщик) в течение 3 лет, но не более срока действия ипотечного жилищного кредитного договора, если таковой заключён на срок менее трёх лет;

– частичной оплаты первоначального взноса в размере 10 % от стоимости квартиры, рассчитанной из условия стоимости за 1 кв. м не более 43 000 рублей.

Квартиру можно приобрести у любого застройщика, принимающего на себя обязательство по финансированию расходов в размере не менее 25 % за счёт собственных средств от общего размера

средств, выделяемых гражданину на возмещение затрат по ипотечному жилищному кредиту, взятому на приобретение жилья.

Жильё можно приобрести только у застройщика, который принимает на себя обязательства по финансированию, по любой цене, однако расчёт возмещения, которое выплачивается из бюджета на протяжении трёх лет, исчисляется из стоимости одного квадратного метра по цене не выше 43 тыс. рублей. В среднем это составляет 300 тыс. рублей, что является существенной помощью при покупке жилья.

В рамках проекта «Бюджетный дом» привлекаются специалисты отраслей социальной сферы, в первую очередь врачи и учителя, в муниципальные образования, испытывающие дефицит кадров, с предоставлением служебного жилья на период работы по специальности.

Также в целях развития рынка доступного и комфортного жилья на территории Томской области на основе поддержки спроса и предложения, стимулирования жилищного строительства принята региональная целевая программа «Развитие жилищного строительства в Томской области на период 2015–2020 годов». Одной из ключевых задач программы является содействие комплексному освоению территорий в целях жилищного строительства, обеспечению земельных участков, определённых под комплексную жилую застройку, инженерной и социальной инфраструктурой. Программой предусмотрено освоение порядка 45 земельных участков, предоставленных для жилищного строительства, общей площадью более 3,5 тыс. га.

Возвращаясь к полномочиям органов местного самоуправления следует отметить следующее.

Одним из показателей для оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов, утверждённых указом Президента Российской Федерации от 28 апреля 2008 г. № 607, является общая площадь жилых помещений, приходящаяся в среднем на одного жителя, – всего, в том числе введённая в действие за один год.

При этом основными задачами органов местного самоуправления в рассматриваемой сфере являются:

- своевременная разработка планировочной документации с определением территорий для развития жилищного строительства с разбивкой: под индивидуальное жилищное строительство (ИЖС) и строительство многоквартирных жилых домов (МКД);

- обеспечение территорий, предназначенных для развития жилищного строительства, инженерной и социальной инфраструктурой (свет, вода, транспорт, школы, детские сады);

– оказание содействия застройщикам в снятии административных барьеров.

Кроме того, органами местного самоуправления на постоянной основе проводится инвентаризация ИЖС на предмет завершения строительства и принятия мер по отношению к гражданам о необходимости подачи документов для оформления права собственности.

Улучшение жилищных условий отдельных категорий граждан осуществляется также в соответствии с исполнением федеральных законов от 24 ноября 1995 г. № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации», от 12 января 1995 г. № 5-ФЗ «О ветеранах», от 21 декабря 1996 г. № 159-ФЗ «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей», от 25 октября 2002 г. № 125-ФЗ «О жилищных субсидиях гражданам, выезжающим из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей», от 19 июля 2011 г. № 247-ФЗ «О социальных гарантиях сотрудникам органов внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» и др. Всего в жилищной сфере на сегодняшний день действует порядка 46 федеральных нормативно-правовых актов, которыми установлены публичные обязательства перед различными категориями граждан. А это, по оценкам, 140 категорий граждан и 17 вариантов предоставления публичной поддержки.

Кроме того, в муниципальных образованиях на базе государственных программ реализуются соответствующие ведомственные целевые программы, направленные на улучшение жилищных условий населения.

Так, например, городской округ Архангельской области «Мирный», являющийся закрытым административно-территориальным образованием (далее – ЗАТО), принимает участие в ведомственной целевой программе «Оказание государственной поддержки гражданам в обеспечении жильём и оплате жилищно-коммунальных услуг» федеральной программы в части предоставления государственных жилищных сертификатов гражданам, состоящим на учёте, претендующим на получение социальной выплаты в целях приобретения жилого помещения за границами ЗАТО город Мирный Архангельской области.

В настоящее время на учёте состоят 1 490 семей (3899 человек). Социальную выплату для приобретения жилого помещения за границами ЗАТО город Мирный в 2019 году из 16 обратившихся семей получила только одна семья (пять человек), в 2020 году из 15 обратившихся семей выплату получила также одна семья (пять человек).

В целях реализации полномочий по обеспечению жилищных прав граждан, проживающих в Волгограде, утверждена муниципальная программа «Жилище», в состав которой включены следующие подпрограммы: «Обеспечение жилищных прав малоимущих граждан, проживающих в Волгограде», «Переселение граждан, проживающих в Волгограде, из аварийного жилья», «Молодой семье – доступное жильё на территории городского округа город-герой Волгоград».

В городе Казани реализуется программа «Жильё горожанам». В данной программе могут участвовать граждане, соответствующие следующим условиям:

- заявитель и члены семьи зарегистрированы в Казани либо по постоянному месту жительства, либо временно (не менее 5 лет) в общежитиях, где нет регистрации по постоянному месту жительства (студенческие, ведомственные); также члены семьи могут быть зарегистрированы по постоянному месту жительства в Республике Татарстан;

- обеспеченность общей площадью жилья менее 18 кв. м на человека во всех объектах жилищных прав. При этом нет ухудшения жилищных условий за последние 2 года;

- наличие платёжеспособности, т. е. имеется первоначальный взнос (от 20 до 100 %), а также доход, позволяющий обеспечить прожиточный минимум на каждого члена семьи и средства на погашение рассрочки на невыкупленную часть квартиры (с учётом имеющихся кредитов семьи).

Квартиры предоставляются по цене 80 % от оценочной. При этом может быть предоставлена рассрочка под 7 либо 11 % годовых на срок до 25 лет (но не более чем до 70 лет самого старшего члена семьи).

Указанные нормы социальной поддержки и механизмы обеспечения жилищного строительства в регионах и муниципалитетах существенно влияют на достижение показателей ввода жилья, установленных федеральным проектом «Жильё» национального проекта «Жильё и городская среда».

С 2018 года Правительством Российской Федерации за счёт средств федерального бюджета реализуется «Семейная ипотека», предусматривающая выдачу ипотечного кредита под 6 % годовых для граждан, у которых с 1 января 2018 года по 31 декабря 2022 года родился второй и последующие дети. При этом в некоторых регионах (например, в Архангельской области в рамках государственной программы «Обеспечение качественным, доступным жильём и объектами инженерной инфраструктуры населения Архангельской

области») в случае соответствия заявителя одновременно условиям семейной ипотеки и социальной ипотеки кредитный договор оформляется под 2 % годовых.

Для строительства или приобретения индивидуального жилья в сельской местности с 2020 года Правительством Российской Федерации введена сельская ипотека с финансированием из средств федерального бюджета. Ипотека предоставляется на сумму до 3 млн рублей на срок до 25 лет, процентная ставка составляет от 0,1 до 3 % годовых. Россельхозбанком одобрено около 500 кредитных заявок, что позволит увеличить ввод индивидуального жилищного строительства на период с 2022 по 2024 годы на 75 тыс. кв. метров.

Вместе с тем, несмотря на принимаемые на всех уровнях власти меры, по данным Фонда «Институт экономики города» (на основании данных исследования «Анализ состояния жилищной сферы на территориях основных российских городских агломераций», выполненного Фондом «Институт экономики города по заказу АО «ДОМ.РФ»), накопленные бюджетные обязательства перед различными категориями граждан, имеющими право на получение жилья за счёт государства, составляют более 8,9 трлн рублей. К примеру, на 1 января 2018 года численность детей-сирот, состоящих на учёте на получение жилья, составила более 258 тыс. человек, из них 65 % – старше 18 лет (доклад Счётной палаты Российской Федерации за 2018 год).

В этой связи следует отметить, что общемировой практикой является решение жилищных проблем граждан с низкими доходами за счёт предоставления жилья внаём.

При этом заказчиком и инвестором при строительстве арендного жилья, а также его владельцем и управляющим после окончания строительства является как государство, так и иные организации, в том числе некоммерческие. В первую очередь речь идёт о «жилищных ассоциациях» (некоммерческих организациях, которые часто строят «неприбыльное жильё» и жильё для менее обеспеченных жителей). Например, в Нидерландах 300 жилищных ассоциаций владеют и управляют 32 % всего жилищного фонда и 72 % арендного жилья. Кроме того, в Европе более 10 % жилищного фонда – это жилищные кооперативы, которые относят к социальному жилью. Например, в Германии в них живёт 5 млн человек – это 10 % жилищного фонда.

В числе других девелоперов арендного жилья – социальные арендные агентства (Social Rental Agencies-SRA), частно-государственные компании. Однако за всеми проектами, как правило, стоит крупный государственный партнёр. Пример соотношения собственного и наёмного жилья в отдельных странах приведён в таблице 2.

**Соотношение собственного и наёмного жилья
в ряде стран мира (по материалам
Международного союза квартиросъёмщиков)**

Страна	Население, млн чел.	Собственное жильё, %	Доля арендного жилья, %	В том числе социального, %
Австрия	8,8	48,0	42,0	24,0
Бельгия	6,6	71,6	26,6	7,3
Канада	37,4	68,1	31,9	13,0
Дания	5,75	58,0	42,0	22,0
Чехия	10,6	52,0	19,0	5,0
Финляндия	5,52	64,6	32,9	22,0
Франция	67,0	57,7	39,9	32,4
Германия	83,0	43,0	57,0	-
Нидерланды	17,0	56,5	43,5	29,6
Северная Ирландия	1,9	69,0	30,0	16,0
Норвегия	5,25	81,0	19,0	4,5

По данным формы 1 «Жилфонд» Росстата за 2018 год, доля наёмного жилья в Российской Федерации – 10,0 %, в том числе государственный жилищный фонд – 2,8 %, муниципальный жилищный фонд – 4,7 %, жилищный фонд в собственности юридических лиц – 2,5 %. Хотя в части данных показателей можно предполагать и о наличии «теневого» наёмного сектора, не учитываемого Росстатом по понятным причинам (по экспертным оценкам, он составляет ещё около 10 %).

В соответствии с пунктом 6 части 1 статьи 14 и пунктом 6 части 1 статьи 16 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ) к вопросам местного значения городского поселения, муниципального, городского округа относятся обеспечение проживающих в городском поселении, муниципальном, городском округе и нуждающихся в жилых помещениях малоимущих граждан жилыми помещениями, организация строительства и содержания муниципального жилищного фонда, создание условий для жилищного строительства, осуществление муниципального жилищного контроля, а также иных полномочий органов местного самоуправления в соответствии с жилищным законодательством.

Согласно части 1 статьи 1 Жилищного кодекса Российской Федерации (далее – ЖК РФ) жилищное законодательство основывается на необходимости обеспечения органами государственной власти и органами местного самоуправления условий для осуществления гражданами права на жилище.

В пункте 1 статьи 14 ЖК РФ определены полномочия органов местного самоуправления в области жилищных отношений, к которым, в частности, относятся ведение в установленном порядке учёта граждан в качестве нуждающихся в жилых помещениях, предоставляемых по договорам социального найма, ведение учёта граждан, нуждающихся в предоставлении жилых помещений по договорам найма жилых помещений жилищного фонда социального использования, предоставление в установленном порядке малоимущим гражданам по договорам социального найма жилых помещений муниципального жилищного фонда и ряд других.

В соответствии с частью 2 статьи 49 ЖК РФ малоимущим гражданам, признанным по установленным указанным Кодексом основаниям нуждающимися в жилых помещениях, предоставляются жилые помещения муниципального жилищного фонда по договорам социального найма в установленном данным Кодексом порядке. При этом малоимущими гражданами в целях данного Кодекса являются граждане, если они признаны таковыми органом местного самоуправления в порядке, установленном законом соответствующего субъекта Российской Федерации, с учётом дохода, приходящегося на каждого члена семьи, и стоимости имущества, находящегося в собственности членов семьи и подлежащего налогообложению.

В данном контексте следует отметить такую проблему, как обеспеченность жильём очередников, вставших на учёт до 1 марта 2005 года. То есть они не обязательно являются малоимущими, так как на тот период такого требования не предъявлялось.

Согласно пункту 3 части 2 статьи 19 ЖК РФ муниципальный жилищный фонд составляет совокупность жилых помещений, принадлежащих на праве собственности муниципальным образованиям. При этом в соответствии с частью 3 этой же статьи в зависимости от целей использования жилищный фонд подразделяется на жилищный фонд социального использования, специализированный жилищный фонд, индивидуальный жилищный фонд, а также жилищный фонд коммерческого использования.

Под жилищным фондом социального использования понимается совокупность предоставляемых гражданам по договорам социального найма жилых помещений государственного и муници-

пального жилищных фондов, а также предоставляемых гражданам по договорам найма жилищного фонда социального использования жилых помещений государственного, муниципального и частного жилищных фондов, а под жилищным фондом коммерческого использования – совокупность жилых помещений, которые используются собственниками таких помещений для проживания граждан на условиях возмездного пользования, предоставлены гражданам по иным договорам, предоставлены собственниками таких помещений лицам во владение и (или) в пользование.

Согласно части 1 статьи 40 Конституции Российской Федерации каждый имеет право на жилище. При этом нормы части 3 этой же статьи Конституции Российской Федерации предусматривают, что малоимущим, иным указанным в законе гражданам, нуждающимся в жилище, оно предоставляется бесплатно или за доступную плату из государственных, муниципальных и других жилищных фондов в соответствии с установленными законом нормами.

В соответствии с частью 1 статьи 91³ ЖК РФ жилые помещения могут быть предоставлены по договорам найма жилых помещений жилищного фонда социального использования гражданам, признанным по установленным данным Кодексом основаниям нуждающимися в жилых помещениях, и гражданам, признанным по основаниям, установленным другим федеральным законом, указом Президента Российской Федерации, законом субъекта Российской Федерации или актом представительного органа местного самоуправления, нуждающимися в предоставлении жилых помещений по договорам найма жилых помещений жилищного фонда социального использования, в случае если:

– доход гражданина и постоянно проживающих совместно с ним членов его семьи и стоимость подлежащего налогообложению их имущества, которые определяются органами местного самоуправления в порядке, установленном законом субъекта Российской Федерации, не превышают максимальный размер, устанавливаемый согласно части 2 данной статьи, в соответствии с которой указанный максимальный размер не может превышать размер, позволяющий такому гражданину и таким членам его семьи приобрести жилое помещение в собственность за счёт собственных средств, кредита или займа на приобретение жилого помещения на территории соответствующего муниципального образования;

– гражданин не признан и не имеет оснований быть признанным малоимущим в установленном законом соответствующего субъекта Российской Федерации порядке, но при этом является нуждающимся в предоставлении жилого помещения.

Порядок и условия предоставления жилого помещения по договору найма жилого помещения из жилищного фонда коммерческого использования (по договору найма жилых помещений) регулируется нормами Гражданского кодекса Российской Федерации (статьи 621, 673–688).

Критерии или соотношение распределения жилых помещений муниципального жилищного фонда в зависимости от целей его использования, установленных в вышеуказанных нормах ЖК РФ (то есть путём заключения договоров социального найма жилых помещений, договоров найма жилых помещений жилищного фонда социального использования, а также договоров найма жилых помещений), не определены в законодательстве Российской Федерации. В законодательстве Российской Федерации также не определены случаи и условия, когда часть жилых помещений или все жилые помещения муниципального жилищного фонда возможно предоставлять для коммерческого использования, то есть путём заключения с гражданами договоров найма жилых помещений. Таким образом, возникает неопределённость в реализации жилищных прав граждан, предусмотренных в части 3 статьи 40 Конституции Российской Федерации.

Кроме того, следует отметить, что, по сути, понятие «жилищный фонд коммерческого использования» только упоминается в ЖК РФ, но порядок его формирования и предоставления из него жилых помещений детально не регулируется ЖК РФ, в отличие, например, от жилищного фонда социального использования. С другой стороны, в ЖК РФ не исключается возможность формирования жилищного фонда коммерческого использования, состоящего из жилых помещений, находящихся в муниципальной собственности. Например, допускается предоставление жилых помещений в наёмном доме коммерческого использования по договорам найма жилых помещений (часть 2 статьи 91¹⁶ ЖК РФ).

По данным Росстата, доля семей, состоящих на учёте 10 лет и более, в 2017 году составила 52 % всех очередников (1,27 млн семей).

При этом институт социального найма нельзя назвать эффективным инструментом решения жилищных проблем, поскольку он является фактически бессрочным. С момента предоставления жилья уровень доходов проживающих в нём граждан и их жилищная обеспеченность не учитываются. Даже в случае существенного повышения уровня доходов семьи, проживающей в социальном жильё, и приобретения ими других жилых помещений наниматели продолжают пользоваться предоставленным жилым помещением по фиксированным льготным расценкам. Кроме того, проживающие в со-

циальном жильё получили неограниченное по времени право его приватизации. Все эти факторы приводят к тому, что фонд социального жилья в муниципалитетах неуклонно сокращается, а учитывая также отсутствие или сокращение манёвренного фонда, органы местного самоуправления не имеют возможности помочь нуждающимся в жильё, в том числе и тем, кто лишился жилья в результате чрезвычайных ситуаций.

Кроме того, в различных регионах и муниципалитетах существуют собственные критерии «нуждаемости»: уровень доходов и количество занимаемых квадратных метров, которые позволяют «встать на очередь», могут существенно различаться.

Таким образом, расширение инструментов, форм и методов предоставления жилья внаём представляется участникам «круглого стола» первоочередной необходимостью.

Эта задача была поставлена и в указе Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 600 (часть 2, пункт «д»): «Правительству Российской Федерации совместно с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации до января 2013 года обеспечить формирование рынка доступного арендного жилья и развитие некоммерческого жилищного фонда для граждан, имеющих невысокий уровень дохода».

В соответствии с данным указом и последующим распоряжением Правительства Российской Федерации от 29 августа 2012 г. № 1556-р была разработана соответствующая нормативно-правовая база в отношении наёмных домов, предусматривающая в том числе соответствующие изменения в ЖК РФ, Земельный кодекс Российской Федерации, Градостроительный кодекс Российской Федерации, Гражданский кодекс Российской Федерации и т. д. Одновременно были установлены меры государственной поддержки (предоставление земельных участков в аренду без торгов по цене земельного налога и др.) тем инвесторам-застройщикам, которые предложат на аукционах более низкий размер арендной платы по договорам найма жилых помещений жилищного фонда социального использования. При этом закон устанавливает, что государственная поддержка оказывается при создании наёмных домов социального использования, в которых не менее 50 % от общего количества жилых помещений должны предоставляться по договорам найма жилых помещений жилищного фонда социального использования, а остальные жилые помещения владелец наёмного дома социального использования вправе сдавать на рыночных условиях (но не продавать).

Вместе тем, несмотря на принятые на федеральном уровне решения, реального применения в субъектах Российской Федерации

практика строительства наёмных домов (как социального, так и коммерческого использования) не получила.

Участники «круглого стола» полагают, что формирование федеральной, региональной и муниципальной жилищной политики, а также формы и методы её реализации должно быть чётко увязаны со стратегическими целями и задачами социально-экономического развития страны.

В настоящее время особую обеспокоенность вызывает ситуация, связанная с принятием документов стратегического планирования регионального уровня до момента разработки и утверждения Стратегии социально-экономического развития Российской Федерации на долгосрочный период, срок принятия которой Федеральным законом от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 172-ФЗ) был установлен до 1 января 2018 года. Отсутствие утверждённой стратегии социально-экономического развития Российской Федерации на долгосрочный период не позволяет субъектам Российской Федерации в стратегиях социально-экономического развития регионального уровня чётко определять приоритеты, цели и задачи государственного управления на соответствующем уровне в долгосрочной перспективе с учётом региональных особенностей развития экономики и социальной сферы во взаимосвязи с общегосударственными интересами.

Взаимосвязанную деятельность органов публичной власти по стратегическому планированию также затрудняет отсутствие на федеральном уровне долгосрочного прогноза социально-экономического развития Российской Федерации.

При этом стратегия социально-экономического развития Российской Федерации необходима для соблюдения требований пункта 1 статьи 5 Федерального закона № 172-ФЗ по определению субъектом Российской Федерации приоритетов социально-экономической политики, долгосрочных целей и задач субъекта Российской Федерации, согласованных с приоритетами и целями социально-экономического развития Российской Федерации, которые должны быть определены в указанной стратегии.

Стратегия социально-экономического развития Российской Федерации необходима также для определения долгосрочных целей и задач муниципального управления и социально-экономического развития муниципальных образований, которые в соответствии с пунктом 1 статьи 6 Федерального закона № 172-ФЗ должны быть согласованы с приоритетами и целями социально-экономического развития Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

Таким образом, в настоящее время не полностью решена проблема взаимосвязи документов стратегического планирования регионального уровня с документами Российской Федерации, а также документов стратегического планирования муниципальных образований с документами стратегического планирования субъектов Российской Федерации. Данный вопрос связан с необходимостью принятия всех документов стратегического планирования вышестоящего уровня для эффективной разработки документов стратегического планирования нижестоящего уровня. Это должно обеспечить их иерархическую согласованность по приоритетам, целям, задачам, мероприятиям, показателям, финансовым и иным ресурсам, в том числе в сфере жилищной политики.

Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации до 2024 года» (далее – Указ № 204) Правительству Российской Федерации было поручено разработать до 1 октября 2018 года национальные проекты (программы) по 12 направлениям, к числу которых отнесено жильё и городская среда.

Указом № 204 было поручено при разработке национального проекта в сфере жилья и городской среды исходить из того, что в 2024 году необходимо обеспечить:

а) достижение следующих целей и целевых показателей:

– обеспечение доступным жильём семей со средним достатком, в том числе создание возможностей для приобретения (строительства) ими жилья с использованием ипотечного кредита, ставка по которому должна быть менее 8 %;

– увеличение объёма жилищного строительства не менее чем до 120 млн кв. м в год (следует отметить, что в данной части национальный проект в сфере жилья и городской среды в настоящее время пересматривается с учётом целевого показателя, установленного Указом Президента Российской Федерации от 21 июля 2020 г. № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года», характеризующего достижение национальной цели «Комфортная и безопасная среда для жизни», которым предусматривается, среди прочего, улучшение жилищных условий не менее 5 млн семей ежегодно и увеличение объёма жилищного строительства не менее чем до 120 млн кв. м в год к 2030 году);

– кардинальное повышение комфортности городской среды, повышение индекса качества городской среды на 30 %, сокращение в соответствии с этим индексом количества городов с неблагоприятной средой в два раза;

- создание механизма прямого участия граждан в формировании комфортной городской среды, увеличение доли граждан, принимающих участие в решении вопросов развития городской среды, до 30 %;

- обеспечение устойчивого сокращения непригодного для проживания жилищного фонда;

б) решение следующих задач:

- совершенствование механизмов финансирования жилищного строительства, в том числе посредством развития рынка ипотечных ценных бумаг и поэтапного перехода от привлечения денежных средств для долевого строительства многоквартирных домов и иных объектов недвижимости к другим формам финансирования жилищного строительства, обеспечивающим защиту прав граждан и снижение рисков для них;

- модернизация строительной отрасли и повышение качества индустриального жилищного строительства, в том числе посредством установления ограничений на использование устаревших технологий и стимулирования внедрения передовых технологий в проектировании и строительстве, совершенствование механизмов государственной поддержки строительства стандартного жилья;

- снижение административной нагрузки на застройщиков, совершенствование нормативно-правовой базы и порядка регулирования деятельности в сфере жилищного строительства;

- обеспечение эффективного использования земель в целях массового жилищного строительства при условии сохранения и развития зеленого фонда и территорий, на которых располагаются природные объекты, имеющие экологическое, историко-культурное, рекреационное, оздоровительное и иное ценное значение;

- создание механизмов развития комфортной городской среды, комплексного развития городов и других населённых пунктов с учётом индекса качества городской среды;

- создание механизмов переселения граждан из непригодного для проживания жилищного фонда, обеспечивающих соблюдение их жилищных прав, установленных законодательством Российской Федерации.

Кроме того, другим важнейшим документом стратегического развития Российской Федерации является Указ Президента Российской Федерации от 21 июля 2020 г. № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года» (далее – Указ № 474). В данном Указе в целях осуществления прорывного развития Российской Федерации, увеличения численности населения страны, повышения уровня жизни граждан, создания комфорт-

ных условий для их проживания, а также раскрытия таланта каждого человека определены национальные цели развития Российской Федерации на период до 2030 года, а также установлены целевые показатели, характеризующие достижение данных целей. Указанными национальными целями были объявлены: сохранение населения, здоровье и благополучие людей, возможности для самореализации и развития талантов, комфортная и безопасная среда для жизни, достойный, эффективный труд и успешное предпринимательство, цифровая трансформация. При этом в рамках национальной цели «Комфортная и безопасная среда для жизни», как было указано выше, предусмотрено, в частности, улучшение жилищных условий не менее 5 млн семей ежегодно и увеличение объёма жилищного строительства не менее чем до 120 млн кв. м в год.

Разработанный в соответствии с требованиями Указа № 204 паспорт национального проекта «Жильё и городская среда» утверждён президиумом Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам (протокол от 24 декабря 2018 г. № 16). Данный национальный проект включает в себя 4 федеральных проекта: «Ипотека», «Жильё», «Формирование комфортной городской среды», «Обеспечение устойчивого сокращения непригодного для проживания жилищного фонда».

В рамках реализации федерального проекта «Ипотека» его задачами и результатами определены меры по совершенствованию механизмов финансирования жилищного строительства, в том числе посредством развития рынка ипотечных ценных бумаг и поэтапного перехода от привлечения денежных средств для долевого строительства многоквартирных домов и иных объектов недвижимости к другим формам финансирования жилищного строительства, обеспечивающим защиту прав граждан и снижение рисков для них.

Задачами и результатами федерального проекта «Жильё» установлены модернизация строительной отрасли и повышение качества индустриального жилищного строительства, в том числе посредством установления ограничений на использование устаревших технологий и стимулирования внедрения передовых технологий в проектировании и строительстве, совершенствование механизмов государственной поддержки строительства стандартного жилья.

Задачами и результатами федерального проекта «Формирование комфортной городской среды» являются создание механизмов развития комфортной городской среды, комплексного развития городов и других населённых пунктов с учётом индекса качества городской среды.

В рамках реализации федерального проекта «Обеспечение устойчивого сокращения непригодного для проживания жилищного фонда» его задачами и результатами установлены меры по созданию механизмов переселения граждан из непригодного для проживания жилищного фонда, обеспечивающих соблюдение их жилищных прав, установленных законодательством Российской Федерации.

В целях реализации мероприятий указанных федеральных проектов субъектами Российской Федерации разработаны соответствующие региональные проекты и заключены соглашения с Минстроем России о реализации региональных проектов «Жильё» (с 84 субъектами Российской Федерации, за исключением г. Санкт-Петербурга, который не согласен с установленными ему показателями в федеральных проектах), «Формирование комфортной городской среды» (с 84 субъектами Российской Федерации, за исключением г. Москвы, реализующей собственную программу вне рамок федеральных проектов), «Обеспечение устойчивого сокращения непригодного для проживания жилищного фонда» (с 83 субъектами Российской Федерации, за исключением г. Москвы, где такой фонд отсутствует, и г. Санкт-Петербурга, который не согласен с установленными ему показателями соответствующего федерального проекта).

В настоящее время реализуется государственная программа Российской Федерации «Обеспечение доступным и комфортным жильём и коммунальными услугами граждан Российской Федерации» (далее – госпрограмма).

По состоянию на 1 января 2020 года в рамках госпрограммы на учёте нуждающихся в жилых помещениях (подлежащих обеспечению жильём) состоят 600,7 тыс. семей граждан, обеспечиваемых жильём (в том числе 361,1 тыс. семей граждан категорий, установленных федеральными законами, указами Президента Российской Федерации). Общая потребность в средствах федерального бюджета на указанные цели на 2021–2024 годы (в целях ликвидации накопленных очередей до конца 2024 года с учётом реализации госпрограммы в 2019 году) оценивается Минстроем России в объёме 1,1 трлн рублей. При этом постановка на учёт граждан по большинству категорий граждан продолжается.

В целях повышения эффективности реализации мероприятий по обеспечению жильём отдельных категорий граждан проводится работа по внесению изменений в нормативные правовые акты.

Для повышения эффективности мероприятий по обеспечению жильём ветеранов, инвалидов и семей, имеющих детей-инвалидов, обеспечиваемых жильём в рамках госпрограммы, разработаны

и приняты постановления Правительства Российской Федерации от 12 февраля 2020 г. № 123 и от 30 апреля 2020 г. № 633, устанавливающие в том числе:

- уточнение механизма учёта органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации (органами местного самоуправления) предоставляемых субвенций;

- положение, предусматривающее обязанность администрации муниципального образования опубликовывать на своём сайте списки граждан, принятых на учёт нуждающихся в улучшении жилищных условий, имеющих право на льготу по обеспечению жильём, позволяющее обеспечить прозрачность деятельности органов местного самоуправления и повысить доверие граждан;

- осуществление перехода на использование прогнозных значений региональной среднерыночной стоимости 1 кв. м общей площади жилого помещения, что позволит обеспечить более дифференцированный подход при распределении средств федерального бюджета.

Важным документом для обсуждаемой сферы является и Общенациональный план действий, обеспечивающих восстановление занятости и доходов населения, рост экономики и долгосрочные структурные изменения (одобрен на заседании Правительства Российской Федерации 23 сентября 2020 г., № П13-60855 от 2 ноября 2020 г.), в котором предусмотрены меры, направленные на поддержку и развитие строительной отрасли, в том числе через развитие индивидуального, малого и среднего предпринимательства, создание механизмов реализации инвестиционных проектов в регионах и повышение эффективности государственных капитальных вложений.

Предусмотренные планом меры по совершенствованию нормативной правовой базы для ускорения процедур строительства касаются:

- законодательства о контрактной системе в строительной отрасли;

- градостроительного развития территорий;

- проектирования, экспертизы и строительства;

- подключения (технологического присоединения) к сетям, переноса (переустройства) инженерных коммуникаций;

- государственной регистрации прав, государственных услуг, в том числе в электронной форме;

- жилищного строительства.

Кроме того, во исполнение поручений Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации Минстроем России разработан проект программы действий по развитию жилищного строительства и ипотечного кредитования (далее – про-

грамма действий), предусматривающий в том числе реализацию мер государственной поддержки по развитию индивидуального жилищного строительства.

Целью данной программы действий является повышение качества и доступности жилья для граждан Российской Федерации. В рамках программы действий в отношении развития индивидуального жилищного строительства предусматривается реализация следующих мероприятий:

- стандартизация рынка индивидуального жилищного строительства для повышения качества и ликвидности жилья, снижения рисков кредиторов;

- стимулирование осуществления индивидуального жилищного строительства с привлечением специализированных подрядчиков и производителей современных материалов и домокомплектов;

- расширение рынка индивидуального жилищного строительства за счёт вовлечения новых земельных участков;

- формирование территорий комплексной застройки индивидуального жилищного строительства и обеспечение их инженерной, транспортной и социальной инфраструктурой, в том числе в рамках реализации инвестиционных программ ресурсоснабжающих организаций и за счёт средств бюджетов различного уровня;

- развитие финансовых инструментов реализации индивидуального жилищного строительства и необходимой для возведения качественного жилья инфраструктуры (проектное финансирование, банковское сопровождение, ипотечное кредитование).

В настоящее время указанная программа действий внесена в Правительство Российской Федерации.

Кроме того, в настоящее время Минстроем России совместно с АО «ДОМ.РФ» разработана концепция программы по созданию доступного наёмного жилья, целью которой является обеспечение доступности долгосрочного найма жилья для семей с невысокими доходами.

Целью программы является обеспечение доступности долгосрочного найма жилья для семей с невысокими доходами. В рамках реализации программы возможно к 2030 году осуществить строительство 30 млн кв. м доступного наёмного жилья и предоставление жилых помещений внаём на доступных условиях 714,2 тыс. семей. Требуемый объём инвестиций составит около 1 386 млрд рублей, из них бюджетные инвестиции – 840 млрд рублей, частные инвестиции – 546 млрд рублей.

Для повышения инвестиционной привлекательности проектов строительства жилья, предоставляемого по договорам найма жило-

го помещения жилищного фонда социального использования, могут быть использованы различные механизмы бюджетной поддержки: налоговые льготы, гранты, льготные кредиты, субсидии на компенсацию части ставки найма.

Финансирование строительства может осуществляться с привлечением средств частных инвесторов и средств бюджетной системы различных уровней, а также сочетания различных механизмов стимулирования.

На основе разработанной Минстроем России совместно с АО «ДОМ.РФ» концепции программы по созданию доступного наёмного жилья также представляется целесообразным разработать специальную подпрограмму государственной программы Российской Федерации «Обеспечение доступным и комфортным жильём и коммунальными услугами граждан Российской Федерации», а также государственные программы субъектов Российской Федерации, предусматривающие источники финансирования создания фонда найма жилых помещений жилищного фонда социального использования. Для контроля за целевым использованием средств на строительство указанного фонда в субъектах Российской Федерации может быть обеспечено банковское сопровождение проектов через уполномоченный банк жилищного строительства.

Кроме того, участникам «круглого стола» представляется необходимым рассмотреть вопрос закрепления в законодательстве положений о создании и функционировании на региональном и муниципальном уровнях «жилищных фондов», по аналогии с региональными и муниципальными дорожными фондами, с определением финансовых источников их формирования.

Следует отметить, что при подготовке паспорта национального проекта «Жильё и городская среда» оценка реальной достижимости субъектами Российской Федерации показателей по увеличению объёмов жилищного строительства и обеспечению ритмичного расселения аварийного жилищного фонда фактически не проводилась. Таким образом, в паспорта данных федеральных проектов включены недостаточно обоснованные и обеспеченные ресурсами значения показателей, а установленные субъектами Российской Федерации значения показателей региональных проектов не подкреплены достаточными организационными и иными мерами.

Анализ хода подготовки и начала реализации данного национального проекта показал, что уже на этапе формирования федеральных проектов и региональных проектов лишь 11 % субъектов Российской Федерации считали возможным достижение установленных показателей по увеличению объёмов жилищного строитель-

ства и расселению аварийного жилищного фонда, 15 % субъектов Российской Федерации считали значения установленных показателей указанных федеральных и региональных проектов недостижимыми, 38 % субъектов Российской Федерации отмечали риски их недостижения.

Справочно: большинство субъектов Российской Федерации уже в начале реализации национального проекта отмечали риски недостижения его показателей по вводу жилья в связи с:

– отсутствием свободных земельных участков, предназначенных для строительства и обеспеченных объектами инфраструктуры;

– высокой стоимостью подключения к технологическим сетям; высокой процентной ставкой по кредитам для строительных организаций; закредитованностью и отсутствием достаточных оборотных средств у строительных организаций;

– переходом на проектное финансирование строительства; «затоваренностью» рынка жилищного строительства, насыщенностью рынка предложениями о продаже готовых квартир;

– оттоком денежных средств населения с рынка нового жилья на вторичный рынок, что связано с ростом объёма предложений, а также экономической привлекательностью квартир вторичного рынка;

– отсутствием в отдельных регионах Крайнего Севера достаточного количества конкурентоспособных предприятий производства строительной продукции.

По итогам реализации национального проекта «Жильё и городская среда» в 2019 году субъекты Российской Федерации отмечают те же риски недостижения его показателей, в числе которых наиболее общими и значимыми являются:

– уход строительных организаций с рынка строительства жилья в связи с переходом на проектное финансирование (по данным Минстроя России, 647 застройщиков не могут перейти на проектное финансирование в рамках строительства 1564 объектов площадью 12,3 млн кв. м);

– отсутствие на территориях муниципальных образований свободных земельных участков, обеспеченных инфраструктурой для строительства жилья;

– снижение доступности ипотечного кредитования для граждан в связи с понижением реальных денежных доходов населения на фоне ограничительных мер, направленных на борьбу с распространением новой коронавирусной инфекции.

Отдельной проблемой в реализации мероприятий федерального проекта «Жильё» являются особые географические и климатиче-

ские условия отдельных регионов, особенно субъектов Дальневосточного федерального округа (далее – ДФО).

Справочно: Республика Саха (Якутия) отмечает несовершенство системы распределения субсидий на стимулирование программ жилищного строительства. Так, конкурсное распределение субсидий между проектами жилищного строительства исходя из достижения наибольшего дополнительного ввода жилья на один рубль бюджетной субсидии, установленное Правилами предоставления и распределения субсидий, не позволяет субъектам ДФО претендовать на выделение субсидии, поскольку стоимость строительства инфраструктуры на территории ДФО значительно превышает среднероссийский уровень. В результате по итогам конкурсного отбора в 2018 году из числа субъектов ДФО субсидия получена только Камчатским краем в сумме 78,28 млн рублей, в 2019 году субсидия ни одним субъектом ДФО не получена.

Потребность субъектов Российской Федерации в обеспечении земельных участков объектами инженерной инфраструктуры составляет 365,67 млрд рублей. По оценке Минстроя России, общая потребность в дополнительном финансировании коммунальной, социальной, транспортной и инженерной инфраструктуры составляет 2701,5 млрд рублей. При этом объём субсидий субъектам Российской Федерации согласно паспорту национального проекта в указанный период составляет 184,73 млрд рублей.

Минстроем России не в полном объёме обеспечена увязка и агрегация показателей национального проекта с государственной программой Российской Федерации «Обеспечение доступным и комфортным жильём и коммунальными услугами граждан Российской Федерации» (далее – госпрограмма). Кроме того, конечные сроки реализации государственных программ субъектов Российской Федерации по обеспечению жильём граждан в ряде случаев завершаются до 2024 года, что влечёт за собой риски несогласованности реализации мероприятий по отдельным направлениям национального проекта на региональном и федеральном уровнях. В государственных программах ряда субъектов Российской Федерации также установлены значения показателей по вводу жилья, не соответствующие значениям показателей федерального проекта «Жильё» и соглашениям Минстроя России с субъектами о реализации региональных проектов «Жильё».

Во втором квартале 2020 года из-за пандемии коронавируса (COVID-19) приняты финансовые и иные социально-экономические меры по поддержке граждан и индивидуальных предпринимателей.

Так, в целях поддержки заёмщиков были введены «кредитные каникулы» на срок 6 месяцев, в том числе по ипотечным кредитам,

в период до 30 сентября 2020 года, если размер кредита не превышает максимального размера, установленного Правительством Российской Федерации, а снижение дохода заёмщика составило не менее 30 % среднемесячного дохода за 2019 год.

Кроме того, Банком России приняты регуляторные послабления, направленные на ограничение последствий пандемии коронавирусной инфекции для банков, позволяющие стимулировать реструктуризацию кредитов граждан и поддерживать ипотечное кредитование.

Однако распространение коронавирусной инфекции оказало негативное воздействие на доходы населения, что отразилось на уровне платёжеспособного спроса на жильё.

В соответствии с аналитическим материалом «Социальная поддержка населения в условиях распространения коронавируса» под влиянием роста безработицы уровень бедности во II квартале 2020 года возрастёт по сравнению со II кварталом 2019 года с 12,5 до 15,9 % (численность увеличится с 18,3 до 23,2 млн человек). При этом среднедушевые денежные доходы населения в реальном выражении снизятся на 5 %, а дефицит денежных доходов населения увеличится с 0,7 % ВВП до 1,0 % ВВП.

В соответствии с отчётом Счётной палаты Российской Федерации «О результатах экспертно-аналитического мероприятия «Мониторинг хода реализации мероприятий национального проекта «Жильё и городская среда» в 2018–2019 годах и истекшем периоде 2020 года» (утверждён Коллегией Счётной палаты Российской Федерации (протокол от 14 июля 2020 г. № 35К (1408), п. 1)) по данным Росстата за 2015–2019 годы, доля целевой группы населения, которая, исходя из предусмотренных в паспорте федерального проекта «Ипотека» показателей на 2024 год, может формировать спрос на ипотеку, выросла с 18,5 до 24,1 %.

По итогам первого квартала 2020 года указанная доля снизилась до уровня 19,3 %, расходы населения превысили доходы на 532,4 млрд рублей, что выше в 1,8 раза по сравнению с аналогичным периодом 2019 года.

В марте 2020 года был зафиксирован значительный спрос на ипотечные кредиты, в связи с чем было выдано 122,4 тыс. таких кредитов на сумму 305,5 млрд рублей, что на 20 % по количеству и на 36 % по сумме выше марта 2019 года. Вместе с тем в апреле 2020 года выдано только 90,5 тыс. ипотечных кредитов на 203,4 млрд рублей, что стало худшим показателем за последние три года.

Таким образом, возник риск недостижения показателей федерального проекта «Ипотека» – «Объём выданных ипотечных креди-

тов» и «Количество предоставленных ипотечных кредитов», напрямую влияющих на достижение национальной цели по улучшению жилищных условий не менее 5 млн семей ежегодно и увеличение объёма жилищного строительства не менее чем до 120 млн кв. м в год.

Одним из направлений работы в сфере жилищной политики в настоящее время является рассмотрение возможности расширения критериев реализации масштабных инвестиционных проектов (далее – МИП).

В рамках реализации подпункта 3 пункта 2 статьи 39⁶ Земельного кодекса Российской Федерации в отдельных субъектах Российской Федерации ведётся разработка законов о введении нового критерия, которому должны соответствовать МИПы, в связи с реализацией которых инвестор вправе получить земельный участок, находящийся в государственной (муниципальной) собственности, или земельный участок, государственная собственность на который не разграничена, в аренду без торгов. Реализация МИПов предусматривает строительство многоквартирного дома (многоквартирных домов) при одновременном соблюдении следующих условий:

- строительство многоквартирного дома (многоквартирных домов) в границах одного или нескольких смежных земельных участков с определённым объёмом инвестиций;

- безвозмездная передача инвестором не менее 10 % общей площади жилых помещений в многоквартирном доме (многоквартирных домах) и (или) жилых помещений, принадлежащих инвестору на праве собственности и расположенных в ином многоквартирном доме (иных многоквартирных домах), в государственную собственность субъекта Российской Федерации для последующего предоставления таких помещений детям-сиротам и (или) в муниципальную собственность для последующего предоставления этих помещений гражданам, лишившимся жилых помещений в результате чрезвычайных ситуаций, или гражданам, проживающим в аварийном жилищном фонде.

В целях обеспечения инвестором указанных условий проектами региональных законов предусматривается заключение инвестиционного контракта между субъектом Российской Федерации (муниципальным образованием) в лице уполномоченного органа и инвестором, которым также регулируются условия распределения общей площади жилых помещений в многоквартирном доме, построенном в рамках реализации МИПа.

Однако пунктом 1 статьи 10¹ Федерального закона от 25 февраля 1999 г. № 39-ФЗ «Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений»

(далее – Федеральный закон № 39-ФЗ) установлено ограничение, касающееся невозможности принятия в собственность публично-правового образования части помещений во вновь создаваемом инвестором объекте недвижимости, в том числе многоквартирном доме. Таким образом, из буквального толкования указанной нормы следует, что жилые помещения в многоквартирном доме в рассматриваемом случае не могут быть переданы в региональную или муниципальную собственность.

Вместе с тем у органов государственной власти субъектов Российской Федерации имеются сомнения в части распространения указанных норм Федерального закона № 39-ФЗ на случаи, когда строительство многоквартирных домов с последующей передачей жилых помещений в этих домах в собственность субъектов Российской Федерации или муниципальную собственность рассматривается в качестве критерия, которому должны соответствовать МИПы, предполагающие предоставление земельных участков в аренду без проведения торгов.

В этой связи в субъектах Российской Федерации сформировались разные подходы к правовому регулированию безвозмездной передачи в собственность публично-правового образования части общей площади в многоквартирных домах, построенных в соответствии с МИПами. Данный вопрос, по мнению участников «круглого стола», требует более детальной регламентации на федеральном уровне с целью единообразия правоприменительной практики.

В связи с изложенным для дальнейшего развития в регионах жилищного строительства необходимо на федеральном уровне пересмотреть нормативно-правовую базу в этой сфере, а также предусмотреть дополнительное финансирование из федерального бюджета на поддержку строительства индивидуального и многоквартирного жилья как для коммерческого использования, так и для исполнения государственных и муниципальных обязательств, а также на строительство транспортной и инженерной инфраструктуры и субсидирование льготных ипотечных программ.

Правительством России в целях поддержки отрасли было принято решение о поддержке застройщиков в виде приобретения у них свободных квартир, однако предложение АО «ДОМ.РФ» о выкупе квартир с дисконтом 15 % невыгодно для большинства застройщиков.

Строительные организации отмечают необходимость принятия дополнительных решений по дальнейшему снижению процентных ставок по ипотеке, а также по снижению кредитными организациями процентных ставок по кредитам в целях строительства объектов не только жилого, но и социального назначения по муниципальным

контрактам (начало строительства таких объектов часто ведётся за счёт собственных оборотных средств организаций, что в настоящее время чрезвычайно сложно).

В части обеспечения органами местного самоуправления в пределах своих полномочий прав граждан на жилище необходимо отметить, что в местных бюджетах многих муниципалитетов в связи с их ограниченностью не предусмотрены средства для формирования муниципального жилищного фонда по предоставлению гражданам жилых помещений по договорам социального найма. Строительство многоквартирных домов с муниципальной долей собственности не осуществляется. На территории большинства муниципальных районов осуществляется индивидуальное жилищное строительство.

В настоящее время обеспечение граждан жилыми помещениями производится в основном путём предоставления освобождённых жилых помещений муниципального жилищного фонда.

Вышеуказанные факторы не позволяют органам местного самоуправления обеспечивать жилыми помещениями граждан, состоящих на учёте в качестве нуждающихся в жильё.

Кроме того, возможность самостоятельного приобретения жилья ограничивается невысоким платёжеспособным спросом населения, что необходимо учитывать при проведении как жилищной, так и социально-экономической политики государства в целом.

В этих целях участники «круглого стола» считают необходимым **рекомендовать:**

Государственной Думе и Совету Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, Правительству Российской Федерации, профильным министерствам и ведомствам, органам государственной власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления рассмотреть возможность реализации следующих вопросов:

1. Формирование федеральной, региональной и муниципальной жилищной политики, а также формы и методы её реализации должны быть чётко увязаны со стратегическими целями и задачами социально-экономического развития страны.

Формирование жилищной политики должно начинаться с определения приоритетов, желаемого образа жизни для домохозяйств. В ней также должны учитываться основные положения стратегии пространственного развития Российской Федерации. Такой подход позволит, в частности, стимулировать строительство и приобретение более просторного жилья (не менее 1 комнаты на каждого члена семьи) за счёт активного развития малоэтажного жилищного

строительства, сделать более привлекательными для жизни сельскую местность и малые города, замедлить процесс стягивания населения в городские агломерации, создавать специальные жилищные программы для развития геостратегических территорий (например, Дальнего Востока и Севера).

2. Результаты жилищной политики необходимо измерять не в количестве рублей или построенных квадратных метров, на строительство которых власти зачастую повлиять не могут или влияют только косвенно. Основной целью и показателем реализации всех государственных программ должно стать количество граждан, улучшивших свои жилищные условия, при этом не только благодаря среднему количеству квадратных метров на душу населения, но и за счёт достижения современных стандартов жилищной обеспеченности (обеспеченность семей отдельными квартирами с количеством комнат не менее чем количество членов семьи + 1 комната).

3. Ключевым показателем эффективности деятельности руководителей регионов и органов местного самоуправления в сфере реализации жилищной политики должен стать показатель «число семей, нуждающихся в жилых помещениях, и скорость предоставления жилья нуждающимся».

4. Необходима унификация оснований и механизмов жилищной поддержки, определение федеральным нормативным правовым актом единого жилищного стандарта для признания граждан нуждающимися в жилищной поддержке (минимальный жилищный стандарт) и предоставление такой поддержки (стандарт жилищного обеспечения) на территории всей страны. Также необходимо рассмотреть вопрос о законодательном установлении единой минимальной учётной нормы площади жилого помещения и единой минимальной нормы предоставления площади жилого помещения для всех граждан на территории страны.

5. Необходим централизованный персонифицированный учёт граждан, нуждающихся в улучшении жилищных условий. Данный учёт может осуществляться как часть единой государственной информационной системы социального обеспечения.

6. Необходимо повышение адресности предоставления жилищной поддержки наиболее нуждающимся гражданам, не обеспеченным жилыми помещениями на уровне минимальных жилищных стандартов и не имеющим доходов, достаточных для самостоятельного решения жилищных проблем.

7. Необходимо расширение и дифференциация форм удовлетворения жилищных потребностей граждан, в том числе в зависи-

мости от уровня нуждаемости (ипотека, накопительные схемы предоставления жилья, субсидии на покупку и наём, предоставление внаём, жилищно-строительная кооперация, финансовая и нефинансовая поддержка строительства частных домов индивидуальными застройщиками и т. п.). Расширение возможностей выбора гражданами различных форм предоставления жилищной поддержки из перечня таких форм, предусмотренных для той или иной группы граждан в соответствии с уровнем их доходов и предпочтениями.

8. Необходимо расширение и совершенствование конкретных форм и методов, обеспечивающих доступность жилья для всех категорий граждан (стимулирование жилищного строительства, в том числе путём использования государственно-частного и муниципально-частного партнёрства (ГЧП, МЧП), развитие системы ипотечного кредитования, использование бюджетных средств и иных не запрещённых законом источников для улучшения жилищных условий граждан, в том числе путём предоставления в установленном порядке субсидий для приобретения или строительства жилых помещений, формирования государственного и муниципального жилищного фонда по предоставлению гражданам жилых помещений по договорам социального найма или договорам найма жилых помещений социального использования, развитие фондов некоммерческого наёмного жилья, формирование и функционирование региональных и муниципальных жилищных фондов по аналогии с дорожными фондами, в том числе с целью развития фондов некоммерческого наёмного жилья, как напрямую (через свои предприятия и учреждения), так и через механизмы государственно-частного и муниципально-частного партнёрства и т. д.

9. Необходимо повышение эффективности деятельности институтов развития, в частности АО «ДОМ.РФ», за счёт введения в качестве КРІ организации количества граждан, имеющих невысокий уровень дохода и нуждающихся в улучшении жилищных условий, получивших жильё в наёмных домах, построенных при участии АО «ДОМ.РФ», а также количества граждан, получивших заёмные средства для строительства индивидуальных жилых домов в целом, особенно в малых городах, в моногородах, в городских и сельских поселениях, в том числе на геостратегических территориях.

10. Паспорт национального проекта «Жильё и городская среда» должен быть дополнен системой мер, направленных на снижение стоимости строительства и продажи квадратного метра вновь построенного жилья на первичном рынке. При этом целевые показатели в виде доступности жилья должны стать одним из целевых показателей новой жилищной политики.

11. Органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления должны иметь полномочия оказывать созданным с их участием ЖСК организационную и финансовую поддержку, в первую очередь, при обеспечении жильём очередников и других льготных категорий граждан, поскольку развитие жилищно-строительной кооперации минимизирует рыночный риск непродачи построенного жилья, обеспечивая баланс спроса и предложения жилья на локальных рынках. Также необходимо совершенствование законодательства в целях развития жилищно-строительной кооперации, в том числе в целях обеспечения возможности кредитования строительства жилья жилищно-строительными кооперативами.

12. Необходимо создание управленческой инфраструктуры и правовых оснований для реализации проекта «наёмное жильё», в том числе:

- разработка и принятие подпрограммы государственной программы Российской Федерации «Обеспечение доступным и комфортным жильём и коммунальными услугами граждан Российской Федерации», а также государственных программ субъектов Российской Федерации, предусматривающих источники финансирования создания фонда аренды жилых помещений;

- внесение изменений в законодательство Российской Федерации, предусматривающих совершенствование института социального найма, в частности, отказ от бессрочного льготного найма, увязка стоимости найма с уровнем доходов (за счёт гибких жилищных субсидий, предоставляемых нанимателям в государственных, муниципальных и частных наёмных домах, а также в частном секторе), запрет на приватизацию социального жилья.

13. Необходимо создание системы стимулов для строительства наёмного жилья на основе государственно-частного (муниципально-частного) партнёрства (ГЧП (МЧП)), в том числе:

- строительство домов инвесторами под гарантии выкупа домов со стороны региона или муниципалитета с заранее зафиксированной ценой и дисконтом, исходя из сложившейся на рынке стоимости объектов данного локального рынка жилья;

- предоставление со стороны государственных и муниципальных органов власти бесплатных земельных участков, обеспеченных коммунальной и транспортной инфраструктурой.

С целью же стимулирования использования механизмов ГЧП (МЧП) в сфере жилищного строительства необходимо совершенствование законодательного регулирования, т. к. действующее законодательство в области ГЧП (МЧП), в том числе и законодательство

о концессиях, не предусматривает строительство и эксплуатацию наёмных домов в качестве объектов ГЧП (МЧП) или концессии.

14. Разработать меры по стимулированию строительства наёмных домов в целях предоставления жилых помещений гражданам с невысоким уровнем доходов по договорам найма жилых помещений жилищного фонда социального использования, в том числе путём принятия отдельной государственной программы поддержки и развития института найма жилых помещений.

15. Необходимо расширение возможностей предоставления коммерческого найма частным сектором, прежде всего путём вывода этого процесса из «тени». В этой связи следует предусмотреть снижение налога на недвижимость для владельцев жилья, сдаваемого в коммерческую аренду или коммерческий наём, но при условии их включения (добровольного вхождения) в региональный или муниципальный реестр владельцев жилья, сдаваемого в коммерческий наём или коммерческую аренду. При этом в случае выявления лиц, сдающих жильё в наём или в аренду без регистрации в указанном реестре, предусмотреть для них крупный налоговый штраф как для лиц, уклоняющихся от уплаты НДФЛ.

16. Предусмотреть возможность предоставления малообеспеченным гражданам, нуждающимся в улучшении жилищных условий, субсидий для компенсации расходов на наем жилых помещений у частных лиц, предусмотреть в межбюджетных трансфертах передачу муниципалитетам финансовых средств для аренды жилья у собственников – частных лиц для создания манёвренного жилищного фонда.

17. Необходимо признание ИЖС как приоритетного направления развития жилищной сферы в Российской Федерации с внесением изменений в «Стратегию развития жилищной сферы Российской Федерации на период до 2025 года» и в проект «Стратегии развития строительной отрасли Российской Федерации на период до 2030 года».

18. Необходимо внесение целевых показателей развития ИЖС в Национальный проект «Жильё и городская среда», в том числе показателей для оценки доступности заёмных средств для граждан – застройщиков индивидуальных жилых домов (в России – в целом, в субъектах Российской Федерации и в моногородах – в частности).

19. Необходимо скорейшее принятие федеральной программы развития индивидуального жилищного строительства в Российской Федерации, а также региональных и муниципальных программ содействия индивидуальному жилищному строительству, предусмотрев при этом осуществление за счёт федерального бюджета софи-

нансирования лучших региональных и муниципальных программ содействия индивидуальному жилищному строительству, в том числе по итогам федеральных и региональных конкурсов программ содействия индивидуальному жилищному строительству.

20. Необходимо расширение использования индустриальных способов строительства жилья, в том числе ИЖС, включая промышленное деревянное строительство, с целью чего рассмотреть, среди прочего, целесообразность передачи функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере промышленности строительных материалов (изделий) и строительных конструкций (стройиндустрии в целом) из ведения Министерства промышленности и торговли Российской Федерации Министерству строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации для восстановления технологической цепочки в сфере жилищного строительства.

21. Необходимо создание на федеральном, региональном и муниципальном уровнях проектных офисов (центров компетенций) по организации оказания индивидуальным застройщикам полного комплекса инжиниринговых, правовых, консалтинговых и других услуг для организации использования эффективных и инновационных технологий строительства индивидуальных жилых домов.

22. Необходимо обеспечение регионами и муниципалитетами за счёт средств соответствующих бюджетов инфраструктурных условий для индивидуального и малоэтажного жилищного строительства на своих территориях: водоснабжения и водоотведения, подвода электросетей, газоснабжения, снабжения топливом.

23. Необходимо ускорение принятия государственных программ, финансируемых за счёт средств федерального бюджета:

- поддержки малоэтажного жилищного строительства;
- обеспечения жильём очередников, принятых на учёт нуждающихся в жилых помещениях до 1 марта 2005 года;
- обеспечения жилыми помещениями детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лицам из их числа.

Министерству строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации совместно с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации проработать вопросы:

1. О возможности разработки комплекса мер по своевременной минимизации рисков, выявленных в ходе реализации мероприятий национального проекта в 2019 году и истекшем периоде 2020 года.

2. О целесообразности разработки дополнительных мероприятий по обеспечению социальных гарантий отдельным категориям граждан, а также по оказанию помощи застройщикам, которые не имеют возможности перейти на проектное финансирование строительства жилья.

3. Об ускорении утверждения новой методики определения норматива стоимости одного квадратного метра общей площади жилого помещения по Российской Федерации и средней рыночной стоимости одного квадратного метра общей площади жилого помещения по субъектам Российской Федерации, предусматривающей максимальное приближение нормативной стоимости жилья к фактической (рыночной), в том числе с учётом особенностей конкретных регионов.

4. О корректировке показателей паспортов федеральных и региональных проектов с учётом реальной достижимости субъектами Российской Федерации установленных им показателей.

5. О корректировке паспорта федерального проекта «Ипотека» в части уточнения срока выполнения задачи по переводу рынка ипотеки в электронный формат, предусмотрев для её оперативного достижения дополнительные мероприятия в рамках соответствующего федерального проекта.

6. О корректировке количественного и качественного состава показателей национального проекта с целью обеспечения достоверной оценки достижимости национальной цели по улучшению жилищных условий не менее 5 млн семей ежегодно.

7. О предоставлении через официальные сайты федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, а также через Единый портал государственных услуг и функций (ЕПГУ) доступной и полной информации о существующих формах и методах обеспечения жильём всех категорий граждан.

8. О создании единой государственной информационной системы учёта граждан, нуждающихся в жильё.

9. Об обеспечении условий беспрепятственного пользования жилыми помещениями для лиц с ограниченными возможностями, в том числе путём создания специализированного жилищного фонда, принятия проектных решений для маломобильных граждан, а также учёта ограничений и интересов указанной категории лиц при планировании территории и формировании комфортной городской среды.

Всероссийской ассоциации развития местного самоуправления, Общероссийскому конгрессу муниципальных образований,

Всероссийскому совету местного самоуправления, Союзу российских городов, Ассоциации малых и средних городов России, Общенациональной ассоциации территориального общественного самоуправления, советам муниципальных образований субъектов Российской Федерации, иным объединениям муниципальных образований рассмотреть возможность:

1. Проведения постоянного мониторинга правовых, финансовых, социально-экономических, организационных и управленческих мер, принимаемых на региональном и муниципальном уровнях, направленных на расширение и совершенствование конкретных форм и методов, обеспечивающих доступность жилья для всех категорий граждан, с тиражированием лучших практик и анализом негативных эффектов и рисков.

2. Проведения постоянного мониторинга по выявлению проблем при реализации органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления полномочий в сфере жилищной политики на своих территориях.

3. Выработки предложений по повышению роли гражданского общества в лице организованных местных сообществ (ТОСы, сельские старосты, муниципальные общественные палаты и т. д.) в формировании и реализации жилищной политики в Российской Федерации.

**КОНФЕРЕНЦИЯ НА ТЕМУ
«ВОПРОСЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В ОБЛАСТИ РАЗВИТИЯ
МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ НА СРЕДНЕСРОЧНЫЙ
ПЕРИОД»**

(г. Москва, 23 ноября 2020 года)

*Утверждены решением
Комитета Государственной Думы
по федеративному устройству
и вопросам местного самоуправления
от 15 декабря 2020 г. № 153/6*

**РЕКОМЕНДАЦИИ
конференции на тему «Вопросы государственной
политики Российской Федерации в области развития
местного самоуправления на среднесрочный период»**

Рассмотрев и обсудив вопрос дальнейшего развития местного самоуправления в Российской Федерации, в том числе в свете происходящих процессов, связанных с корректировкой положений Конституции Российской Федерации и действующего федерального законодательства в области местного самоуправления, а также возможные перспективы и содержание проекта Основ государственной политики Российской Федерации в области развития местного самоуправления до 2030 года (далее – Основы), поручение о разработке которого дано Президентом Российской Федерации В. В. Путиным по итогам заседания Совета по развитию местного самоуправления 30 января 2020 года, в том числе с учётом анализа предшествующей практики формирования правовых институтов, составляющих в своей системной взаимосвязи модель местного самоуправления Российской Федерации, включающей территориальные, организационные (прежде всего организационно-властные), компетенционные, финансово-экономические основы местного самоуправления,

вопросы взаимодействия с государством и межмуниципального сотрудничества, ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления, развития институтов местного гражданского общества как институтов местного самоуправления и взаимодействия муниципалитетов с ними, участники конференции отмечают следующее.

В Российской Федерации нет ни одного более или менее значимого вопроса экономического, социального, экологического или иного характера, который мог бы быть решён вне преломления через призму федеративных отношений и местного самоуправления, без учёта специфики построения единой системы публичной власти в государстве федеративного типа. Это определяется не только обширным кругом вопросов, который отнесён Конституцией Российской Федерации (статья 72) к кругу полномочий по вопросам совместного ведения Российской Федерации и её субъектов. Значимость федеративных отношений диктуется также большим разнообразием в условиях и уровне развития субъектов Федерации и муниципалитетов, высокой степенью зависимости большинства из них от различных финансово-бюджетных и иных взаимодействий с федеральным центром. В этом смысле постоянное совершенствование федеративных отношений и местного самоуправления – это необходимая предпосылка к практическому достижению всех целей развития Российской Федерации в целом, включая и приоритеты её безопасности.

Применительно к решению данной задачи в современных условиях принципиально важным представляется, во-первых, переход к системе стратегического планирования на всех уровнях публичной власти (включая региональный и муниципальный), обозначенный принятием и последующей корректировкой Федерального закона от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации». Положения этого закона дают все основания полагать, что необходимым элементом долговременного стратегирования должно стать также и совершенствование экономико-правовых основ федеративных отношений, а также развитие муниципалитетов в стране.

Вторым важным обстоятельством является принятие новых ключевых документов по вопросам национальной безопасности Российской Федерации, что позволяет определить эффективность всех компонентов федеративных отношений и местного самоуправления как одно из главных условий такой безопасности во всех её составляющих. Данные документы формируют институционально-правовую основу и содержательный вектор для дальнейшего разви-

тия и совершенствования законодательства в сфере федеративного устройства, федеративных отношений, регионального развития и местного самоуправления.

В настоящее время одними из ключевых моментов в указанной сфере являются утверждённая распоряжением Правительства Российской Федерации от 13 февраля 2019 г. № 207-р Стратегия пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года, а также поручение Президента Российской Федерации о подготовке новой редакции Стратегии национальной безопасности Российской Федерации с уточнёнными формулировками национальных интересов России.

С позиций федеративных отношений и вопросов местного самоуправления участники конференции полагают, что к национальным интересам Российской Федерации на средне- и долгосрочную перспективу могут быть отнесены:

- повышение устойчивости национальной системы расселения путём развития городов и сельских территорий, а в целом – сохранение и развитие поселенческого каркаса страны;

- развитие крупных городов и сопутствующих им городских агломераций, улучшение их инфраструктуры и дорожно-транспортной связанности населённых пунктов агломерации путём развития дорожной сети и повышения её качества, развития общественного транспорта; ускорение экономического развития Российской Федерации за счёт раскрытия имеющегося экономического потенциала крупнейших и крупных городских агломераций;

- улучшение условий жизни жителей малых городов и сельских поселений путём устойчивого сокращения доли непригодного для проживания жилищного фонда, повышения уровня благоустройства, обеспечения социальной и коммунальной инфраструктурой, в том числе школой, учреждением здравоохранения (как минимум фельдшерско-акушерским пунктом для сельских поселений), чему особое внимание уделено и в обновлённой редакции Конституции Российской Федерации, информационно-культурно-досуговым центром (современным клубом), многофункциональным центром предоставления услуг, почтой, отделением банка, участковым полицейским, а также водоснабжением и водоотведением, газо-, энергоснабжением; повышение транспортной доступности малых городов и сельских территорий за счёт развития и улучшения качества сети региональных и местных дорог, стимулирования развития общественного транспорта; повышение информационно-коммуникационной доступности для малых городов и сельских территорий (современные и качественные интернет-технологии

должны дойти до каждого города и села, с учётом стандартов обеспеченности муниципальных образований минимальным уровнем социальной и коммунальной инфраструктуры в зависимости от вида муниципального образования, количества проживающих в нём граждан и плотности населения);

- развитие малых и средних городов, а также крупных сельских населённых пунктов как межмуниципальных обслуживающих центров для сельских территорий, обеспечивающих население и предпринимателей необходимыми видами услуг; повышение конкурентоспособности экономики малых городов и сельских территорий, в том числе путём продвижения уникальных локальных (местных) брендов; развитие потребительской, кредитной и иных форм кооперации, фермерства, повышение доступности для малых и средних товаропроизводителей рынков сбыта сельскохозяйственной продукции как в малых, так и в больших городах;

- поддержка субъектов малого и среднего предпринимательства, самозанятых граждан, социально ориентированных некоммерческих организаций и социальных предприятий, с одновременным определением источников компенсации выпадающих доходов для муниципалитетов, связанных с реализацией органами местного самоуправления мер поддержки указанным субъектам;

- внедрение эффективных механизмов сотрудничества территориальных и функциональных организованных местных сообществ (ТОСы, муниципальные общественные палаты, старосты сельских населённых пунктов, волонтёрские (добровольческие) организации, спортивные, молодёжные, ветеранские, родительские и т. п. сообщества) с органами публичной власти всех уровней;

- сохранение природного и культурного наследия, а также содействие сохранению, возрождению и развитию народных художественных промыслов;

- повышение доступности услуг отраслей социальной сферы – здравоохранения (в том числе обеспечения органами местного самоуправления в пределах своей компетенции доступности медицинской помощи), образования, культуры, физической культуры и спорта, социального обслуживания;

- обеспечение национальной безопасности Российской Федерации за счёт социально-экономического развития геостратегических территорий (Север и Дальний Восток, Арктика, акватория Северного морского пути, Калининградская область, Республика Крым, республики Северо-Кавказского федерального округа);

- развитие стратегического планирования на всех уровнях управления, включая муниципальный, с синхронизацией и взаимо-

увязкой документов стратегического планирования федерального, регионального и местного уровней;

– совершенствование бюджетно-налоговой системы, в том числе через дальнейшее чёткое разграничение полномочий между уровнями публичной власти, как следствие, достижение соотношения расходных обязательств регионов и муниципалитетов и их доходных источников и формирование (введение) бюджетов развития на всех уровнях публичной власти (10–20 % от собственных доходов).

О стратегической важности развития федеративных отношений и местного самоуправления свидетельствуют и послания Президента России Федеральному Собранию Российской Федерации от 1 марта 2018 года, от 20 февраля 2019 года и от 15 января 2020 года, в которых вопросам взаимодействия всех уровней публичной власти, а также развития местного самоуправления уделено значительное внимание.

И, конечно же, не менее важна в этом направлении и дата 1 июля 2020 года, когда в результате общероссийского голосования была выявлена позиция граждан России о поддержке принятых поправок к Конституции Российской Федерации, которые в немалой степени затрагивают и уровень местного самоуправления. По итогам одобрения изменений в Конституцию Российской Федерации, издания Президентом России Указа от 3 июля 2020 г. № 445 «Об официальном опубликовании Конституции Российской Федерации с внесёнными в неё поправками» с указанием даты вступления соответствующих поправок в силу 4 июля 2020 года предстоит серьёзная и кропотливая работа по корректировке достаточно большого массива действующего законодательства в сфере местного самоуправления и смежных отраслей права. Речь прежде всего идёт об организации и функционировании единой системы публичной власти, об осуществлении взаимодействия всех уровней власти для наиболее эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории, как того требует обновлённая редакция соответствующих положений Конституции Российской Федерации (статья 132).

Данная работа к настоящему времени началась и активно набирает обороты. Так, в частности, 8 декабря 2020 года подписан Федеральный закон № 394-ФЗ «О Государственном Совете Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 394-ФЗ), который направлен на конкретизацию отдельных положений Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти».

В этой связи стоит отметить основное достоинство Федерального закона № 394-ФЗ, положения которого создают систему гармонизации взаимодействия всех уровней публичной власти под председательством Президента Российской Федерации. Подобный подход, безусловно, своевременен и крайне важен.

Вместе с тем представляется необходимой синхронизация положений главы 4 «Основные принципы принятия Государственным Советом решений при осуществлении его функций» указанного закона, которая, исходя из своего наименования и содержания всего закона в целом, должна носить процессуальный характер, но фактически содержит нормы материального права, направленные на регулирование разграничения полномочий между органами публичной власти. Положения этой главы не в полной мере корреспондируются с теми подходами и той работой по разграничению полномочий между тремя уровнями публичной власти, которая велась в стране и на правительственном, и на законодательном уровне с 2001 года и которая была одной из существенных компонент реформы региональной и местной власти в 2003 году. Так, норма из рассматриваемого закона о том, что «законами субъектов Российской Федерации может осуществляться перераспределение полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта Российской Федерации», невзирая на то, как это разграничено в федеральном законе, весьма отодвигает задачу достижения точной определённости компетенции регионального и местного уровней власти.

К этому же, согласно части 4 статьи 17 Федерального закона № 394-ФЗ, органы местного самоуправления принимают участие в осуществлении имеющих государственное значение публичных функций на соответствующей территории как в порядке наделения названных органов отдельными государственными полномочиями, так и в ином порядке в соответствии с федеральным законом.

При этом в тексте закона (как и в других нормативных правовых актах) не раскрывается понятие «публичных функций, имеющих государственное значение», в том числе в их соотношении с «отдельными государственными полномочиями, передаваемыми органам местного самоуправления», что может вызвать затруднения в правоприменительной практике, прежде всего при разграничении и определении объёма полномочий между органами, входящими в единую систему публичной власти. Кроме того, непонятна природа «иного порядка» участия органов местного самоуправления в осуществлении публичных функций на соответствующей территории, который закреплён в рассматриваемой норме наравне с наделением органов

местного самоуправления отдельными государственными полномочиями и предполагает регулирование данного вопроса отдельным федеральным законом.

При подобном подходе у региональной власти может возникнуть соблазн «спустить» на местный уровень самые «неудобные» полномочия без достаточного финансового обеспечения, забрав себе более «привлекательные».

В этой связи стоит отметить, что Конституционный Суд Российской Федерации неоднократно высказывался по вопросу о необходимости компетенционной определённости для каждого уровня публичной власти. В своём постановлении от 9 июля 2020 г. № 34-П (то есть в постановлении, которое было оглашено уже после вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации) Конституционный Суд, ссылаясь на свои ранее принятые постановления от 29 марта 2011 г. № 2-П и от 3 июля 2019 г. № 26-П, ещё раз напомнил, что «принимаемые законодательные решения должны соотноситься с конституционными основами разграничения предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации, учитывать конституционную природу местного самоуправления как наиболее приближённого к населению территориального уровня публичной власти и вместе с тем соответствовать вытекающему из конституционного принципа равенства всех перед законом требованию формальной определённости, что предполагает ясное, чёткое и непротиворечивое определение компетенции муниципальных образований, последовательное разграничение вопросов местного значения, решение которых возложено на органы местного самоуправления, и вопросов государственного значения, решение которых возложено на федеральные органы государственной власти и органы государственной власти субъектов Российской Федерации, а также взаимосогласованную регламентацию полномочий органов местного самоуправления нормативными правовыми актами различной отраслевой принадлежности». «Иное означало бы, что законодатель вправе закрепить за местным самоуправлением неопределённые по объёму полномочия, а органы местного самоуправления – реализовать их произвольным образом, что приводило бы к нарушению принципа разграничения полномочий между территориальными уровнями публичной власти, ставило бы под сомнение надлежащее финансово-экономическое обеспечение местного самоуправления, соразмерное его полномочиям, а в результате создавало бы угрозу невыполнения или ненадлежащего выполнения органами местного самоуправления их конституционных обязанностей, в том числе по обеспечению прав и свобод человека и гражданина»

(Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 29 марта 2011 г. № 2-П).

Участники конференции полагают, что целесообразно следовать этим принципиальным правовым позициям Конституционного Суда в законодательном проектировании, имея в виду прежде всего именно соблюдение интересов граждан.

Впрочем, конституционный законодатель уже дал пример «публичных функций, выполняемых органами местного самоуправления во взаимодействии с органами государственной власти». В части 1 статьи 132 Конституции Российской Федерации закреплено положение об обеспечении органами местного самоуправления, в пределах своей компетенции и в соответствии с федеральным законом, доступности медицинской помощи. В настоящий момент первичная и скорая медицинская помощь – региональное полномочие, высококвалифицированная медицинская помощь – региональное и федеральное полномочие. В этой связи представляется, что необходимо определить в отраслевом федеральном законодательстве механизмы, с помощью которых органы местного самоуправления могут обеспечивать доступность первичной медицинской и скорой медицинской помощи, степень и формы участия в этом региональной власти. Кроме того, стоит законодательно определить и вопрос участия органов местного самоуправления в обеспечении доступности для жителей высококвалифицированной медицинской помощи. Без соответствующего регулирования федеральным законом эта компетенция останется конституционной декларацией.

Ещё одной публичной функцией, выполняемой органами местного самоуправления во взаимодействии с органами государственной власти, по мнению участников конференции, могла бы быть охрана общественного порядка, которая по своей природе таковой функцией является.

Стоит также обратиться к конституционной конструкции образования Государственного Совета как, прежде всего, органа «согласованного функционирования и взаимодействия органов публичной власти» (часть «е⁵» статьи 83 Конституции Российской Федерации). Как представляется, основная идея данной нормы – согласование взаимодействия публичных властей – весьма своевременна. Согласно нормам Федерального закона № 394-ФЗ, членами Государственного Совета по должности являются Председатель Правительства Российской Федерации, Председатель Совета Федерации и Председатель Государственной Думы, руководитель Администрации Президента Российской Федерации, высшие должностные лица субъектов Российской Федерации (руководители высших испол-

нительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации). Президент Российской Федерации является председателем Государственного Совета.

Однако остаётся неясным, почему в состав Государственного Совета по должности не входит руководитель единого общероссийского объединения муниципальных образований и руководители советов (объединений) муниципальных образований субъектов Российской Федерации, например, по одному от каждого из федеральных округов. Ведь речь идёт о координации всех трёх ветвей публичной власти, а представительство муниципальной власти, в соответствии со статьями 8, 66 и 67 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ), на федеральном уровне осуществляет именно единое общероссийское объединение муниципальных образований, а на региональном уровне – советы (объединения) муниципальных образований в каждом субъекте Федерации.

И если в Государственном Совете, согласующем взаимодействие всех трёх уровней публичной власти, представлены представители федеральных и региональных органов власти по должности, там же, по мнению участников конференции, по должности должны быть представлены и законные представители муниципальной власти. В связи с этим появился бы дополнительный мотив по дальнейшему укреплению единого общероссийского объединения муниципальных образований и советов муниципальных образований в регионах как законных и полномочных представителей муниципальной публичной власти при взаимодействии властей всех уровней.

Конституционной новеллой является закрепление нормы, исключающей обязательность поселенческой основы организации местного самоуправления. В прежней редакции Конституции Российской Федерации содержалась норма, предусматривающая, что местное самоуправление осуществляется в городских и сельских поселениях и на других территориях. В новой редакции часть 1 статьи 131 Конституции Российской Федерации гласит, что местное самоуправление осуществляется в муниципальных образованиях, виды которых устанавливаются федеральным законом. При этом уточняется, что территории муниципальных образований определяются с учётом исторических и иных местных традиций.

Таким образом, согласно указанной норме, виды муниципальных образований устанавливаются федеральным законом, но при этом их территории определяются с учётом исторических и иных местных традиций.

Для обозначения территорий местного самоуправления конституционный законодатель использовал юридическую конструкцию «муниципальное образование». Поскольку это юридическая конструкция, она требует легального определения. Однако данное определение отсутствует как в тексте самой Конституции Российской Федерации, так и вообще в законодательстве (нет его ни в Гражданском кодексе Российской Федерации, где этот термин впервые появился в 1994 году, ни в Федеральном законе № 131-ФЗ, где муниципальное образование описано путём перечисления его видов).

Как представляется, муниципальное образование – это юридическое обозначение очерченного границей населённого пункта или населённой территории, на которых осуществляется местное самоуправление (муниципальная власть). Не стоит забывать, что естественная, конституционная, если говорить с юридической стороны, основа местного самоуправления – населённые пункты и их территориально и исторически обусловленные объединения.

Следует отметить, что в части исторических традиций формирования территорий муниципальных образований Конституционный Суд Российской Федерации в постановлении от 18 мая 2011 г. № 9-П указал, что действующая в России система местного самоуправления основана на сочетании поселенческого и территориального (районного) самоуправления как исторически сложившихся форм территориального устройства публичной власти и самоорганизации населения.

Участники конференции полагают, что данную позицию стоит учитывать в дальнейшем территориальном муниципальном строительстве, в том числе в части сохранения и развития поселенческого звена.

В части территориальной организации местного самоуправления важным представляется и вопрос её соотношения с административно-территориальным устройством. Муниципальная реформа 2003 года разнообразила и усложнила территориальные основы местного самоуправления, переведя понятие «муниципальное образование» из видового в родовое, развернув его в пять видов муниципалитетов, создав при этом два уровня местного самоуправления наряду с «одноуровневым» в городском округе. Понятия «поселение» и «населённый пункт», бывшие до этого синонимами, были концептуально разведены – поселение стало базовым видом муниципального образования, причём родовым для «первого уровня» местного самоуправления, а населённый пункт – основной единицей административно-территориального деления, причём тоже родовой.

Таким образом, участники конференции полагают, что общие принципы административно-территориального устройства необхо-

димо урегулировать в федеральном законе. В частности, представляется целесообразным предусмотреть в федеральном законодательстве, среди прочего:

- нормативное закрепление понятия «населённый пункт» и его видов (городской и сельский);
- установление понятий «город» и «посёлок» как видов городских населённых пунктов;
- закрепление роли субъектов Российской Федерации в определении конкретного административно-территориального устройства на своей территории на основе общих принципов, установленных федеральным законом.

Обсуждение данных вопросов связано и с тем, что указанные понятия и термины широко используются в действующем законодательстве, в том числе и в Федеральном законе № 131-ФЗ, а легального их определения нет, если не считать Указ Президиума Верховного Совета РСФСР от 17 августа 1982 г. «О порядке решения вопросов административно-территориального устройства РСФСР», действующий сегодня в части, не противоречащей федеральному законодательству.

Таким образом, в плане совершенствования правовой основы территориальных преобразований, упорядочения и унификации управленческой практики в масштабах страны вопрос установления на федеральном уровне основ административно-территориального устройства представляется весьма актуальным. Конституционный Суд Российской Федерации в постановлении от 24 января 1997 г. № 1-П (т. н. «удмуртское дело») указал, что административно-территориальное устройство субъектов Российской Федерации – это вопрос их исключительного ведения. Но это решение Конституционного Суда имело в виду осуществление конкретного административно-территориального устройства на территории субъекта Федерации, что, конечно, является сферой ответственности региональных властей данного субъекта Федерации: создание и упразднение населённых пунктов, изменение их статуса с городского на сельский и обратно и т. п. Однако базовые понятия, характеризующие административно-территориальное устройство субъектов Российской Федерации, должны быть едиными. Например, не могут одинаковые по численности и плотности населения, характеру его занятости, уровню развития инфраструктуры и подобным признакам населённые пункты в разных частях страны иметь разный статус – в одних считаться сельскими, а в других городскими.

Необходимость в определённой унификации понятий и порядка осуществления административно-территориальных преоб-

разований диктуется принципами единства правового, экономического и статистического пространства страны, федеративным (а не конфедеративным) устройством России.

Согласно Конституции Российской Федерации, федеративное устройство Российской Федерации основано на её государственной целостности и единстве системы государственной власти (статья 5). Населённые пункты – не просто единицы управления территорияей, это географические объекты, ключевые элементы экономической географии, единицы системы расселения. Населённые пункты возникают и развиваются по объективным законам, и они не могут (не должны) создаваться, изменяться, упраздняться искусственно, произвольно по решению органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Поэтому закономерно, что правовые основы их существования должны быть закреплены в федеральном законе.

В новой редакции Конституции Российской Федерации законодатель фиксирует и даже расширяет сложившуюся практику, предусматривающую, что особенности осуществления публичной власти на отдельных территориях могут устанавливаться федеральным законом. В Конституции Российской Федерации появляется норма, распространяющая этот подход на города федерального значения (хотя эти особенности уже установлены федеральным законом), административные центры (столицы) субъектов Российской Федерации и на другие территории (часть 3 статьи 131 Конституции Российской Федерации).

Действительно, Федеральный закон № 131-ФЗ в статьях 79–82⁶ уже установил особенности организации (и осуществления) местного самоуправления: в городах федерального значения, закрытых административно-территориальных образованиях (ЗАТО), наукоградах, на приграничных территориях, в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях с ограниченными сроками завоза грузов, на территории инновационного центра «Сколково», на территориях опережающего социально-экономического развития (ТОСЭР), на территориях инновационных научно-технологических центров, на территории свободного порта Владивосток (включающей в себя 22 муниципалитета из 5 субъектов Федерации: Приморского, Камчатского и Хабаровского краёв, Сахалинской области и Чукотского автономного округа), в муниципальных образованиях, территория которых относится к Арктической зоне (а это, в соответствии с Федеральным законом от 13 июля 2020 г. № 193-ФЗ, все муниципалитеты Мурманской области (включая Мурманск), Ненецкого, Чукотского и Ямало-Ненецкого автономных округов, 6 муниципальных образований Республики Карелии, 4 – Республики Коми, 13 – Республики

Саха (Якутия), 13 – Красноярского края и 9 – Архангельской области, включая сам Архангельск). С учётом поправок к Конституции Российской Федерации (путём последующей легитимации федеральным законом) теперь в этот перечень добавляются административные центры (столицы) субъектов Российской Федерации, а также федеральные территории (часть 3 статьи 131, часть 1 статьи 67 Конституции Российской Федерации).

Однако такая обширность перечня территорий с теми или иными особенностями осуществления местного самоуправления даёт повод полагать, что общие принципы организации местного самоуправления, установленные Федеральным законом № 131-ФЗ, просто не применимы либо не эффективны на определённых (но при этом достаточно обширных) территориях, где надо наладить жизнь с учётом определённых особенностей и специфики, что требует их видоизменения. Данная практика, между тем, требует серьёзного анализа на предмет, что дают особенности устройства местной власти на таких территориях, действительно ли они приводят к достижению тех целей, во имя которых были устроены, не повышают ли риски коррупции, злоупотребления властью, ущемления интересов жителей таких территорий, снижения защищённости их прав и гарантий.

В этой связи следует отметить, что Конституционный Суд Российской Федерации в своём определении от 5 марта 2009 г. № 375-О-О (по вопросу, касающемуся норм федерального закона, регулирующего деятельность ЗАТО), указывая на необходимость создания дополнительных гарантий обеспечения баланса интересов общегосударственных и местных при организации и осуществления публичной власти в пределах соответствующих границ, прямо указал на те нормы Конституции Российской Федерации (статья 71), которые, по мнению Конституционного Суда, требуют особого режима осуществления местного самоуправления при наличии на территории определённого рода объектов. Объекты эти перечислены в пунктах «и» и «м» статьи 71: федеральные энергетические системы, ядерная энергетика, расщепляющиеся материалы; федеральные транспорт и пути сообщения, информация, информационные технологии и связь; космическая деятельность; оборона и безопасность; оборонное производство; производство ядовитых и наркотических веществ. Важно, что этот перечень – исчерпывающий. Пришло время, по-видимому, посмотреть на статьи 79–82⁶ Федерального закона № 131-ФЗ и с этой конституционной позиции.

Что касается возможностей установления федеральным законом (целесообразно устанавливать это, конечно, в главе 11 «Особенности организации местного самоуправления» Федерального закона № 131-ФЗ) особенностей осуществления публичной власти

на территориях административных центров (столиц) субъектов Российской Федерации, то и здесь необходимо учитывать баланс общегосударственных, региональных и местных интересов и ни в коем случае не лишать жителей этих, как правило, крупных городов конституционного права на осуществление местного самоуправления на территории своего проживания. Как представляется, при организации местной власти в таких городах наиболее подошла бы конструкция городского округа с внутригородским делением. Причём на общегородском уровне в этом случае глава городского округа, руководящий местной администрацией, мог бы избираться представительным органом из числа кандидатур, предложенных главой региона. Местное самоуправление при этом было бы достаточно представлено на уровне внутригородских районов и на уровне общегородского представительного органа, сформированного из депутатов представительных органов внутригородских районов или избранного на муниципальных выборах, либо частично сформированного из депутатов внутригородских представительных органов, а частично избранного на выборах.

В целом, расширение представительной демократии и её форм на местном уровне, вовлечение жителей в местное самоуправление в различных его формах – одна из наиболее актуальных сегодняшних задач муниципального и – шире – государственного строительства. Сообразуясь с конституционной природой местного самоуправления как наиболее приближённого к населению уровня публичной власти, Конституционный Суд Российской Федерации указал, что «в силу присущих ему свойств местное самоуправление открывает более широкие возможности для использования форм непосредственного волеизъявления граждан по сравнению с другими – региональным и федеральным – уровнями публичной власти. В странах, основанных на принципах правовой демократии, непосредственное участие населения муниципального образования (с учётом его небольшой численности) в выборах органов местного самоуправления проявляется не только при голосовании, но и при выдвижении кандидатов в депутаты: на уровне местного самоуправления субъектами избирательного процесса выступают, как правило, функционирующие в рамках местного сообщества территориальные коллективы (общественные организации, профессиональные группы, организации по интересам и т. д.) сообразно их численности, организованности, степени участия в решении вопросов местного самоуправления в данном муниципальном образовании, а также граждане индивидуально. Соответственно, и обратная связь депутатов представительных органов муниципальных образований и из-

бравших их граждан более тесная, чем на других уровнях публичной власти» (Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 7 июля 2011 г. № 15-П).

В данном контексте участникам конференции видится особая роль муниципальных общественных палат, которые должны выступать платформой для представления интересов ГОСов и иных форм организованных местных сообществ, к которым относятся добровольческие (волонтерские) организации, молодежные организации, предпринимательское сообщество, старосты сельских населенных пунктов и другие территориальные и функциональные общественные объединения и организованные местные сообщества, пользующиеся доверием населения, действующие на территории муниципального образования и участвующие в решении вопросов местного значения, исполнении иных полномочий и прав местного самоуправления. Данные сообщества следует максимально широко привлекать к формированию и деятельности муниципальных общественных палат с целью максимального охвата всех слоёв и всех интересов населения соответствующей территории.

В этой связи, если говорить о системе общественных палат как субъектов общественного контроля и субъектов участия общественности в осуществлении публичных дел, то целесообразно законодательно легализовать в полной мере организацию и деятельность муниципальных общественных палат по меньшей мере на уровне городских и муниципальных округов, муниципальных районов и городских поселений. Цель данного объединения местных организованных сообществ в структуру муниципальных общественных палат – прежде всего, выдвижение общественных инициатив, выбор наиболее приоритетных проектов по обеспечению жизнедеятельности и развитию своих территорий, в том числе на основе инициативного бюджетирования, и, что не менее важно, осуществление общественного контроля за обеспечением и реализацией данных проектов и деятельностью местной власти в целом. В то же время муниципальные общественные палаты должны действовать в тесной координации с органами местного самоуправления, прежде всего с представительным органом муниципального образования.

Муниципальные общественные палаты вполне могут осуществлять в полном объёме координацию деятельности как территориальных, так и, даже в большей степени, функциональных организованных местных сообществ, направленную на решение или участие в решении вопросов местного значения данного муниципалитета или его части, реализацию всех направлений жизнедеятельности и интересов населения, координацию вопросов общественного контроля.

С учётом всего вышеизложенного необходимо отметить, что 30 января 2019 года по итогам прошедшего заседания Совета по развитию местного самоуправления при Президенте Российской Федерации Президент дал поручение подготовить к 1 октября 2021 года проект Основ государственной политики в области развития местного самоуправления в Российской Федерации до 2030 года.

Данное поручение ставит задачу определить, что должно быть отражено в этих Основах, каковы основные направления развития местного самоуправления в стране, формы и методы его государственной поддержки и каковыми они могли бы быть. Иными словами, необходимо ответить на вопросы:

- насколько применим и востребован в современных условиях накопленный за последние годы российский опыт организации и осуществления местного самоуправления, не утрачены ли в современных условиях существенные особенности этого опыта, насколько он полезен и может быть востребован в среднесрочной и долгосрочной перспективе;

- как определить модель современного местного самоуправления в стране, в том числе с учётом государственных и общественных отношений;

- получит ли муниципальное строительство необходимую поддержку граждан, приобретёт ли местное самоуправление в сознании людей доверие и созидательную силу;

- насколько демократична, успешна и современна государственная муниципальная политика в России, в какой степени и в каком направлении необходимо её корректировать и развивать.

Ещё один немаловажный вопрос – насколько сегодня интегрированы институты солидарного общества, прежде всего в лице территориальных и функциональных организованных местных сообществ, в процесс построения единой системы народовластия, и насколько существенна и востребована их роль в принятии управленческих решений.

В данном контексте заслуживает внимания начатая в июле текущего года Общероссийской ассоциацией территориального общественного самоуправления (ОАТОС) при поддержке Комитета Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления и Федерального экспертного совета по местному и общественному самоуправлению и местным сообществам при ОАТОС (ФЭС) деятельность по разработке проекта Стратегии развития территориального общественного самоуправления в Российской Федерации до 2030 года (Стратегия ГОС – 2030), положения которой, как представляется, должны быть синхронизированы, а в идеале – погружены отдельным разделом в Основы госу-

дарственной политики Российской Федерации в области развития местного самоуправления до 2030 года.

Кроме того, в Основах государственной политики Российской Федерации в области развития местного самоуправления до 2030 года, а также в Стратегии ГОС – 2030 должны быть учтены основные положения документов стратегического планирования Российской Федерации, указов, посланий и поручений Президента Российской Федерации и иных нормативных правовых актов, определяющих основные направления развития местного самоуправления в Российской Федерации в среднесрочной и долгосрочной перспективах.

В этой связи нельзя не отметить Указ Президента Российской Федерации № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года», подписанный 21 июля 2020 года, определивший следующие национальные цели развития страны:

- а) сохранение населения, здоровье и благополучие людей;
- б) возможности для самореализации и развития талантов;
- в) комфортная и безопасная среда для жизни;
- г) достойный, эффективный труд и успешное предпринимательство;
- д) цифровая трансформация.

Реализация планов по достижению указанных целей будет оцениваться по ряду целевых показателей, среди основных из которых можно выделить следующие:

- снижение уровня бедности в два раза по сравнению с показателем 2017 года (для цели «Сохранение населения, здоровье и благополучие людей»);
- вхождение России в число десяти ведущих стран мира по качеству общего образования (для цели «Возможности для самореализации и развития талантов»);
- улучшение жилищных условий не менее 5 млн семей ежегодно и увеличение объёма жилищного строительства не менее чем до 120 млн кв. метров в год (для цели «Комфортная и безопасная среда для жизни»);
- увеличение численности занятых в сфере малого и среднего бизнеса, включая индивидуальных предпринимателей и самозанятых, до 25 млн человек (для цели «Достойный, эффективный труд и успешное предпринимательство»);
- увеличение вложений в отечественные решения в сфере информационных технологий в четыре раза по сравнению с показателем 2019 года (для цели «Цифровая трансформация»).

Правительство Российской Федерации должно скорректировать национальные проекты и разработать единый план по достижению национальных целей развития Российской Федерации на период до 2024 года и на плановый период до 2030 года.

Одновременно сегодня перед муниципальными образованиями, как и перед всей страной, встали особые вызовы, связанные с распространением и необходимостью ликвидации последствий, вызванных новой коронавирусной инфекцией (COVID-19).

В сфере бюджетных мер и решений, необходимых для восстановления субъектов экономической активности на местах, общим подходом для всех муниципальных образований в настоящее время является осознанная необходимость снижения налоговой и имущественной нагрузки на предприятия малого и среднего бизнеса, социально ориентированные некоммерческие организации, самозанятых граждан, социальные предприятия, которые оказались в сложном положении в связи с ограничениями, введёнными из-за пандемии. С другой стороны, все эти меры должны быть взвешенными и оптимальными с точки зрения ожидаемых потерь для местных бюджетов, в связи с чем необходимо определить источники компенсации выпадающих доходов для органов местного самоуправления, а также выработать управленческие и законодательные решения, направленные на поддержку, в том числе и самих муниципалитетов.

Для целей формирования программы указанных мер поддержки (в том числе законодательных) Комитетом Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления с мая 2020 года проводится работа по сбору и анализу информации о предусмотренных и планируемых мерах региональной и муниципальной поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства, самозанятых граждан, социально ориентированных некоммерческих организаций и социальных предприятий, а также о структуре доходов местных бюджетов по видам муниципальных образований (муниципальным районам, городским округам, муниципальным округам, городским поселениям, сельским поселениям) в 2020 году в сравнительной динамике с прошлыми периодами 2019 года (по-квартально и за год) в разрезе субъектов Российской Федерации (*подробный анализ по итогам проводимой работы представлен в разделе «Оперативный мониторинг МСУ» официального сайта Комитета Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления в информационно-телекоммуникационной сети Интернет по адресу <http://www.komitet4.km.duma.gov.ru/>*).

Во все времена благополучие общества, качество государственной деятельности, степень правовой защищённости, экономическое

развитие государства зависели, среди прочего, от качества созданной в стране системы государственного управления. На настоящем этапе развития государственности в Российской Федерации одной из задач повышения эффективности государственного управления становится ориентация на так называемый проектный подход в управлении, то есть на управление по результатам. Повышения качества системы государственного и муниципального управления невозможно достичь в современных условиях без усиления внимания к процедуре формирования системы устойчивого развития, в том числе и на государственной и муниципальной службе.

В данном контексте, по мнению участников конференции, заслуживает внимания позиция судьи Конституционного Суда Российской Федерации А. Н. Кокотова, высказанная им в Особом мнении к постановлению Конституционного Суда Российской Федерации от 1 декабря 2015 г. № 30-П: «Местное самоуправление в его конституционном закреплении – это своеобразный «третий» уровень российского федерализма. Если субъекты Российской Федерации есть форма децентрализации государства в целом, то муниципальные образования в субъектах Российской Федерации – это децентрализация в децентрализации. Такая конституционная конструкция разворачивает вертикаль публичной власти в равнобедренный треугольник, в котором федеральный центр (вершина треугольника) в равной мере может (должен) опираться как на субъекты Российской Федерации, так и на муниципальные образования, в том числе используя муниципальный фактор в качестве средства воздействия на субъекты Российской Федерации с целью удержания последних в русле единой государственной политики, а в конечном итоге – в рамках единого конституционного пространства страны».

Участники конференции отмечают, что этот потенциал, заложенный в конституционную конструкцию местного самоуправления, не утрачен конституционными новеллами, но и не востребован в достаточной мере политико-правовой практикой.

Одновременно представляется, что в определённое противоречие с изложенной позицией вступает конституционная новелла, содержащаяся в новой части 1¹ статьи 131 Конституции Российской Федерации, устанавливающей, что органы государственной власти могут участвовать в формировании органов местного самоуправления, назначении на должность и освобождении от должности должностных лиц местного самоуправления в порядке и случаях, установленных федеральным законом.

Таким образом, органы государственной власти (без уточнения уровня, т. е. это могут быть и федеральные, и региональные

власти) наделяются полномочиями, которые в прежней редакции Конституции были исключительно за населением соответствующих муниципальных образований. Следовательно, в данных правоотношениях «триада» власти становится «тетрадой» с двумя субъектами власти – местным населением и вышестоящей государственной властью. Но, как представляется, тогда в этом случае органы государственной власти, если они участвуют в формировании органов местного самоуправления, должны нести субсидиарную с органами местного самоуправления ответственность и за территорию власти, и за осуществление связанных с данной властью полномочий, поскольку полномочия – это права, обязанности и ответственность.

Кроме того, эту новеллу надо рассматривать во взаимосвязке с другой конституционной новеллой, закреплённой в статье 133 Конституции Российской Федерации, – о публичных функциях, выполняемых органами местного самоуправления во взаимодействии с органами государственной власти, и статьёй 12 Конституции о конституционной автономии муниципальной власти. Координация норм этих статей позволяет сделать вывод, что органы государственной власти могут участвовать в формировании только тех органов местного самоуправления, назначении и освобождении от должности только тех должностных лиц местного самоуправления, которые участвуют в осуществлении этих самых публичных функций во взаимодействии с органами государственной власти. При этом должны соблюдаться условия:

- эти случаи определяются исчерпывающим образом федеральным законом и не могут распространяться на органы местного самоуправления «общей юрисдикции»: представительный орган, местную администрацию как целостный орган, главу муниципального образования;

- порядок и формы участия органов государственной власти в формировании органов местного самоуправления, назначении и освобождении от должности должностных лиц местного самоуправления определяются федеральным законом и предполагают обязательное взаимодействие с представительными органами муниципальных образований и/или иными органами местного самоуправления «общей юрисдикции» с их участием в этом процессе;

- степень ответственности органов государственной власти за произведённые таким образом кадровые решения и их последствия должны быть соразмерны степени их участия в этом процессе.

Следует отметить, что 24 апреля 2020 года, т. е. ещё до введения конституционной нормы части 1¹ статьи 131 в действие, был принят Федеральный закон № 147-ФЗ «О внесении изменений в отдельные

законодательные акты Российской Федерации по вопросам контроля за эффективностью и качеством осуществления переданных органам государственной власти субъектов Российской Федерации полномочий», направленный, среди прочего, на урегулирование вышеуказанных правоотношений. В частности, указанный федеральный закон внёс изменения в Федеральный закон от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации». Появившаяся в нём норма гласит: «Органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющие государственное управление в сфере образования, осуществляют согласование назначения должностных лиц исполнительно-распорядительных органов (местных администраций) муниципальных районов, муниципальных и городских округов (заместителей глав местных администраций, руководителей структурных подразделений местных администраций или отраслевых органов местных администраций), осуществляющих муниципальное управление в сфере образования». Аналогичная норма введена по согласованию назначения на должность руководителей органов исполнительной власти субъектов федерации, осуществляющих государственное управление в сфере образования со стороны профильных органов федеральной исполнительной власти. Данные положения федерального закона продемонстрировали единство публичной власти в действии.

Конечно, не может оставаться без особого внимания и сфера предоставления государственных и муниципальных услуг населению, от эффективной организации и качества которых зависит бесперебойное и эффективное обеспечение жизнедеятельности населения.

С учётом изложенного можно отметить наиболее важные возможные направления государственной политики по развитию местного самоуправления на среднесрочный период, которые, по мнению участников конференции, могли бы составить содержательную часть Основ государственной политики Российской Федерации в области развития местного самоуправления до 2030 года:

1. Определение принципов организации и функционирования единой системы публичной власти, включающей муниципальный уровень, принимающий участие в осуществлении имеющих государственное значение публичных функций на соответствующей территории, в том числе интеграцию местного самоуправления в процесс реализации национальных проектов и уточнение механизмов такого участия.

2. Совершенствование вопросов стратегического планирования, в том числе установление законом минимальных требований к документам стратегического планирования, разрабатываемым

на местном уровне, а также требований к их содержанию, а по сути – установление принципа стратегического проектирования развития местного самоуправления.

3. Совершенствование механизмов пространственного развития регионов и страны в целом в русле положений Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года и в тесной связке с процессами выстраивания оптимальных моделей территориальной организации местного самоуправления как в правовом, так и в практическом плане. Основных направлений представляется два: новое по качеству развитие больших городов и городских агломераций как драйверов экономического роста и развитие соответствующего этому законодательства и «вычерчивание» на практике оптимальных соотношений между одноуровневой и двухуровневой организацией местного самоуправления (муниципальный округ – муниципальный район) с сохранением и совершенствованием поселенческого каркаса страны там, где это объективно необходимо и целесообразно.

4. Инфраструктурное, социально-экономическое и информационно-коммуникационное развитие малых городов и сельских поселений, а также геостратегических территорий (прежде всего – Север и Дальний Восток, Арктика, акватория Северного морского пути, Калининградская область, Республика Крым, республики Северо-Кавказского федерального округа).

5. Продолжение законодательного и правового процесса разграничения полномочий между уровнями публичной власти с учётом поправки в Конституцию Российской Федерации, предусматривающей, что органы местного самоуправления и органы государственной власти входят в единую систему публичной власти в Российской Федерации и осуществляют взаимодействие для наиболее эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории (статья 132). Основных направлений здесь тоже видится два: определённое и чёткое разграничение публичных полномочий как между уровнями власти, так и между «собственными» и «переданными» полномочиями, и определение степени участия органов местного самоуправления в осуществлении этих полномочий (законодательное определение понятий «организация осуществления», «содействие осуществлению», «участие в осуществлении»). При этом необходимо установление сбалансированного объёма полномочий органов местного самоуправления и финансовых ресурсов (возможностей) муниципалитетов.

6. Дальнейшее совершенствование организационных основ местной власти, повышение их эффективности, расширение выбор-

ных механизмов в формировании местной власти. Важным является вопрос развития публичной конкуренции и совершенствования её механизмов при формировании местного депутатского корпуса.

7. Совершенствование муниципальной службы, подготовки, отбора и расстановки муниципальных кадров, прохождения ими муниципальной службы и возможностей дальнейшего кадрового роста для ответственных и эффективных. Необходимо дальнейшее совершенствование систем оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления муниципальных образований всех видов, расширение и совершенствование «цифровых» систем муниципального управления, а в целом – широкая цифровизация муниципального управления с использованием таких механизмов, как, например, «умный город».

8. Развитие муниципальной демократии и форм организации местной власти, в том числе территориального общественного самоуправления, иных территориальных и функциональных местных сообществ и форм участия граждан в осуществлении местного и общественного самоуправления, включая сферу общественных инициатив и общественного контроля за деятельностью местной власти.

9. Развитие межмуниципального сотрудничества и его механизмов, особенно в экономической сфере и в системе управления городскими агломерациями, а также как системы легального представительства интересов муниципальной власти в процессах взаимодействия публичных властей всех уровней.

10. Дальнейшее совершенствование системы оказания государственных и муниципальных услуг, включая совершенствование онлайн-технологий оказания таких услуг.

11. Отдельный вопрос – муниципальная экономика и бюджетно-налоговая система. Органы местного самоуправления должны стать – через механизмы муниципально-частного партнёрства и создаваемых ими муниципальных учреждений и предприятий – активными субъектами хозяйственной деятельности по решению вопросов местного значения на территориях с малорыночными и нерыночными секторами в соответствующих сферах. На таких территориях не должны образовываться локальные частные монополисты в определённых хозяйственных нишах, а малорыночная и нерыночная среда этому как раз способствует. Здесь должны работать публичные хозяйствующие субъекты под контролем местного депутатского корпуса и общественным контролем местных сообществ. Развитие публичной сферы управления и муниципальной демократии необходимо для развития муниципальной экономики и эффективного решения наиболее значимых (жизненно необходи-

ных) функций на соответствующих территориях в интересах их жителей, для минимизации рисков «частной приватизации» городов и посёлков.

Совершенствование бюджетно-налогового законодательства должно идти по направлению замены чисто фискальных бюджетно-налоговых механизмов развивающимися, при которых органы местного самоуправления будут мотивированы развивать налогооблагаемую базу. Второе направление развития бюджетно-налоговой системы – создание механизмов стратегирования на местном уровне.

Исходя из этого, предлагается законодательное введение «бюджета (фонда) развития» муниципального образования, установление принципов его формирования и использования, а также принятие мер, направленных на повышение финансовой самостоятельности муниципалитетов путём рассмотрения возможностей изменений в налогово-бюджетной системе Российской Федерации, а именно:

1) зачисление НДФЛ по месту жительства налогоплательщика, а не по месту его работы (что даст возможность развивать не только крупные города, но и другую населённую территорию страны);

2) установление на федеральном уровне нормативов отчислений в местные бюджеты от налогов, уплачиваемых субъектами экономики:

– на имущество организаций;

– на прибыль организаций в размере 1,0–1,5 % федеральной ставки налога (что позволит компенсировать выпадающие доходы бюджетов крупных городов от изменения порядка уплаты НДФЛ не по месту работы, а по месту жительства граждан);

– взимаемого в связи с применением упрощённой системы налогообложения (УСН), с учётом перевода уплаты ЕНВД (который был местным) на УСН (поступления от которой зачисляются в региональный бюджет);

– на профессиональный доход в отношении самозанятых;

3) определение транспортного налога в отношении физических лиц, на которых зарегистрированы транспортные средства, признаваемые объектом налогообложения, в качестве местного налога, с обязательным зачислением поступлений от данного налога в муниципальные дорожные фонды. При этом поступления от транспортного налога, взимаемого с юридических лиц, по-прежнему могли бы зачисляться в бюджеты субъектов Российской Федерации;

4) передача поступлений от налога на добычу общераспространённых полезных ископаемых (песок, глина, гравий, торф и др.) в местные бюджеты, что позволит не только укрепить собственные

финансовые возможности соответствующих муниципальных образований (и что особенно важно сельских поселений), но и компенсировать конкретным территориям экологический ущерб от их добычи, а также активизировать деятельность органов местного самоуправления и местной общественности по контролю за эффективным и рациональным использованием местных недр;

5) установление новых видов местных сборов (исчерпывающим перечнем):

- сбор за право размещения мусорных полигонов и объектов мусоропереработки на территориях муниципальных районов (с частичным зачислением в бюджеты соответствующих сельских и городских поселений), городских и муниципальных округов;

- сбор за использование местной символики и наименований муниципальных образований;

- сбор за размещение наружной рекламы;

6) предоставление должностным лицам местного самоуправления права составлять протоколы об административных правонарушениях, прежде всего в сферах, подпадающих под действие муниципального контроля. При этом взимаемые штрафы должны в обязательном порядке зачисляться в бюджет того муниципального образования, на территории которого имело место административное правонарушение (для двухуровневой системы – с «расщеплением» между бюджетами муниципального района и соответствующего городского или сельского поселения);

7) определение на федеральном уровне механизмов возмещения бюджетам муниципальных образований выпадающих доходов от предоставления льгот, устанавливаемых Налоговым кодексом Российской Федерации, по уплате местных налогов (определить принцип, согласно которому выделение компенсаций осуществляет тот уровень публичной власти, который устанавливает налоговые льготы);

8) предоставление права контроля за развитием налогооблагаемой базы по налогу на имущество физических лиц и земельному налогу органам местного самоуправления с расширением их полномочий по контролю за использованием земельных участков;

9) учёт в методиках предоставления финансовой помощи из бюджета субъекта Российской Федерации в местные бюджеты дополнительных расходов бюджетов муниципальных образований в связи с введением режима повышенной готовности или чрезвычайной ситуации, с последующей компенсацией (возможно, частичной) данных расходов субъектов Федерации за счёт средств федерального бюджета.

Кроме того, в целях обеспечения сбалансированности местных бюджетов необходимо завершить работу по инвентаризации полномочий органов местного самоуправления, предусмотренных «отраслевым» федеральным законодательством, в целях проверки их соответствия вопросам местного значения, закреплённым в Федеральном законе № 131-ФЗ. По итогам данной работы предлагается создать автоматизированный реестр полномочий всех уровней публичной власти, а для более корректного и точного заполнения автоматизированного реестра полномочий – присвоить каждому полномочию индивидуальный код. Это позволит распределять все расходы бюджетов бюджетной системы Российской Федерации в разрезе полномочий как на этапе формирования бюджетов, так и в процессе их исполнения на любую отчётную дату.

С этой целью представляется целесообразным внести изменения в классификацию расходов бюджета, дополнив её разрядами кода полномочий. Благодаря казначейской системе исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации данные реестров полномочий муниципальных образований будут достоверны и корректны, что позволит более детально подойти к расчёту «стоимости» полномочий органов местного самоуправления и формированию модельного бюджета муниципального образования.

Для реализации указанной задачи видится необходимым:

- разработка справочника расходных полномочий с присвоением кода каждому полномочию Российской Федерации, субъекта Российской Федерации и всех видов муниципальных образований;
- внесение изменений в приказ Минфина России от 6 июня 2019 г. № 85н «О порядке формирования и применения кодов бюджетной классификации Российской Федерации, их структуре и принципах назначения»;
- разработка методики отнесения расходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации к каждому конкретному полномочию;
- разработка методики расчёта модельных местных бюджетов.

Следующий, не менее важный вопрос – об ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления, особенно после закрепления в статье 132 Конституции Российской Федерации единства системы публичной власти. При выстраивании нового взаимодействия важным является вопрос ответственности за исполнение полномочий. В рамках интегрирования органов местного самоуправления и органов государственной власти в единую систему публичной власти в Российской Федерации стоит изучить введение дополнительных видов и оснований наступления ответственно-

сти глав муниципальных образований перед высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации, сохранив при этом гарантированную местному самоуправлению Конституцией Российской Федерации самостоятельность. Кроме того, ответственность должна быть взаимной. При этом стоит рассмотреть необходимость введения ответственности органов государственной власти при передаче полномочий на местный уровень без обеспечения необходимыми финансовыми и материальными ресурсами.

Также участники конференции полагают, что при выстраивании новой системы отношений непосредственным критерием привлечения к ответственности должна служить оценка эффективности деятельности органов местного самоуправления, которая должна включать в себя индикаторы, характеризующие, например, уровень жизни населения на соответствующей территории, доступность социальных услуг, удобство ведения предпринимательской деятельности и т. п.

В этой связи стоит отметить, что ряд субъектов Федерации, при подготовке к конференции внесли предложение закрепить возможность отстранения от должности должностных лиц местного самоуправления в связи с недостижением показателей эффективности деятельности, предусмотрев при этом:

- отрешение от должности в связи с утратой доверия;
- отрешение от должности в связи с недостижением минимальных показателей эффективности деятельности органов местного самоуправления;
- возможность удаления в отставку в связи с низкими показателями эффективности деятельности два года подряд.

Отдельно стоит затронуть вопрос ответственности за нарушение законодательства о противодействии коррупции. В настоящее время большая часть досрочного прекращения полномочий и освобождение от должности на муниципальном уровне происходит в связи с совершением коррупционных правонарушений.

В этой связи заслуживает внимания позиция Минтруда России о том, что целесообразно урегулировать процедуру осуществления проверки соблюдения депутатами представительных органов и лицами, замещающими иные муниципальные должности, всех ограничений, запретов и исполнения ими обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции. Например, в соответствии с частью 7² статьи 40 Федерального закона № 131-ФЗ, проверка достоверности и полноты сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, представляемых в соответствии с законодательством Российской Федерации о противодействии кор-

рупции депутатом, членом выборного органа местного самоуправления, выборным должностным лицом местного самоуправления, проводится по решению высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) в порядке, установленном законом субъекта Российской Федерации. Вместе с тем на указанные категории лиц возложены и иные антикоррупционные запреты, ограничения, обязанности и требования. В этой связи важно определить должностное лицо, уполномоченное на принятие решения об осуществлении соответствующей проверки соблюдения обозначенными лицами антикоррупционных стандартов.

При этом важным моментом является факт, что в соответствии с пунктом 6 статьи 7 Федерального закона от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» (далее – Федеральный закон № 273-ФЗ) к основным направлениям деятельности государственных органов по повышению эффективности противодействия коррупции относится унификация прав государственных и муниципальных служащих, лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации, государственные должности субъектов Российской Федерации, должности глав муниципальных образований, муниципальные должности, а также устанавливаемых для указанных служащих и лиц ограничений, запретов и обязанностей.

В этой связи участники конференции рекомендуют при установлении принципов организации публичной власти предусмотреть единые ограничения, обязанности и запреты для лиц, замещающих как государственные, так и муниципальные должности, и, что более важно, установить соразмерные санкции за их неисполнение, а также установить единую процедуру осуществления проверки соблюдения лицами, замещающими государственные и муниципальные должности, ограничений и запретов, требований о предотвращении или урегулировании конфликта интересов, исполнения ими обязанностей, установленных Федеральным законом № 273-ФЗ и другими федеральными законами.

В Основах государственной политики в области развития местного самоуправления, полагают участники конференции, должно найтись место и таким вопросам, как:

– подготовка федеральной государственной программы развития строительства на селе, включающей меры поддержки проектных организаций, привлечения специалистов на село, целевого обучения специалистов для сельской строительной индустрии, а также по совершенствованию социальной и коммунальной инфраструктуры на селе, развития общественных пространств;

– выработка мер вовлечения организованных местных сообществ на селе в развитие кооперации сельхозпроизводителей, в участие в проектах, реализуемых сельскохозяйственными кооперативами, и формирования предпринимательского опыта и бизнес-культуры у сельских жителей;

– координация деятельности местных сообществ, в том числе организованных местных сообществ. Органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления должны выступить координаторами всех направлений их деятельности, используя для этого как существующие институты, например, такие, как территориальное общественное самоуправление, региональные и муниципальные общественные палаты, способные мобилизовать как добровольческие и волонтерские движения, направленные на поддержку незащищённых слоёв населения (пожилых, инвалидов, одиноких, бездомных и т. д.), так и новые формы. Действенным инструментом для такой координации видится привлечение Общероссийской ассоциации территориального общественного самоуправления (ОАТОС), располагающей разветвлённой региональной сетью и сильным активом членов.

Кроме того, необходимо остановиться на моментах в части совершенствования механизмов по решению отдельных вопросов местного значения с учётом предложений, поступивших от профильных федеральных министерств и ведомств по соответствующим отраслевым направлениям:

1) Минюсту России, при поддержке Минэкономразвития России, предлагается определить следующие основные направления развития местного самоуправления до 2030 года:

– обеспечение на всей территории Российской Федерации реализации прав граждан на участие в решении вопросов местного значения и вовлечение населения в деятельность по осуществлению местного самоуправления через популяризацию механизмов «обратной связи» с жителями муниципалитетов с внедрением инновационных форматов обмена информацией между органами местного самоуправления и гражданами, использованием информационных коммуникационных технологий и систем электронного взаимодействия;

– обеспечение организационного единства деятельности органов местного самоуправления и органов государственной власти, в том числе путём проведения инвентаризации и уточнения полномочий муниципальных органов власти в целях исключения их дублирования как между различными уровнями муниципалитетов, так и между муниципалитетами и субъектами Российской Федерации,

а также для определения вопросов, решение которых в силу недостаточной концентрации ресурсов требует передачи на уровень государственных органов;

- установление сбалансированного объёма расходных полномочий и бюджетной обеспеченности муниципалитетов, в том числе через развитие механизмов участия муниципалитетов в реализации национальных проектов, совершенствование системы межбюджетных трансфертов;

- совершенствование механизмов формирования муниципальных органов в целях повышения ответственности глав муниципалитетов, исполнительно-распорядительных и представительных органов местного самоуправления при решении вопросов местного значения, обеспечения прав органов государственной власти на участие в их формировании;

- формирование экономических основ деятельности муниципалитетов, включая создание условий для развития муниципально-частного партнёрства;

- определение оптимальных форм территориальной организации местного самоуправления с учётом специфики соответствующей территории, развитие городских агломераций как межмуниципальных центров экономического роста в совокупности с распространением института территориального общественного самоуправления;

- совершенствование системы стратегического планирования, установление минимальных требований к документам стратегического планирования муниципальных образований, их синхронизация с документами стратегического планирования субъектов Российской Федерации в целях обеспечения комплексного развития территорий и реализации инфраструктурных проектов;

- повышение уровня автоматизации и цифровизации управленческих процессов в органах местного самоуправления, развитие информационных систем и дистанционных форматов оказания муниципальных услуг;

- совершенствование системы оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления, в том числе на основе индикаторов, характеризующих уровень жизни населения на соответствующей территории, доступность социальных услуг и удобство ведения предпринимательской деятельности;

- совершенствование системы распространения и комплексного внедрения примеров лучших практик деятельности органов местного самоуправления по организации муниципального управления и решению вопросов местного значения.

2) Минэкономразвития России отмечается о необходимости разработки проекта Основ государственной политики в сфере стратегического планирования Российской Федерации в целях формирования целостной архитектуры документов стратегического планирования, взаимоувязанной с бюджетным процессом, а также определения сфер ответственности участников стратегического планирования, которые должны быть синхронизированы с Основами государственной политики в области развития местного самоуправления. В указанных Основах предполагается установить уровни стратегического планирования (включая архитектуру системы стратегического планирования и целевое назначение документов стратегического планирования), механизмы координации стратегического планирования, государственного управления и бюджетного процесса в Российской Федерации, определить порядок разработки и контроля реализации документов стратегического планирования, урегулировать отношения между участниками стратегического планирования в сфере обеспечения национальной безопасности и социально-экономического развития Российской Федерации.

3) Минфином России отмечается, что при оптимизации территориальной организации местного самоуправления и уточнении разграничения полномочий между органами публично-правовой власти одним из важнейших механизмов повышения эффективности предоставления общественных услуг органами местного самоуправления является межмуниципальное сотрудничество. Подобное сотрудничество, основанное на различных формах совместного финансирования, позволяет сократить расходы на предоставление услуг и использовать выгоды от эффекта масштаба, не утратив при этом их качества. Имеется ряд сфер, где межмуниципальное сотрудничество может стать значимой формой концентрации бюджетных ресурсов для повышения доступности и качества муниципальных услуг, более эффективного и результативного решения вопросов местного значения. Это сферы ЖКХ, дорожной деятельности, дополнительного образования, культуры. Таким образом, Минфином России отмечается целесообразность кооперации по многим вопросам местного значения, например, между муниципальным районом и городским округом, территория которого граничит с территорией муниципального района. В этом случае предметом кооперации может являться весь спектр образовательных услуг, предоставляемых муниципальными учреждениями. В данных случаях в кооперации должны принимать участие не только органы местного самоуправления, но и органы государственной власти субъекта Российской Федерации. Одной из важных форм финансирования межмуници-

пальной кооперации может стать предоставление «горизонтальных» субсидий из местных бюджетов бюджетам других муниципальных образований.

4) В отношении полномочий органов местного самоуправления Минздравом России предлагается внести изменения в Федеральный закон № 131-ФЗ, предусматривающие отнесение к вопросам местного значения муниципального района, муниципального и городского округа полномочий по обеспечению доступности населению медицинской помощи, реализации мероприятий по сохранению и укреплению общественного здоровья, созданию условий для ведения здорового образа жизни, формированию культуры ответственного отношения граждан к своему здоровью, профилактике заболеваний в соответствии с региональными и муниципальными программами укрепления общественного здоровья, содействию реализации корпоративных программ укрепления здоровья. В этой связи в проект Основ государственной политики Российской Федерации в области развития местного самоуправления до 2030 года Минздрав России предлагает включить положения, устанавливающие компетенции органов местного самоуправления по обеспечению доступности населению медицинской помощи, а также по утверждению и реализации муниципальных программ укрепления общественного здоровья, созданию условий для ведения здорового образа жизни, формированию культуры ответственного отношения граждан к своему здоровью, профилактике заболеваний.

5) В целях установления взаимосвязи гражданской и муниципальной службы Минтруд России предлагает рассмотреть возможность установления ограничения на поступление и прохождение муниципальной службы лицами, имеющими не снятую и не погашенную в установленном федеральным законом порядке судимость, при необходимости с соответствующей дифференциацией по видам преступлений. В частности, Минтруд России предлагает внести изменения в Федеральный закон от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации», предусматривающие ограничение для поступления на муниципальную службу лиц в случае наличия неснятой или непогашенной в установленном федеральным законом порядке судимости за преступления в сфере экономики, а также за преступления против основ конституционного строя и безопасности государства, личности и безопасности граждан, а также против общественной безопасности.

6) Учитывая важность проработки практики дальнейшего развития местного самоуправления в Российской Федерации, Минтранс России предлагает рассмотреть вопрос об организации еди-

ного заказчика для объектов строительства, капитального ремонта, реконструкции на региональном уровне для реализации сложных инженерных проектов в интересах местного уровня власти.

7) Минпросвещения России полагает целесообразным учесть в проекте Основ:

– задачи по созданию условий для осуществления органами местного самоуправления полномочий по организации предоставления общедоступного и бесплатного общего образования по основным общеобразовательным программам в муниципальных образовательных организациях, организации предоставления дополнительного образования детей в муниципальных образовательных организациях, созданию условий для осуществления присмотра и ухода за детьми, содержания детей в муниципальных образовательных организациях, а также по осуществлению в пределах своих полномочий мероприятий по обеспечению организации отдыха детей в каникулярное время, что позволит сохранить преемственность с Основными положениями государственной политики в области развития местного самоуправления в Российской Федерации, утверждёнными Указом Президента Российской Федерации от 15 октября 1999 г. № 1370;

– необходимость сбалансированного подхода к проведению оценки последствий принятия решения о реорганизации или ликвидации муниципальных образовательных организаций, прежде всего расположенных в сельских поселениях;

– вопрос нивелирования роли муниципальных образований в реализации национальных проектов. Даже на уровне соглашений о предоставлении субсидий и иных межбюджетных трансфертов из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации сведения о бюджетных ассигнованиях в местных бюджетах в случае предоставления межбюджетных трансфертов для последующего предоставления соответствующего межбюджетного трансферта, имеющего целевое назначение, из бюджета субъекта Российской Федерации местным бюджетам указываются справочно. Это существенно затрудняет учёт средств местных бюджетов в общем объёме финансового обеспечения достижения результатов соответствующих региональных проектов, а также приводит к искажению значений фактического уровня софинансирования расходных обязательств субъектов Российской Федерации в рамках указанных соглашений, в связи с чем требуется совершенствование нормативно-правового регулирования по данному вопросу.

Резюмируя все вышеперечисленные предложения и выводы, участники конференции полагают уместным отметить, что Президент

России В. В. Путин, выступая в январе 2013 года на заседании Совета по развитию местного самоуправления при Президенте Российской Федерации, уже в тот период определённо описал как существенное содержание местного самоуправления, так и перспективы его развития:

«Вопросы, которыми мы сегодня занимаемся, ...представляют чрезвычайную важность. И несмотря на то, что этот уровень управления (*муниципальный*) не называется государственным в юридическом смысле слова, но по смыслу, конечно, это один из самых важных государственных уровней власти, потому что он непосредственно работает с людьми в ежедневном, в ежечасном режиме. И с людьми работает, и проблемы наших граждан решает самые насущные. Да, собственно говоря, каждый из нас и каждый гражданин Российской Федерации не просто проживает в субъекте и в стране, каждый из нас проживает в муниципалитете, прежде всего. Это и наша малая родина, и то место, где решаются основные проблемы людей.

Поэтому, безусловно, мы не просто должны говорить об этих проблемах муниципалитетов, а решать их».

Для достижения данной задачи, поставленной Президентом Российской Федерации, с учётом состоявшегося обсуждения, Комитет Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления и Комиссия Общественной палаты по территориальному развитию и местному самоуправлению, при поддержке участников конференции, полагают, что Основы государственной политики Российской Федерации в области развития местного самоуправления до 2030 года должны предусматривать следующие направления как основные:

1. Определение принципов организации и функционирования единой системы публичной власти, включая интеграцию местного самоуправления в реализацию национальных проектов и уточнение (определение) механизмов и направлений такого участия.

2. Закрепление принципа стратегического проектирования развития местного самоуправления и совершенствование вопросов стратегического планирования на всех уровнях публичной власти, включая муниципальный.

3. Определение направлений территориальных основ развития местного самоуправления, непосредственно связанных с пространственным развитием регионов и страны в целом, предусматривающих, среди прочего:

– новое по качеству развитие больших городов и городских агломераций как драйверов экономического роста, законодательное установление системы управления городскими агломерациями;

– сохранение и совершенствование поселенческого каркаса страны.

4. Инфраструктурное, социально-экономическое и информационно-коммуникационное развитие малых городов и сельских поселений, а также геостратегических территорий страны.

5. Совершенствование бюджетно-налоговой системы, в том числе через замену чисто фискальных бюджетно-налоговых механизмов стимулирующими, дальнейшее чёткое разграничение полномочий между уровнями публичной власти, соотношение расходных обязательств муниципалитетов их доходным источникам и формирование (введение) бюджетов развития в составе бюджетов муниципальных образований (в размере 10–20 % от общего объёма собственных доходов, с особым порядком их формирования и расходования).

6. Дальнейшее совершенствование организационных моделей местной власти, развитие публичной конкуренции, в том числе через расширение представительного звена, совершенствование и развитие выборных механизмов при формировании органов местного самоуправления, развитие организованных местных сообществ и солидарного общества на местном уровне.

7. Формирование особой муниципальной экономики, прежде всего в малорыночных и нерыночных секторах, характерных для малых и некоторых средних городов, а также большинства сельских территорий и геостратегических районов, через механизмы муниципально-частного партнёрства и создаваемых органами местного самоуправления муниципальных учреждений и предприятий – активных субъектов хозяйственной деятельности по решению вопросов местного значения на соответствующих территориях, в том числе с целью минимизации рисков возникновения локальных частных монополий на таких территориях и «частной приватизации» городов и сел, а также для решения наиболее значимых (жизненно необходимых) функций на своих территориях в интересах их жителей.

8. Развитие межмуниципального сотрудничества и его механизмов.

9. Развитие муниципальной демократии и форм организации местной власти, включая развитие системы организации и функционирования территориального общественного самоуправления, муниципальных общественных палат, других территориальных и функциональных местных сообществ и форм участия граждан в осуществлении местного и общественного самоуправления.

10. Совершенствование муниципальной службы, подготовки, отбора и расстановки муниципальных кадров, прохождения ими му-

ниципальной службы и возможностей дальнейшего кадрового роста для ответственных и эффективных.

11. Определение новых критериев оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления и глав муниципальных образований всех видов.

12. Установление принципа соразмерности ответственности органов местного самоуправления (должностных лиц местного самоуправления) и органов государственной власти (должностных лиц государственной власти) за неисполнение или ненадлежащее исполнение публичных функций, выполняемых органами местного самоуправления во взаимодействии с органами государственной власти, а также единых ограничений, обязанностей и запретов для лиц, замещающих как государственные, так и муниципальные должности, предусмотрев соразмерные санкции за их неисполнение.

13. Совершенствование системы оказания государственных и муниципальных услуг и качества государственного и муниципального управления.

14. Широкая цифровизация муниципального управления с использованием таких механизмов, как, например, «умный город».

**ВСЕРОССИЙСКАЯ КОНФЕРЕНЦИЯ
«ТРАНСФОРМАЦИЯ И ЦИФРОВИЗАЦИЯ
ЭКОНОМИКИ И СОЦИАЛЬНОЙ СФЕРЫ РЕГИОНОВ
И МУНИЦИПАЛИТЕТОВ, ПОДГОТОВКА РЕГИОНАЛЬНЫХ
И МУНИЦИПАЛЬНЫХ УПРАВЛЕНЧЕСКИХ КОМАНД»**

(планировалось к проведению в г. Москве, 18 июня 2021 года)

*Проект,
подготовлен 23 июня 2021 г.*

**Рекомендации
Всероссийской конференции «Трансформация
и цифровизация экономики и социальной сферы регионов
и муниципалитетов, подготовка региональных
и муниципальных управленческих команд»
(первый (заочный) этап проведения конференции)**

В Российской Федерации применяется система национальных проектов, которая является новым инструментом стратегического планирования. Национальные проекты должны стать основным инструментом достижения масштабных целей развития страны, определённых указами Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации до 2024 года» и от 21 июля 2020 г. № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года» (далее соответственно – Указ № 204 и Указ № 474).

Указом № 204 определены 12 национальных проектов (программ) по следующим направлениям: демография; здравоохранение; образование; жильё и городская среда; экология; безопасные и качественные автомобильные дороги; производительность труда и поддержка занятости; наука; цифровая экономика; культура; малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы; международная кооперация и экспорт. Кроме того, действует Комплексный план модернизации и расширения ма-

гистральной инфраструктуры на период до 2024 года, утверждённый распоряжением Правительства Российской Федерации от 30 сентября 2018 г. № 2101-р (далее также – Комплексный план).

Указом № 474 определены целевые показатели, характеризующие достижение национальных целей к 2030 году. В рамках национальной цели «Цифровая трансформация» определены следующие целевые показатели:

- достижение «цифровой зрелости» ключевых отраслей экономики и социальной сферы, в том числе здравоохранения и образования, а также государственного управления;
- увеличение доли массовых социально значимых услуг, доступных в электронном виде, до 95 процентов;
- рост доли домохозяйств, которым обеспечена возможность широкополосного доступа к информационно-телекоммуникационной сети Интернет, до 97 процентов;
- увеличение вложений в отечественные решения в сфере информационных технологий в четыре раза по сравнению с показателем 2019 года.

В настоящее время органы государственной власти субъектов Российской Федерации задействованы в реализации всех национальных и федеральных проектов (программ), определённых (принятых) в рамках реализации положений вышеназванных указов Президента Российской Федерации.

Одновременно органы местного самоуправления фактически участвуют в осуществлении мероприятий региональных проектов, направленных на реализацию лишь следующих национальных проектов: «Демография», «Здравоохранение», «Образование», «Жильё и городская среда», «Экология», «Безопасные и качественные автомобильные дороги», «Производительность труда и поддержка занятости», «Цифровая экономика», «Культура», «Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы».

Очевидно, что выполнение целей и задач национальных проектов и достижение показателей указов № 204 и № 474 затрагивает интересы не только органов публичной власти всех уровней, но и всех категорий граждан, структур солидарного (гражданского) общества и субъектов экономики. Для эффективной реализации национальных проектов по всем направлениям необходимо, в первую очередь, обеспечить совместную системную работу федерального, регионального и муниципального уровней власти, а также участие заинтересованных общественных организаций, активную информационную кампанию по разъяснению гражданам целей и задач национальных проектов

с привлечением всех видов и уровней СМИ, включая информационно-телекоммуникационную сеть Интернет, а также социальные сети.

Правовое регулирование цифровой экономики в России обеспечивается целым рядом документов, к числу которых следует отнести постановление Правительства Российской Федерации от 2 марта 2019 г. № 234 «О системе управления реализацией национальной программы «Цифровая экономика Российской Федерации», паспорт национального проекта «Национальная программа «Цифровая экономика Российской Федерации», утверждённый президиумом Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам, протокол от 4 июня 2019 г. № 7, а также паспорта шести федеральных проектов: «Кадры для цифровой экономики», «Нормативное регулирование цифровой среды», «Цифровое государственное управление», «Цифровые технологии», «Информационная инфраструктура» и «Информационная безопасность», утверждённые президиумом Правительственной комиссии по цифровому развитию, использованию информационных технологий для улучшения качества жизни и условий ведения предпринимательской деятельности, протокол от 28 мая 2019 г. № 9 и др.

Основной задачей национального проекта «Национальная программа «Цифровая экономика Российской Федерации» является создание правового регулирования цифровой экономики, основанного на гибком подходе в каждой сфере, а также внедрение гражданского оборота на базе цифровых технологий.

Указами Президента Российской Федерации от 5 декабря 2016 г. № 646 и от 9 мая 2017 г. № 203 утверждены соответственно новые Доктрина информационной безопасности Российской Федерации и Стратегия развития информационного общества в Российской Федерации на 2017–2030 годы.

При этом в указанной стратегии используется понятие «цифровая экономика», которому впервые даётся определение как хозяйственной деятельности, в которой ключевым фактором производства являются данные в цифровом виде, обработка больших объёмов и использование результатов анализа которых по сравнению с традиционными формами хозяйствования позволяют существенно повысить эффективность различных видов производства, технологий, оборудования, хранения, продажи, доставки товаров и услуг. Ранее данное понятие уже было озвучено в Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию от 10 мая 2016 года, в котором В. В. Путин предложил «запустить масштабную системную программу развития экономики нового технологического поколения, так называемой цифровой экономики». В её реализации было предложено

опираться именно на российские компании, научные, исследовательские и инжиниринговые центры страны.

В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 10 октября 2019 г. № 490 «О развитии искусственного интеллекта в Российской Федерации» сформирован федеральный проект «Искусственный интеллект», начало реализации которого запланировано с текущего 2021 года. Федеральный закон от 24 апреля 2020 г. № 123-ФЗ «О проведении эксперимента по установлению специального регулирования в целях создания необходимых условий для разработки и внедрения технологий искусственного интеллекта в субъекте Российской Федерации – городе федерального значения Москве и внесении изменений в статьи 6 и 10 Федерального закона «О персональных данных» определяет цели, задачи и основные принципы установления экспериментального правового режима, а также регулирует отношения, возникающие в связи с установлением экспериментального правового режима.

Приказом Минстроя России от 25 декабря 2020 г. № 866/пр утверждена концепция проекта цифровизации городского хозяйства «Умный город». Согласно указанной концепции, «умные города» используют цифровые инструменты для повышения уровня жизни, качества услуг и эффективности управления при обязательном удовлетворении потребностей настоящего и будущих поколений во всех актуальных аспектах жизни.

При этом ведомственный проект «Умный город» реализуется с 2018 года во исполнение паспорта национального проекта «Жильё и городская среда» и национальной программы «Цифровая экономика Российской Федерации».

«Умный город» – это город, стремящийся стать «умнее» (более эффективным, устойчивым, справедливым и пригодным для жизни), применяющий интеллектуальные вычислительные технологии для критических компонентов инфраструктуры и услуг города, которые включают в себя городское управление, образование, здравоохранение, общественную безопасность, недвижимость, транспорт и ЖКХ, более интеллектуальные и эффективные, сочетающие технологии ИКТ и Web 2.0 с другими организационными, проектными и плановыми усилиями по дематериализации и ускорению бюрократических процессов и оказанию помощи в выявлении новых инновационных решений для управления городским хозяйством.

«Умный город» контролирует и интегрирует условия всех своих критических инфраструктур, включая дороги, мосты, туннели, рельсы, метро, аэропорты, морские порты, коммуникации, воду, электроэнергию, крупные здания, он способен оптимизировать свои ресурсы, пла-

нирывать свою деятельность по профилактическому обслуживанию, контролю безопасности, максимизируя услуги для своих граждан.

По предложению Совета по развитию цифровой экономики при Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации осуществляется разработка нового федерального проекта «Цифровой регион», направленного на обеспечение ускоренного внедрения цифровых технологий в экономике, социальной сфере, сфере государственного и муниципального управления в субъектах Российской Федерации.

В этой связи следует отметить, что в условиях цифровой и функциональной трансформации экономики и социальной сферы регионов, формирования нового технологического уклада усиливается роль университетов как одного из ключевых акторов прорывного развития территорий. Формирование экосистемы непрерывного образования вокруг университетских центров в регионах видится как одно из направлений интеграции органов власти, бизнеса, банковской сферы, институтов развития, научного, образовательного и экспертного сообществ в достижение национальных целей развития на региональном и местном уровнях. Трансформация и цифровизация экономики и социальной сферы регионов и муниципалитетов находится в тесной зависимости от развития в них аналитической и методической работы и непрерывного образования, в том числе дополнительного профессионального образования. Уровень решения этой проблемы отражается в стратегиях, целевых программах и показателях развития субъектов Российской Федерации, муниципальных образований.

Субъекты Российской Федерации и муниципалитеты в работе по подготовке управленческих кадров в системе непрерывного образования в качестве базовых ориентиров выделяют:

- подготовку региональных и муниципальных управленческих команд на основе стратегии социально-экономического развития территорий и приоритетов регионального и отраслевого развития, комплексной оценки социально-экономических эффектов;

- обучение лидерству и командообразованию, совершенствование навыков эффективной коммуникации, в том числе с обществом и СМИ;

- подготовку управленческих кадров в сфере привлечения инвестиций и развития малого и среднего предпринимательства на местах;

- внедрение новых форм профессионального совершенствования государственных гражданских служащих, в том числе предусматривающих использование информационно-коммуникационных технологий.

Не в полном объёме удовлетворены потребности органов власти регионов и муниципалитетов в подготовке управленческих кадров в сфере дополнительного профессионального образования по направлениям цифровой экономики, в том числе:

- изучение возможности оптимального использования ИТ-систем и ресурсов органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и подведомственных учреждений;

- определение направлений, принципов и технологий внедрения искусственного интеллекта в системе регионального и муниципального управления, принятие решений на основе анализа данных;

- содействие координации деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и бизнеса в решении комплексных задач цифровой трансформации;

- изучение возможности внедрения новых форм оказания социальных услуг населению на основе цифровых платформ и принципов проактивности, клиентоцентричности, внедрения института социального казначейства.

Заслуживают одобрения и поддержки передовые региональные и муниципальные практики по подготовке и взаимодействию управленческих команд, включающие в себя командообразование и подготовку лидеров, проектное управление, формирование навыков эффективной коммуникации и решения конфликтных ситуаций, цифровых компетенций.

Мощным инструментом развития регионов и муниципалитетов в современных условиях становится экосистема непрерывного образования, позволяющая им использовать новейшие достижения системы образования и науки для развития человеческого капитала территорий, комплексного решения задач социально-экономического развития, объединять усилия образовательных организаций, организаций и предприятий реального сектора, органов публичной власти для стимулирования экономического роста и повышения конкурентоспособности региональных и местных экономик. В данной экосистеме университет выступает проводником целей научно-технологического и инновационного развития.

Одним из трендов дополнительного профессионального образования крупных университетов стала подготовка управленческих команд органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления. Её востребованность обусловлена объективным запросом регионов в профессиональном

развитии государственных и муниципальных служащих путём освоения технологий проектного обучения и командообразования.

Как показывает практика, усилия университетов в развитии непрерывного образования регионов становятся более эффективными при использовании ресурсов сетевого взаимодействия вузов в совместной реализации дополнительных профессиональных программ, в том числе при подготовке управленческих команд.

В Российской Федерации использование технологий электронного управления на государственном уровне началось ещё в 2002 году в рамках реализации федеральной целевой программы «Электронная Россия». Сегодня принципы электронного управления, цифровизация экономики, процессы электронной трансформации заложены, как указывалось ранее, в Национальную программу «Цифровая экономика Российской Федерации». В частности, подпрограмма «Цифровое государственное управление» предусматривает, что к 2024 году 70 % всех взаимодействий граждан и коммерческих организаций с государственными и муниципальными органами, бюджетными учреждениями должно осуществляться в цифровом виде.

Пандемия коронавируса COVID-19 наглядно продемонстрировала, что цифровизация, электронная трансформация являются магистральным направлением развития не только в экономике, но и в системах управления как на федеральном, так и на муниципальном уровне власти.

Цифровизация внедряется в значительной части российских муниципальных образований. Самые распространённые шаги – во многих муниципальных образованиях уже осуществлён переход на электронный документооборот и активно внедряются комплексные программные решения типа «электронного муниципалитета», позволяющие решать ряд управленческих задач. Не менее распространено и предоставление не только государственных, но и муниципальных услуг, предусматривающих дистанционное взаимодействие с органами государственной и муниципальной власти через систему МФЦ «Мои документы». Вторым важным моментом цифровизации является организация электронной формы взаимодействия муниципальных властей с местными жителями, реализация не только системы обратной связи муниципальных органов с населением, использующей электронные каналы, но и мониторинг чатов электронных мессенджеров, в которых самостоятельно организованные группы населения обсуждают злободневные вопросы. Система автоматизированного анализа контента таких чатов, применение искусственного интеллекта позволят муниципальным органам принимать оперативные и компетентные профессиональные решения по наиболее остро стоящим

вопросам. Третий аспект цифровой экономики муниципальных образований, к сожалению, наименее реализованный – создание платформ управления муниципальными топливно-энергетическими, водными и транспортными ресурсами, что позволит вести оперативный и достоверный учёт ресурсов, повысит надёжность генерации и доставки топливно-энергетических ресурсов потребителям путём применения цифровых технологий мониторинга, диагностики и управления, повысит эффективность управления транспортными потоками и использования муниципальной транспортной инфраструктуры.

Такие решения хорошо выглядят на бумаге, однако мало учитывают специфику функционирования местных органов власти. Более 90 % муниципалитетов России вынуждены работать в сфере цифровизации в условиях отсутствия соответствующего законодательного регулирования и финансовой необеспеченности бюджетов. Дефицит бюджета приводит к недостаточности средств и кадров, обладающих необходимым опытом и квалификацией для решения вопросов, связанных с цифровизацией их деятельности. Кроме того, существует множество проблем, связанных со спецификой и специализацией муниципальных образований: перед сельскими поселениями стоят одни задачи, производственные кластеры решают совершенно иные проблемы. Таким образом, любые преобразования должны опираться на анализ организационных, экономических и иных особенностей муниципальных образований. Необходим анализ и обобщение результатов требований самих муниципальных образований в части приоритетов задач:

- по созданию и развитию информационных систем и ресурсов, обеспечивающих эффективное и прозрачное для контроля взаимодействие органов местного самоуправления с населением;

- по предоставлению массовых социально значимых не только государственных, но и муниципальных услуг, иных сервисов в цифровом виде, в том числе в сфере образования, здравоохранения и жилищно-коммунальных услуг;

- разработки и внедрения платформ ресурсного управления муниципалитетов.

Необходимы анализ и обобщение результатов требований, а также предложений самих муниципальных образований на предмет финансирования мероприятий, связанных с цифровизацией. При этом необходимо понимать, что такого рода мероприятия в интересах муниципалитетов необходимы для выполнения общенациональных задач.

Кроме того, необходим анализ и обобщение результатов опросов фактического состояния муниципалитетов и их запросов/требований с точки зрения ресурсного обеспечения – от вопросов кадрово-

го обеспечения и методической поддержки до ИТ-инфраструктуры и доступа/подключения к широкополосным каналам связи.

Следующим моментом следует отметить, что в субъектах Российской Федерации реализуются региональные программы и проекты в сфере цифровой экономики. Большинство региональных проектов осуществляется по направлениям, аналогичным тем, по которым осуществляются федеральные проекты национальной программы. В связи с корректировкой паспортов федеральных проектов национальной программы требуется внесение соответствующих изменений и в региональные проекты, а также утверждение новых показателей и методик их расчётов.

В период реализации национальной программы «Цифровая экономика Российской Федерации» сформировались условия для масштабной системной цифровой трансформации отраслей и секторов экономики в Российской Федерации. В период пандемии новой коронавирусной инфекции активизировались процессы цифровизации, усилилась поддержка развития цифровых технологий, цифровой трансформации компаний, государственного управления, образования, медицины, возросла социальная функция цифровых технологий и сервисов.

Вместе с тем принятые меры по сдерживанию распространения новой коронавирусной инфекции выявили нерешённую проблему цифрового неравенства, необходимость обеспечения повсеместного доступа к информационно-телекоммуникационной сети Интернет и подключения к ней социально значимых объектов.

Актуальность приобрела и задача разработки и поддержки отечественного программного обеспечения, включая мессенджеры и корпоративные платформы для обучения и работы. Кроме того, в условиях востребованности онлайн-сервисов повысились требования к уровню защиты информации, содержащейся в государственных информационных системах, в том числе персональных данных.

Разработанные субъектами Российской Федерации паспорта региональных проектов в рамках федеральных проектов национальной программы «Цифровая экономика Российской Федерации» включают как мероприятия, предусмотренные в данной национальной программе, так и мероприятия, имеющие региональное значение с учётом специфики и особенностей социально-экономического развития соответствующих субъектов Российской Федерации, особенностей их географического положения. Согласно информации органов государственной власти субъектов Российской Федерации, больше всего внимания они уделяют таким направлениям, как инфраструктура, кадры и образование, а также цифровое государственное управление. Среди наиболее значимых для субъектов Российской Федерации до-

полнительных направлений по цифровизации значатся «цифровой город», «цифровое здравоохранение» и «цифровой туризм». К числу самых инновационных региональных проектов по цифровизации в регионах относятся региональные проекты в сферах сельского хозяйства, лесной промышленности и образования.

Во исполнение протокола заседания Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам от 24 октября 2018 г. № 1, поручения Правительства Российской Федерации от 10 ноября 2018 г. № ДМ-П6-7776, а также с учётом постановления Правительства Российской Федерации от 2 марта 2019 г. № 234 «О системе управления реализацией национальной программы «Цифровая экономика Российской Федерации» приказом Минкомсвязи России от 1 августа 2018 г. № 428 утверждены разъяснения (методические рекомендации) по разработке региональных проектов в рамках федеральных проектов национальной программы «Цифровая экономика Российской Федерации».

Региональные проекты в области цифровой экономики разрабатываются с учётом указанных разъяснений, а также:

- национальной программы «Цифровая экономика Российской Федерации», утверждённой протоколом заседания президиума Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам от 4 июня 2019 г. № 7;

- методических рекомендаций по подготовке региональных проектов, направленных в субъекты Российской Федерации письмом Аппарата Правительства Российской Федерации от 30 ноября 2018 г. № 9861п-П6, а также методических указаний по применению типов результатов и стандартизированных контрольных точек федеральных проектов, утверждённых Председателем Правительства Российской Федерации от 22 марта 2019 г. № 2523п-П6 (далее – Методические указания по применению типов результатов и стандартизированных контрольных точек).

Финансовое обеспечение реализации региональных проектов осуществляется за счёт средств консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации с учётом разграничения полномочий между уровнями власти в Российской Федерации, а также за счёт внебюджетных источников, включая механизмы государственно-частного партнёрства.

Согласно указанным разъяснениям субъекту Российской Федерации следует разработать пять региональных проектов по следующим обязательным направлениям, соответствующим федеральным проектам национальной программы «Цифровая экономика Российской Федерации»:

1) информационная инфраструктура (с учётом федерального проекта «Информационная инфраструктура»);

2) кадры для цифровой экономики (с учётом федерального проекта «Кадры для цифровой экономики»);

3) информационная безопасность (с учётом федерального проекта «Информационная безопасность»);

4) цифровые технологии (с учётом федерального проекта «Цифровые технологии»);

5) цифровое государственное управление (с учётом федерального проекта «Цифровое государственное управление»).

По каждому из указанных направлений разрабатывается отдельный региональный проект.

Субъектам Российской Федерации рекомендуется также разработать мероприятия по цифровизации приоритетных отраслей экономики и социальной сферы в субъекте Российской Федерации, с учётом соответствующих национальных программ (проектов), федеральных и ведомственных проектов, разрабатываемых в соответствии с Указом № 204, включая:

- мероприятия по цифровизации отрасли городского хозяйства;
- мероприятия по цифровизации отрасли здравоохранения;
- мероприятия по цифровизации отрасли образования;
- мероприятия по цифровизации отрасли транспортной инфраструктуры;
- мероприятия по цифровизации отрасли промышленности;
- мероприятия по цифровизации отрасли сельского хозяйства;
- мероприятия по цифровизации отрасли строительства;
- мероприятия по цифровизации отрасли энергетики;
- мероприятия по цифровизации иных отраслей экономики, приоритетных для субъекта Российской Федерации.

Целесообразность разработки мероприятий по каждому из перечисленных направлений определяется в том числе спецификой структуры экономики и социальной сферы субъекта Российской Федерации, а также результатами развития по соответствующему направлению, ранее достигнутыми в субъекте Российской Федерации, актуальностью решения задач развития субъекта Российской Федерации по данному направлению, имеющихся возможностей и ограничений.

В данном случае необходимо также учитывать положения документов стратегического планирования субъекта Российской Федерации, разработанных в соответствии с требованиями Федерального закона от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации».

Кроме того, письмом Аппарата Правительства Российской Федерации от 25 августа 2020 г. № П6-51690 методические рекомендации по организации участия органов местного самоуправления в реализации региональных проектов были направлены в субъекты Российской Федерации. Данные методические рекомендации разработаны в целях организации участия органов местного самоуправления в реализации региональных проектов, обеспечивающих достижение целей, показателей и результатов федеральных проектов и реализуемых в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 31 октября 2018 г. № 1288 «Об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации».

Согласно указанным рекомендациям участие органов местного самоуправления в реализации региональных проектов осуществляется посредством:

- включения в паспорта региональных проектов результатов, достижение которых относится к вопросам местного значения муниципальных образований (далее – результаты региональных проектов);
- отражения в паспортах региональных проектов финансового обеспечения достижения результатов региональных проектов, в том числе с указанием средств консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации;
- включения в паспорта региональных проектов представителей органов местного самоуправления;
- участия органов местного самоуправления в органах управления проектной деятельностью субъектов Российской Федерации.

В данных рекомендациях указано, что задачами глав муниципальных образований, входящих в координационный орган, является обеспечение:

- учёта организационных, экономических и иных особенностей муниципальных образований в ходе участия в проектной деятельности;
- взаимодействия органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации с органами местного самоуправления при реализации региональных проектов;
- информирования граждан о реализации региональных проектов.

На заседании Совета при Президенте Российской Федерации по развитию местного самоуправления, состоявшемся 30 января 2020 года, Президент Российской Федерации В. В. Путин отметил, что «успешная реализация национальных проектов невозможна без активного участия в этой работе муниципальных органов власти. Наша общая задача – обеспечить эффективность местного само-

управления, устранить разрывы, несогласованность между регионами и муниципалитетами».

В рамках национального проекта «Цифровая экономика Российской Федерации» муниципалитетам предстоит реализация системных мер по цифровой трансформации муниципального управления. Органам местного самоуправления необходимо решить задачи по предоставлению приоритетных массовых социально значимых государственных (муниципальных) услуг, государственных и иных сервисов в цифровом виде, в том числе в сфере образования и здравоохранения, создания и развития информационных систем и ресурсов, обеспечивающих эффективное взаимодействие органов местного самоуправления с населением.

Минэкономразвития России совместно с Всероссийской ассоциацией развития местного самоуправления подготовлен доклад о лучших муниципальных практиках участия в реализации региональных проектов, обеспечивающих достижение целей, показателей национальных проектов и результатов их реализации. В указанном докладе отмечается, что анализ сложившейся к настоящему времени практики организационного взаимодействия органов местного самоуправления и органов государственной власти субъектов Российской Федерации показывает высокую степень разнообразия имеющихся механизмов. В качестве примера можно привести следующий опыт.

В Республике Башкортостан проведён комплекс мер, направленных на организационно-методическую поддержку участия муниципальных образований в реализации национальных (региональных) проектов. В соответствии с ним во всех муниципальных районах и городских округах Республики созданы муниципальные проектные комитеты, возглавляемые главами соответствующих администраций, муниципальные проектные офисы, а также утверждены положения об организации проектной деятельности в местных администрациях. Заключено 1108 соглашений между администрациями муниципальных образований и республиканскими органами исполнительной власти о реализации 26 региональных проектов в рамках реализации девяти национальных проектов с декомпозицией ряда целевых показателей региональных проектов до муниципального уровня. Сформированы сводные муниципальные планы мероприятий («дорожные карты») по достижению результатов региональных проектов, включающие в себя мероприятия и контрольные точки, реализуемые на местах, по достижению результатов проектов либо обеспечению содействия в их достижении.

Практика заключения аналогичных соглашений существует и в других субъектах Российской Федерации. В качестве наиболее

успешных регионов в этой практике можно отметить Республику Татарстан, Пермский край, Калининградскую и Орловскую области.

В Томской области в целях согласования действий органов местного самоуправления и органов государственной власти по каждому региональному проекту сформированы ведомственные проектные команды, кураторами проектов организовано сетевое межведомственное взаимодействие. Между Правительством Томской области и Советом муниципальных образований Томской области заключено соглашение, содержащее план совместных действий органов государственной власти Томской области и органов местного самоуправления Томской области, в котором отражаются ключевые вопросы и задачи для совместного решения. Во исполнение указанного плана паспортами региональных проектов установлены муниципальные образования – непосредственные участники проектов. Органы местного самоуправления в свою очередь формируют муниципальные планы по достижению показателей и результатов регионального проекта на территории муниципального образования, которые проходят публичную защиту и утверждение. Советом муниципальных образований Томской области организуются соответствующие межведомственные встречи, на которых обсуждается ход реализации региональных проектов, включая проблемные вопросы.

В Тверской области региональная администрация заключает аналогичные соглашения непосредственно с муниципальными образованиями, наиболее активно вовлечёнными в процесс реализации национальных (региональных) проектов.

В Красноярском крае с середины 2019 года во исполнение поручений первого заместителя губернатора края – председателя правительства края главы муниципальных образований Красноярского края назначили лиц, ответственных за достижение показателей и результатов региональных проектов края в части, касающейся муниципального образования. В целях организации работы с представителями органов местного самоуправления в структуре регионального проектного офиса определён отдел, ответственный за взаимодействие с органами местного самоуправления края. В большинстве региональных проектов Красноярского края участие муниципальных образований осуществляется на основании конкурсного отбора. Каждым органом государственной власти края, участвующим в реализации национальных проектов в регионе, сформированы паспорта региональных проектов с учётом приоритетов в области государственного управления и с наличием муниципального компонента. Так, значения показателей для муниципальных образований края установлены по согласованию с адми-

нистрацией территорий с учётом численности населения, уровня развития социальной инфраструктуры и иных территориальных особенностей. Следует отметить, что расчёт показателей отдельных региональных проектов осуществлялся исходя из предложений самих муниципальных образований края.

Весьма распространённой формой организации участия муниципальных образований в реализации национальных (региональных) проектов является включение представителей муниципального сообщества в состав региональных проектных офисов. При этом формат такого включения может варьироваться в зависимости от региона. К примеру, в Пермском крае и Ростовской области в состав регионального проектного офиса включены руководители советов муниципальных образований. В Томской области – мэр города Томска. В целом ряде субъектов Российской Федерации – главы администраций всех или большинства муниципальных образований (такая практика характерна для Республики Крым, Кабардино-Балкарской Республики, Саратовской и Тамбовской областей).

По аналогии с региональными проектными офисами в большинстве субъектов Российской Федерации созданы проектные офисы на уровне муниципальных образований.

Действенным механизмом вовлечения органов местного самоуправления в эффективную работу по реализации национальных (региональных) проектов является организация целенаправленного обучения муниципальных служащих основам проектной деятельности. В этой связи можно отметить опыт Республики Татарстан, Красноярского края, Нижегородской и Самарской областей по обучению членов рабочих групп (проектных команд). При этом используется широкий спектр форм и методов организации обучения: от реализации программ повышения квалификации и профессиональной переподготовки до современных инструментов организации совместной обучающей деятельности в формате деловых игр.

Руководители и специалисты органов местного самоуправления, непосредственно задействованные в реализации проектных мероприятий, активно используют в работе цифровые коммуникационные сервисы. Так, в Республике Крым специалисты местных администраций городских округов и муниципальных районов подключены к тематическим группам мобильного приложения Viber, администраторами которых являются руководители региональных проектных офисов. В Самарской области региональным проектным офисом создан канал оперативной связи с главами местных администраций на базе мессенджера «ТамТам». Аналогично построена работа в Орловской области.

Одной из задач муниципальной цифровой экономики является обеспечение муниципального управления. Перед органами местного самоуправления стоит задача формирования института цифрового муниципалитета. Цифровой муниципалитет – это предоставление муниципальных услуг населению в условиях дистанционного взаимодействия с органами местного самоуправления в реальном времени и по экстерриториальному принципу; электронный документооборот; внедрение интегрированных цифровых платформ управления муниципальными топливно-энергетическими, водными и транспортными ресурсами; активное вовлечение жителей в управление развитием муниципалитета.

Составляющими этого института являются физическая инфраструктура (сети, центры обработки данных и другое); системы управления жизненным циклом данных; управление безопасностью и рисками; инфраструктура пространственных данных. Развитие цифровых технологий в муниципальном управлении позволит вести оперативный и достоверный учёт ресурсов муниципалитета; повысит надёжность генерации и доставки коммунальных ресурсов потребителям путём применения цифровых технологий мониторинга, диагностики и управления; повысит эффективность управления транспортными потоками и использования муниципальной транспортной инфраструктуры; повысит эффективность транспортного и градостроительного планирования. За счёт современных технологий возможно поэтапно создать среду высокотехнологичной цифровой платформы в сфере муниципального управления, которая обеспечит минимизацию человеческого фактора и сопутствующей ему коррупции и ошибок, автоматизирует сбор статистической, налоговой и иной отчётности, обеспечит принятие решений на основе анализа реальной ситуации.

К числу основных задач цифровизации системы муниципального управления в настоящее время можно отнести:

- 1) создание правовых, экономических, технологических и социальных условий доступности актуальной и необходимой информации всем участникам хозяйственных процессов для принятия управленческих решений;

- 2) разработку и реализацию организационно-методических основ и программ последовательного, целенаправленного и эффективного внедрения информационных технологий в муниципальное управление;

- 3) создание аппаратных и телекоммуникационных систем, обеспечивающих формирование информационных ресурсов и доступ к ним.

Организационно-управленческая деятельность любого муниципального руководителя в значительной степени носит информационный характер, поскольку включает получение сведений для принятия управленческих решений и данных для мониторинга и контроля уже принятых решений. В результате развития хозяйственных связей сложность принятия управленческих решений в процессе управления муниципальным образованием неуклонно возрастает. Информационный поток при этом увеличивается пропорционально уровню социально-экономического развития муниципального развития. Поэтому от уровня организации сбора, обработки и передачи информации зависит эффективность системы управления муниципальным образованием.

Это особо остро ставит вопрос о внедрении информационных технологий в систему муниципального управления. Информационные технологии – это совокупность методов и средств для решения задач управления при помощи сбора, регистрации, передачи, накопления, поиска, обработки и защиты информации на базе применения программного обеспечения и средств вычислительной и телекоммуникационной техники.

В целом процесс участия органов местного самоуправления в реализации всех национальных проектов, в том числе национального проекта «Цифровая экономика», а также федеральных и региональных проектов, в том числе в сфере цифровизации экономики, затрудняют решение общих типичных проблем, характерных для реализации всех национальных программ, федеральных и региональных проектов.

Отсутствие необходимой законодательной базы, в том числе регулирующей отношения между федеральным, региональным и муниципальным уровнями, возникающие в ходе реализации национальных проектов, вызывает необходимость, среди прочего, поиска эффективных способов взаимодействия.

Например, между федеральным и региональным уровнями взаимодействие осуществляется через заключение соглашений о взаимодействии по реализации национальных проектов, в которых определены обязательства сторон, цели и задачи, конечные результаты.

На уровне взаимодействия «субъект Российской Федерации – муниципальное образование» процесс участия местных органов публичной власти в реализации национальных проектов нормативно не регламентирован. В свою очередь, субъекты Российской Федерации нередко просто рекомендуют в своих нормативных правовых документах перечень мероприятий, которые должны в рамках национальных проектов осуществить муниципальные образования, в том числе и за счёт собственных доходов.

При этом, как правило, органы государственной власти субъектов Российской Федерации не обременяют себя какими-либо обязательствами перед муниципальными образованиями – ни финансовыми, ни материально-техническими, ни кадровыми. Такое положение дел становится возможным в связи с отсутствием собственной законодательной базы национальных проектов и высокой финансовой и иной зависимостью местных органов публичной власти от органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

Таким образом, учитывая особый статус приоритетного национального проекта, в данных сферах положения о самостоятельности местного самоуправления в решении вопросов местного значения могут применяться только с особенностями, вытекающими из статуса национального проекта.

В частности, могла бы найти отражение в законодательстве и применяться на практике такая модель, когда, предоставляя на реализацию национальных проектов на местном уровне материальные и финансовые ресурсы, федеральные органы государственной власти и уполномоченные ими органы государственной власти субъектов Российской Федерации приобретают право осуществлять регулирование и контроль, включая контроль за целесообразностью и эффективностью действий органов местного самоуправления, как это предусмотрено в отношении отдельных переданных органам местного самоуправления государственных полномочий, в том числе с учётом конституционных и законодательных новелл, предусматривающих, что «органы местного самоуправления и органы государственной власти входят в единую систему публичной власти в Российской Федерации и осуществляют взаимодействие для наиболее эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории» (часть 3 статьи 132 Конституции Российской Федерации), а также что «органы местного самоуправления принимают участие в осуществлении имеющих государственное значение публичных функций на соответствующей территории как в порядке наделения названных органов отдельными государственными полномочиями, так и в ином порядке в соответствии с федеральным законом» (часть 4 статьи 17 Федерального закона от 8 декабря 2020 г. № 394-ФЗ «О Государственном Совете Российской Федерации»).

В связи с изложенным предлагается законодательно закрепить на федеральном уровне особый порядок регулирования и контроля в сфере реализации приоритетных национальных проектов, федеральных проектов и региональных проектов, в том числе на муниципальном уровне.

Указанное правовое регулирование будет, помимо прочего, и гарантией прав муниципальных образований при их участии в реализации национальных проектов. Участие органов местного самоуправления в национальных проектах имеет особое значение, и оно значительно, поскольку реализация национальных проектов должна позволить почувствовать конкретному гражданину изменения к лучшему в соответствующих сферах, в том числе в сфере цифровизации экономики. Кроме того, местное самоуправление находится ближе всего к населению конкретной территории и имеет возможность обеспечить учёт мнения граждан при реализации национальных проектов, выступая своеобразным медиатором между органами государственной власти и населением.

По данным Минфина России, в 2019 году общий объём расходов местных бюджетов на реализацию национальных проектов составил 431,7 млрд рублей. Если учесть, что объём расходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в целом на национальные проекты составляет 1 338,0 млрд рублей, то практически треть региональных проектов реализуется органами местного самоуправления за счёт средств местных бюджетов.

Вместе с тем необходимо учитывать, что в настоящее время муниципальные образования остаются в сложном финансовом положении и их подавляющее большинство не имеет достаточных источников доходов для формирования в структуре региональных и местных бюджетов полноценных бюджетов развития.

Несмотря на определённые меры, принимаемые Правительством Российской Федерации, Государственной Думой и Советом Федерации в течение последних лет, местным бюджетам были переданы незначительные источники доходов, которые увеличили их доходную базу всего лишь на несколько процентов, что не решает вопрос о необходимом и достаточном финансовом обеспечении муниципалитетов. Так, местным бюджетам были переданы часть поступлений от акцизов на нефтепродукты, поступления от единого сельскохозяйственного налога, патентной системы налогообложения. Данные поступления увеличили доходную базу местных бюджетов на 2–3 процента.

При этом основная часть налоговых доходов местных бюджетов, как и прежде, формируется за счёт отчислений от налога на доходы физических лиц, на администрирование которого органы местного самоуправления не могут оказывать какого-либо влияния. При этом доля указанного налога в налоговых доходах местных бюджетов составила 63,4 %. Поступления от местных налогов (земельного налога и налога на имущество физических лиц), которые по сути должны являться основой для формирования доходной базы местных бюджетов

тов и её администрирования, составили в 2019 году всего лишь 15,8 % от всех налоговых доходов местных бюджетов.

По данным Минфина России, значительную часть доходов составляют межбюджетные трансферты из других бюджетов бюджетной системы. В общем объёме доходов местных бюджетов в 2019 году доля межбюджетных трансфертов без учёта возврата остатков (включая субвенции) составила более 66,6 %. При этом межбюджетные трансферты местным бюджетам, связанные с финансовым обеспечением реализации собственных полномочий органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения (без учёта субвенций и возврата остатков межбюджетных трансфертов), в 2019 году составили 1 568,6 млрд рублей, или 50,4 % от общего объёма безвозмездных поступлений в местные бюджеты (3 115,0 млрд рублей), и 49,4 % от объёма собственных доходов местных бюджетов (3 176,7 млрд рублей).

В большинстве бюджетов поселений основную долю расходов составляют текущие расходы, которые в основном предназначены для обеспечения предоставления жизненно важных социальных услуг населению, а также на оплату коммунальных услуг бюджетных учреждений и выплату заработной платы их работникам. В этих условиях органы местного самоуправления вынуждены финансировать многие другие расходные обязательства по остаточному принципу и не имеют возможности формировать полноценные бюджеты развития в местных бюджетах, а также реально участвовать в реализации национальных проектов, федеральных и региональных проектов, в том числе национального проекта «Цифровая экономика Российской Федерации», а также федеральных и региональных проектов в соответствующей сфере, формировании и реализации реальных стратегий социально-экономического развития муниципалитетов.

Таким образом, совершенствование бюджетно-налогового законодательства должно идти по направлению замены чисто фискальных бюджетно-налоговых механизмов развивающими, при которых органы местного самоуправления будут мотивированы развивать налогооблагаемую базу за счёт закрепления за ними дополнительных источников налоговых доходов.

Следует отметить, что взаимосвязь национальных (включая федеральные) и региональных проектов была введена параллельно существовавшей взаимоувязке документов стратегического планирования федерального, регионального и муниципального уровней. При этом характер соотношения между этими документами до сих пор прояснён не в полной мере. Указанная несогласованность нередко приводит на практике к формальному выполнению мероприятий ре-

гиональных проектов, не ведущих к реальному улучшению ситуации в соответствующей сфере.

Несмотря на успехи отдельных субъектов Российской Федерации (Республика Башкортостан, Тамбовская и Томская области и др.) в организации двустороннего взаимодействия региональных властей и местного самоуправления в рамках проектной деятельности, такие успешные практики все ещё являются исключением, а не правилом. В большинстве регионов данное взаимодействие ведётся бессистемно, и муниципалитеты, как правило, являются в нём «пассивной» стороной.

Включение представителей муниципальных образований в органы управления реализацией региональных проектов, если и предусматривается, то зачастую не является обязательным, их функции, как правило, не определены достаточно чётко.

Проблема недостаточного участия муниципальных образований в реализации региональных проектов во многих случаях сводится к проблеме недостаточного учёта (идентификации) такого участия. В настоящее время значительный сегмент деятельности муниципальных образований по факту является участием в реализации региональных проектов (или может быть признан таковым при незначительной корректировке содержания мероприятий), но не кодифицируется в качестве такового в местных бюджетах и/или не включается в соглашения о реализации региональных проектов. Причины этого могут быть различными – от нежелания региона вступать в договорные отношения с муниципальными образованиями до недостаточной активности в этой области органов местного самоуправления.

Вовлечение представителей населения и отдельных его групп в реализацию региональных проектов зачастую носит односторонний и спорадический характер. Наделение общественных институтов полноценными контрольными функциями не получило пока широкого распространения в регионах. В подавляющем большинстве субъектов Российской Федерации слабо идёт развитие механизмов мобилизации добровольчества.

Мониторинг участия муниципальных образований в реализации региональных проектов остаётся слабым местом проектной деятельности. При этом имеются отдельные удачные примеры систематической организации такого мониторинга (Тамбовская область), но в большинстве случаев руководители региональных проектов просто запрашивают нужную им информацию у муниципальных образований на нерегулярной основе.

Основные проблемные вопросы возникают вследствие имеющихся недостатков системы управления национальными и региональ-

ными проектами, а также отсутствия единой комплексной системы мониторинга и контроля их реализации, в том числе нормативного правового характера.

В этой связи следует подчеркнуть необходимость более детальной проработки системы мониторинга региональных проектов как на федеральном, так и на региональном уровнях.

Следует констатировать, что в условиях отсутствия либо недостаточности статистических данных (особенно на муниципальном уровне), а также ограничения доступа к информационным системам исполнительных органов государственной власти в части получения оперативной информации об объёмах и источниках финансового обеспечения, о ходе выполнения мероприятий и прохождения контрольных точек, оценка рисков недостижения целей и результатов национальных проектов в целом, достоверности отчётности реализации национальных проектов в полной мере в настоящий момент нереализуема.

В связи с этим необходимо внесение изменений в действующий порядок, регулирующий процедуру формирования, корректировки и исполнения национальных (региональных) проектов, в том числе национального проекта «Цифровая экономика», а также федеральных и региональных проектов в сфере цифровизации экономики.

В частности, предлагается закрепить (установить) на законодательном уровне и в подзаконных нормативных правовых актах:

- единую, чёткую нормативную базу по формированию и исполнению региональных проектов на уровне постановлений Правительства Российской Федерации, носящую обязательный характер применения;

- утверждение региональных проектов нормативными правовыми актами субъекта Российской Федерации, отнесение региональных проектов к документам стратегического планирования;

- регламентацию учёта параметров региональных проектов в государственных программах субъекта Российской Федерации в части полноты отражения параметров региональных проектов, согласованность их показателей и объёмов финансового обеспечения;

- временной период для формирования плана мероприятий по реализации регионального проекта на срок реализации соответствующих федеральных проектов – 6 лет согласно соглашениям о реализации региональных проектов, заключаемым субъектами Российской Федерации с федеральными государственными органами власти;

- периодичность предоставления статистической отчётности по показателям контрольных точек региональных проектов, а также

доступность для органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления полной и достоверной статистической информации о деятельности по направлениям реализации национальных проектов в территориальном разрезе и разрезе по видам муниципальных образований, необходимой для оценки достижения целей национальных проектов;

- порядок актуализации региональных проектов в части инициирования субъектами Российской Федерации изменений региональных проектов, в том числе срок корректировки финансового обеспечения региональных проектов установить после принятия законов о бюджете (внесения изменений в них) по аналогии с приведением финансового обеспечения государственных программ закону о бюджете;

- требования об утверждении паспортами региональных проектов методик расчётов целевых показателей региональных проектов;

- детализировать в паспортах региональных проектов и отчётах о ходе реализации региональных проектов финансовое обеспечение региональных проектов в разрезе источников средств (федеральный, региональные и местные бюджеты, внебюджетные средства), мероприятий, объектов, заказчиков, государственных и муниципальных контрактов;

- порядок пересмотра экономически необоснованных плановых показателей;

- критерии отнесения расходов к расходам на реализацию национальных проектов при формировании соответствующих региональных проектов;

- равномерное предоставление межбюджетных трансфертов местным бюджетам в течение финансового года в целях повышения эффективности использования бюджетных средств, а также выработка мер, включая налоговые, направленных на повышение финансовой обеспеченности бюджетов муниципальных образований, в том числе в целях реализации национальных проектов (в отдельных случаях, например, в бюджете муниципального образования отсутствуют в необходимом объёме средства даже для разработки проектно-сметной документации по объектам, создаваемым в рамках национальных проектов);

- при формировании паспортов региональных проектов в ГИИС «Электронный бюджет» включать значения показателей и результатов на основании заключённых соглашений о реализации регионального проекта, а не по данным паспортов федеральных проектов;

- обязательную процедуру согласования проектов паспортов региональных проектов (внесение изменений в них) с контрольно-счётными органами;

- эффективную систему взаимодействия региональных и местных органов власти с обязательностью привлечения представителей органов местного самоуправления к принятию решений по реализации национальных проектов в субъектах Российской Федерации;
- необходимость мероприятий по непрерывному образованию управленческих кадров для органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления;
- обязанность направлять отчёт о реализации региональных проектов в контрольно-счётные органы;
- новые комплексные подходы к совершенствованию системы подготовки региональных и муниципальных кадров, соответствующих задачам прорывного развития страны.

Несмотря на имеющиеся проблемы по реализации национальных и региональных проектов, в том числе национального проекта «Цифровая экономика Российской Федерации», в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях, можно отметить, что органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления постепенно налаживают процесс взаимодействия по осуществлению мероприятий, связанных с исполнением данных проектов.

Вместе с тем необходимо учитывать, что, несмотря на отдельные положительные примеры, ещё более непростая ситуация складывается в части взаимодействия органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, в том числе в рамках реализации национальных и региональных проектов, с кредитными организациями (банками) и институтами развития (государственными корпорациями). В настоящее время в большинстве субъектов Российской Федерации и муниципальных образований не выработано чётких и однозначных форм, механизмов и способов такого взаимодействия, что, конечно, не только не способствует эффективной реализации национальных и региональных проектов на региональном и муниципальном уровнях, но и препятствует устойчивому и комплексному социально-экономическому развитию соответствующих территорий. В связи с этим на федеральном уровне следует разработать рекомендации для субъектов Российской Федерации и муниципальных образований по осуществлению такого взаимодействия, в том числе по формированию на региональном уровне эффективных механизмов государственно-частного и муниципально-частного партнёрства с указанными организациями и корпорациями, а также проработать вопрос о создании дополнительных организационных и правовых механизмов по обеспечению указанного взаимодействия, включая создание (содействие созданию) в регио-

нах ресурсных консалтинговых центров, основная задача которых – выстраивание такого взаимодействия.

Ещё одним важным направлением трансформации экономики и социальной сферы регионов и муниципалитетов видится туризм как механизм гармоничного устойчивого развития сельских территорий и малых городов.

Стратегией развития туризма в Российской Федерации на период до 2035 года, утверждённой распоряжением Правительства Российской Федерации от 20 сентября 2019 г. № 2129-р, закреплена необходимость развития сельского туризма.

Поручение Президента Российской Федерации «рассмотреть вопрос выделения в отдельное направление поддержки сельского туризма» было дано по итогам заседания Государственного совета Российской Федерации от 26 декабря 2019 г. № Пр-234ГС.

Обеспечение разработки национального проекта в сфере туризма закреплено поручением Президента Российской Федерации по итогам заседания Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам от 20 июля 2020 г. № Пр-1124.

16 июня 2021 года Государственной Думой принят Федеральный закон «О внесении изменений в Федеральный закон «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации» и статью 7 Федерального закона «О развитии сельского хозяйства» (проект федерального закона № 690944-7), который закладывает правовые основы развития нового сегмента сельской экономики – сельского туризма.

По оценкам экспертов, создание нормативно-правовой базы для этого вида деятельности и создание благоприятных условий для его развития обеспечит рост рынка этого вида туризма примерно в 7 раз и создаст до 60 тысяч новых рабочих мест. Развитие сельского туризма будет способствовать диверсификации сельской экономики и повышению доходности сельхозтоваропроизводителей, что положительно скажется на занятости сельского населения и будет способствовать развитию экономики субъектов Российской Федерации.

В Федеральный закон от 24 ноября 1996 г. № 132-ФЗ «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации» внесено понятие сельского туризма: «сельский туризм – туризм, предусматривающий посещение сельской местности, малых городов с численностью населения до тридцати тысяч человек, в целях отдыха, приобщения к традиционному укладу жизни, ознакомления с деятельностью сельскохозяйственных товаропроизводителей и (или) участия в сельскохозяйственных работах без извлечения материальной выгоды с возможностью предоставления услуг по временному размещению,

организации досуга, экскурсионных и иных услуг». При этом также определено, что деятельность по оказанию услуг в сфере сельского туризма осуществляется сельскохозяйственными товаропроизводителями в соответствии с требованиями, которые должно будет установить Правительство Российской Федерации.

В пояснительной записке к проекту федерального закона № 690944-7 авторами отмечалось, что сотрудничество с опытными участниками рынка поможет разработать и реализовать стратегию создания и развития сельского туризма, более чётко ориентированную на потребности и потенциал сёл или сообщества деревень.

Предлагается расширить полномочия органов государственной власти Российской Федерации в сфере туризма и также отнести к ним:

- организацию и проведение всероссийских и межрегиональных мероприятий, направленных на поддержку приоритетных направлений развития туризма, в том числе на развитие сельского туризма;
- установление требований к оказанию услуг в сфере сельского туризма;
- установление требований к средствам размещения, используемым для осуществления деятельности по оказанию услуг в сфере сельского туризма в сельской местности;
- установление правил, порядка и условий осуществления отдельных видов туризма.

В Федеральный закон № 132-ФЗ «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации» внесена норма о том, что к гостиницам не относятся средства размещения, используемые для осуществления деятельности по оказанию услуг в сфере сельского туризма в сельской местности.

К полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации отнесена реализация мер по поддержке приоритетных направлений развития туризма в субъектах Российской Федерации, в том числе сельского туризма.

Помимо этого, права органов местного самоуправления по созданию благоприятных условий для развития туризма в части реализации мер по развитию приоритетных направлений развития туризма на территориях муниципальных образований также дополнены новым видом туризма – сельским туризмом.

Кроме того, поддержка и развитие сельского туризма отнесены к приоритетным направлениям государственного регулирования туристской деятельности.

В Федеральный закон от 29 декабря 2006 г. № 264-ФЗ «О развитии сельского хозяйства» внесено изменение, в соответствии с которым поддержка и развитие сельского туризма отнесены к основным

направлениям, по которым осуществляется государственная поддержка развития сельского хозяйства, устойчивого развития сельских территорий.

При этом следует отметить, что вышеперечисленные новеллы в части регулирования правовых основ сельского туризма в случае одобрения федерального закона Советом Федерации и подписания Президентом Российской Федерации вступят в силу с 1 января 2022 года.

Министерством сельского хозяйства Российской Федерации разработан ведомственный проект «Развитие сельского туризма (агротуризма) в Российской Федерации», который будет реализован в рамках Государственной программы развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия, и планируется выделение средств в федеральном бюджете на эти цели с 2022 года.

Принятые изменения соответствуют положениям Стратегии устойчивого развития сельских территорий Российской Федерации на период до 2030 года, в которой определено, что в регионах с преимущественно аграрной специализацией сельской местности, благоприятными природными и социальными условиями её развития необходимо использовать набор следующих универсальных мер, направленных на развитие сельской экономики и повышение уровня жизни сельского населения: диверсификация сельской экономики, поддержка всех видов бизнеса в сельской местности, создающих рабочие места, особенно сельского туризма.

По мнению экспертов, легализация сельского туризма повлечёт за собой активное использования земель сельхозназначения и объектов недвижимости для туристических целей. В свою очередь, данное направление потянет за собой целый спектр вопросов, которые необходимо будет решать, в том числе в сфере безопасности, как то: осуществление потребительского надзора; изменение планов единой дислокации полиции; увеличение численности и адаптация для работы с иностранцами службы участковых, создание подразделений туристической и дорожной полиции.

Вопросы пожарной безопасности объектов туристской инфраструктуры, дислокации подразделений пожарной охраны будут также не на последнем месте. Несомненно, будет подлежать совершенствованию придорожная инфраструктура, система туристской навигации и информирования. А ещё оказание технической и медицинской помощи в удалённых поселениях, в горных районах и т. п.

Экономическая целесообразность развития внутреннего туризма на сельских территориях в Российской Федерации подтверждается зарубежным, в том числе европейским опытом.

По данным Европейской федерации сельского туризма, в Европе сельский туризм по популярности занимает второе место.

В ряде развитых западноевропейских стран, таких как Франция, Великобритания, Голландия, Ирландия, Германия, Испания, занятие сельским туризмом поощряется на национальном уровне, рассматривается как неотъемлемая составляющая программы комплексного социально-экономического развития села и рассчитывается как инструмент распределительной модели для сокращения разрыва между наиболее отсталыми сельскими районами и другими отраслями экономики. Согласно аналитическим исследованиям, доля доходов от сельского туризма у российских фермеров не превышает одного процента, в то время как в европейских странах она составляет до трети всей прибыли.

Доктриной продовольственной безопасности Российской Федерации, утверждённой указом Президента Российской Федерации от 30 января 2010 г. № 120, определено, что в основных направлениях государственной экономической политики в области устойчивого развития сельских территорий должна получить развитие диверсификация занятости сельского населения.

Выход за пределы традиционных сельскохозяйственных видов деятельности и расширение источников формирования доходов сельского населения являются одними из важнейших задач, решение которых будет способствовать устойчивому развитию сельских территорий.

Ранее Председатель Правительства Российской Федерации М. В. Мишустин поручил Минсельхозу России, Минстрою России, Росреестру и Ростуризму представить предложения о возможности развития агротуризма в России, в том числе о строительстве гостиниц на сельхозземлях.

Методология национального проекта «Туризм и индустрия гостеприимства» определяет обеспечение максимальной доступности разнообразных и качественных туристских услуг для населения в целях удовлетворения потребности в отдыхе и личностном развитии через познание духовно-нравственных ценностей народов Российской Федерации, исторических и национально-культурных традиций.

Национальный проект «Туризм и индустрия гостеприимства» оказывает влияние на достижение национальных целей:

1. Возможности для самореализации и развития талантов.
2. Достойный, эффективный труд и успешное предпринимательство.
3. Цифровая трансформация.

Национальный проект разрабатывается в новой реальности и учитывает современные вызовы:

- приоритетность развития внутреннего туризма, насыщение рынка туристскими продуктами, способными обеспечить импортозамещение;

- повышенная значимость вопросов безопасности, формирование новых стандартов гигиены, чистоты и обслуживания на туристских объектах;

- наличие потребительского запроса на расширение цифрового пространства российского туризма (повышение качества и привлекательности информационного контента, расширение ассортимента туристских онлайн-сервисов и цифровизация пользовательского опыта);

- цифровая трансформация управления в сфере туризма;

- ограничение доступности туристских услуг для некоторых категорий граждан по цене или из-за удалённости территории проживания.

В целях содействия реализации национального проекта «Туризм и индустрия гостеприимства», направленного на увеличение социальной и экономической роли туризма в развитии Российской Федерации, участники конференции предлагают провести следующие мероприятия:

- 1) поддержать инициативу АНО «Координационный центр местных сообществ» и Краснодарской краевой общественной организации «Содействие возрождению села», при участии и поддержке Министерства сельского хозяйства Российской Федерации, Федерального агентства по туризму, Федерального экспертного совета по местному и общественному самоуправлению и местным сообществам при ОАТОС, организации и проведения в 2022 году Международного форума сельского и молодёжного туризма с участием 400 специалистов (250 из Российской Федерации и 150 из других стран);

- 2) поддержать и рекомендовать к реализации для государственных и муниципальных служащих, представителей МСП, НКО, ТОС и иных местных сообществ специализированных образовательных программ по развитию сельского туризма на территориях проживания;

- 3) рекомендовать гармонично устойчивый экологический туризм. Проведение обучающих мероприятий для обучения новых предпринимателей в сфере туризма и обучения нового поколения принципам гармоничной экологической устойчивости;

- 4) рекомендовать создание соответствующих программ обучения: обучать специализированных операторов сельскому и молодёжному

туризму; обучить специализированных операторов правильному продвижению всех видов веб-решений (веб-сайтов, приложений и т. д.);

5) рекомендовать создание в России центра для развития и бронирования интермодальных сообщений (автомобильные, железнодорожные, наземные, морские билеты) для облегчения связей между регионами в России и облегчения связей между Россией и другими странами;

6) рекомендовать создание и развитие веб-телевидения, тематического телеканала, посвящённого сельскому и молодёжному туризму, для представления и продвижения всех направлений России (России и мира). Веб-телевидение создаётся и управляется профессиональными командами. Муниципальные органы власти, ТОСы, местные сообщества и туристы могут присылать свои собственные видеоролики, представляющие области, услуги и опыт, которые они предлагают туристам. Рекомендовать создание соответствующей программы обучения для специализированных операторов управления этим тематическим каналом;

7) рекомендовать к применению передовой мировой опыт в области формирования туристической инфраструктуры на территориях за счёт создания инновационных систем хостелов не как дешёвых хостелов для малоимущих и мигрантов, а как новой формы бизнеса для международного и молодёжного туризма;

8) рекомендовать к применению платформы по цифровизации туристических продуктов. Внедрение в платформы медиа и геймифицированных технологий. Поддерживать возможность интеграции цифровых туристических платформ Европы, Азии и других с цифровыми туристическими продуктами России;

9) выделить и отдельно поддержать проекты военно-патриотического туризма для молодёжи и детей. Поддержать проект АНО «Координационный центр местных сообществ» и Краснодарской краевой общественной организации «Содействие возрождению села» – «Дороги Бессмертия»;

10) рассмотреть возможность внесения соответствующих изменений в нормативно-правовые акты Российской Федерации, регулирующие правоотношения, связанные с землями лесного фонда, позволяющие осуществлять некапитальное строительство объектов, необходимых для развития инфраструктуры сельского туризма (агротуризма) (гостевые домики, объекты общественного питания, места для стоянки транспорта, подъездные дороги), на землях лесного фонда;

11) выявить и изучить результаты имеющегося успешного опыта в регионах России по разработке и внедрению муниципальных и региональных программ (МЦП, КЦП, концепций, стратегий) развития

туризма на сельских территориях посредством подготовки и проведения всероссийского конкурса «РосАгроТур». По итогам конкурса организовать проведение анализа и подготовку аналитической справки. Использовать аналитические выводы для создания рабочей группы (из числа региональных экспертов-практиков) по подготовке пакета документов для разработки межведомственной подпрограммы комплексного развития туризма на сельских территориях – в рамках реализации Государственной программы «Комплексное развитие сельских территорий». Подготовка проекта программы была обсуждена по итогам доклада о деятельности «Ресурсного центра развития сельского (аграрного) туризма в Краснодарском крае» в рамках встречи 15 февраля 2019 года. Председателя Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации В. И. Матвиенко с тружениками социальной сферы села. Предварительное обсуждение подготовки и проведения конкурса прошло в марте 2020 года в Российском Союзе сельской молодёжи и Комитете сельских женщин при межведомственном координационном совете по вопросам устойчивого развития сельских территорий Минсельхоза России. Проект положения о проведении данного конкурса разработан в рамках деятельности рабочей группы Комитета сельских женщин и находится на рассмотрении и совместной межведомственной доработке в Комитете по аграрно-продовольственной политике и природопользованию Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации;

12) использовать аналитические выводы также для рассмотрения возможности оказания содействия и финансовой поддержки на региональном уровне организациям, действующим как некоммерческие региональные ресурсные центры и имеющим опыт (не менее трёх лет) по вопросам разработки и внедрения локальных (муниципальных) и/или региональных целевых программ в сфере сельского туризма (агротуризма);

13) создать на их базе зональные межрегиональные ресурсные центры (по согласованию с регионами федеральных округов) – проектные офисы, отвечающие за информирование, консультирование и обучение (совместно с профильными государственными образовательными организациями) заинтересованных команд местного развития туризма, включая глав сельских поселений, представителей территориального общественного самоуправления сельских поселений (ТОС) и сельхозтоваропроизводителей;

14) поддержать инициативы ТОСов и местных сообществ в области сельского туризма. Допустить ТОСы и иные местные сообщества наравне с другими участниками к соответствующим конкурсам по поддержке туристической деятельности;

15) рассмотреть возможность внесения дополнений в Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» о расширении полномочий органов местного самоуправления сельских поселений в части развития туризма на сельских территориях. По возможности внести изменения и дополнения, предусматривающие отнесение к вопросам местного значения муниципального района разработку и реализацию инвестиционных проектов в сфере туризма на основе муниципально-частного сотрудничества и муниципально-общественного партнёрства с вовлечением в эту работу территориального общественного самоуправления (ТОС) и инициативных сельских жителей;

16) поддержать модельный проект (технология) «Агроресоводство или идеальное земледелие для агротуризма». Проект направлен на создание и развитие инновационной модели системы землепользования в сфере агротуризма, на землях которой:

- выращиваются сельскохозяйственные культуры (аллейное возделывание, организация «лесополос»: экосад, экогород);

- сохраняются деревья (в качестве естественных рекреаций для организации отдыха и получения лесных продуктов питания для туристов);

- пасутся животные (работает мини-ферма, организуется «лесопастбище»);

- сохраняются естественные ландшафты, водные источники и береговые буферные полосы, развивается аквакультура;

- одновременно проводится система научно-практических исследований по вопросам коммерциализации прикладной науки в процессе подготовки кадров для агротуризма.

В создаваемой модели инновационного объекта агротуризма биологические цепочки взаимообогащающих связей, формируемые на основе науки и практики, дают:

- для сельских жителей – практическое понимание сути многочисленных выгод, включающих диверсификацию источников дохода в сельскохозяйственном производстве и возможность эффективного использования земель сельскохозяйственного назначения – неудобий, заросших кустарниками и деревьями, а также знание нормативно-правового поля для такого использования;

- для развития прикладной науки и местных сообществ – демонстрацию универсальной модели увеличения биологического земледелия и производства, улучшения экологии, среды обитания для людей и дикой природы (биологического разнообразия);

17) поддержать инициативу по проведению Всероссийского конкурса «РосАгроТур» (лучших муниципальных и региональных иници-

циатив и практик, направленных на комплексное развитие сельских территорий средствами туризма). Цель конкурса достигается путём привлечения внимания органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления к возможностям повышения экономической эффективности имеющихся аграрных, природных, историко-культурных ресурсов сельских территорий средствами развития туризма на сельских территориях субъектов Российской Федерации, а также путём привлечения непосредственно местного населения (включая ТОСы, личные подсобные хозяйства, сельское предпринимательское сообщество, в том числе крестьянско-фермерские хозяйства, местные и региональные туркомпании, сельские социально ориентированные некоммерческие организации, профильные ассоциации сельхозтоваропроизводителей, местные музеи, социально-культурные центры, местные и региональные СМИ и т. д.) к участию в реализации государственной политики в сфере занятости населения и организации новых рабочих мест через выявление и поддержку лучших сельских инициатив и практик в сфере развития нового сегмента сельской экономики и социальной сферы средствами туризма.

Кроме того, на основании вышеизложенного участники конференции полагают, что Государственной Думе необходимо проработать с учётом позиции Правительства Российской Федерации вопросы:

1) законодательного закрепления особого порядка регулирования и контроля в сфере реализации национальных проектов, в том числе на муниципальном уровне, с учётом положения части 4 статьи 17 Федерального закона от 8 декабря 2020 г. № 394-ФЗ «О Государственном совете Российской Федерации», закрепившего, что органы местного самоуправления принимают участие в осуществлении имеющих государственное значение публичных функций на соответствующей территории как в порядке наделения названных органов отдельными государственными полномочиями, так и в ином порядке в соответствии с федеральным законом;

2) совершенствования бюджетно-налогового законодательства Российской Федерации по направлению замены чисто фискальных бюджетно-налоговых механизмов на уровне местного самоуправления развивающими, при которых органы местного самоуправления будут мотивированы развивать налогооблагаемую базу за счёт закрепления за ними дополнительных источников налоговых доходов, что позволит на местном уровне формировать полноценные бюджеты развития в местных бюджетах, а также реально участвовать в реализации национальных проектов, федеральных и региональных проектов, в том числе

национального проекта «Национальная программа «Цифровая экономика Российской Федерации», а также федеральных и региональных проектов в соответствующей сфере, формировании и реализации реальных стратегий социально-экономического развития муниципалитетов;

3) законодательного закрепления (установления):

– единой нормативной базы по формированию и исполнению региональных проектов на уровне постановлений Правительства Российской Федерации;

– утверждения региональных проектов нормативными правовыми актами субъекта Российской Федерации, отнесения региональных проектов к документам стратегического планирования;

– равномерного предоставления межбюджетных трансфертов местным бюджетам в течение финансового года в целях повышения эффективности использования бюджетных средств, а также положений, предусматривающих передачу муниципальным образованиям дополнительных налоговых доходов в целях выполнения закреплённых за ними полномочий, обеспечения их финансовой самостоятельности, созданию стимулов по развитию собственной налоговой базы, в том числе для более эффективного участия в реализации национальных проектов;

– системы взаимодействия региональных и местных органов власти с обязательностью привлечения представителей органов местного самоуправления, советов муниципальных образований субъектов Российской Федерации к принятию решений по реализации национальных проектов в субъектах Российской Федерации;

– необходимости непрерывного образования управленческих кадров для органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, предусмотрев в них подготовку соответствующих управленческих команд;

4) уделять приоритетное внимание проектам федеральных законов, предусматривающих меры по повышению эффективности участия органов местного самоуправления в реализации национальных проектов, а также механизмы финансовой поддержки муниципальных образований в связи с созданием объектов в рамках достижения задач национальных проектов.

Необходимо проработать вопросы и принять меры, направленные на:

1) продолжение работы по инвентаризации полномочий органов публичной власти, обращая особое внимание на целесообразность сохранения действующего правового регулирования исполнения полномочий в рамках реализации национальных проектов. По итогам инвентаризации разработать предложения, направленные на обеспе-

чение исполнения полномочий органов публичной власти всех уровней необходимым финансированием;

2) повышение качества управления государственными и муниципальными финансами, обеспечение достоверности отчётности, укрепление взаимодействия органов публичной власти всех уровней с институтами гражданского (солидарного) общества, особенно в отношении мероприятий, направленных на достижение национальных целей развития и результатов в наиболее значимых для общества сферах;

3) разработку законодательной и нормативной базы, методических рекомендаций по формированию документов стратегического планирования на уровне местного самоуправления;

4) развитие и распространение в муниципальных образованиях технологий проектного управления (создание муниципальных проектных офисов; внедрение в муниципальную практику механизмов межотраслевого и межведомственного планирования, координарования и корректировки действующих программ и проектов);

5) развитие и распространение медиаторских функций местного самоуправления как института, призванного обеспечивать баланс интересов разных социальных групп населения, субъектов экономики, учреждений и органов власти;

6) развитие коопераций сельских производителей товаров и услуг, развитие субконтрактации между крупными предприятиями в регионе и малыми и средними производителями товаров и услуг, осуществляющими свою деятельность на сельских территориях;

7) более детальную проработку системы мониторинга региональных проектов, разрабатываемых и принимаемых в целях реализации национальных проектов как на федеральном, так и на региональном уровнях, включая внесение изменений в действующий порядок, регулирующий процедуру формирования, корректировки и исполнения национальных (региональных) проектов, в том числе с учётом отсутствия либо недостаточности в настоящее время статистических данных (особенно на муниципальном уровне), а также ограничения доступа к информационным системам исполнительных органов государственной власти в части получения оперативной информации об объёмах и источниках финансового обеспечения, о ходе выполнения мероприятий и прохождения контрольных точек при реализации национальных проектов;

8) нормативного закрепления (установления):

– регламентации учёта параметров региональных проектов в государственных программах субъекта Российской Федерации в части полноты отражения параметров региональных проектов, согласованность их показателей и объёмов финансового обеспечения;

– временного периода для формирования плана мероприятий по реализации регионального проекта на срок реализации соответствующих федеральных проектов – 6 лет согласно соглашениям о реализации региональных проектов, заключаемым субъектами Российской Федерации с федеральными государственными органами власти;

– периодичности предоставления статистической отчётности по показателям контрольных точек региональных проектов, а также доступности для органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления полной и достоверной статистической информации о деятельности по направлениям реализации национальных проектов в территориальном разрезе и разрезе по видам муниципальных образований, необходимой для оценки достижения целей национальных проектов;

– порядка актуализации региональных проектов в части инициирования субъектами Российской Федерации изменений региональных проектов, в том числе предусматривающего установление срока корректировки финансового обеспечения региональных проектов после принятия региональных законов о бюджете (внесения изменений в них) по аналогии с приведением финансового обеспечения государственных программ закону о бюджете;

– требования об утверждении паспортами региональных проектов методик расчётов целевых показателей региональных проектов;

– детализации в паспортах региональных проектов и отчётах о ходе реализации региональных проектов финансового обеспечения региональных проектов в разрезе источников средств (федеральный, региональные и местные бюджеты, внебюджетные средства), мероприятий, объектов, заказчиков, государственных и муниципальных контрактов;

– порядка пересмотра экономически необоснованных плановых показателей;

– критериев отнесения расходов к расходам на реализацию национальных проектов при формировании соответствующих региональных проектов;

– обязательности при формировании паспортов региональных проектов в ГИИС «Электронный бюджет» включения значений показателей и результатов на основании заключённых соглашений о реализации регионального проекта, а не по данным паспортов федеральных проектов;

– обязательности процедуры согласования проектов паспортов региональных проектов (внесения изменений в них) с контрольно-счётными органами субъектов Российской Федерации;

– обязанности направлять отчёты о реализации региональных проектов в контрольно-счётные органы;

9) формирование новых комплексных подходов к совершенствованию системы подготовки и переподготовки региональных и муниципальных кадров, оценки их квалификаций, соответствующих задачам прорывного развития страны;

10) включение в соответствующие федеральные проекты при их корректировке мероприятий, предусматривающих предоставление на условиях софинансирования субсидий бюджетам субъектов Российской Федерации и местным бюджетам на реализацию программ подготовки, переподготовки и повышения квалификации муниципальных служащих, оценки их квалификаций по направлениям участия муниципальных образований в реализации мероприятий в рамках национальных проектов;

11) совершенствование механизмов интеграции региональных и муниципальных программ с национальными проектами в целях обеспечения чёткой декомпозиции целей и задач, показателей и мероприятий проектов на уровне субъектов Российской Федерации и муниципальных образований;

12) совершенствование механизмов проведения мониторинга эффективности и прозрачности использования бюджетных средств, доведения таких средств до конечного получателя по всем государственным и муниципальным программам, в том числе посредством государственной интегрированной информационной системы управления общественными финансами «Электронный бюджет»;

13) разработку комплекса дополнительных мероприятий по цифровизации местного самоуправления в целях обеспечения цифровой трансформации и системных изменений в муниципальном управлении;

14) включение в проект Основ государственной политики Российской Федерации в области развития местного самоуправления на период до 2030 года положений, регламентирующих участие органов местного самоуправления в реализации национальных проектов.

Кроме того, участники конференции полагают необходимым рекомендовать Правительству Российской Федерации:

1) ускорить разработку федерального проекта «Цифровой регион» для рассмотрения на заседании президиума Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому планированию и национальным проектам в 2021 году и включения в национальную программу;

2) разработать единый регламент работы с обращениями субъектов персональных данных о противоправных действиях в отношении их

персональных данных в целях внесения изменений в нормативные правовые акты в части усиления ответственности за указанные действия;

3) рассмотреть вопрос о разработке нормативных правовых актов в части установления требований к данным, используемым в электронном виде, и системе управления ими;

4) проработать вопрос о создании региональных центров компетенций по координации ведомственных программ цифровой трансформации;

5) рассмотреть целесообразность разработки единой системы управления цифровой трансформацией в субъектах Российской Федерации;

6) оценить потребность в разработке стратегии развития сетей связи сроком на 10 лет, определив объёмы использования компонентов сетей связи, включая оптическое волокно отечественного производства;

7) рассмотреть возможность предоставления из федерального бюджета субсидий бюджетам субъектов Российской Федерации на выполнение работ по внедрению федеральных информационных систем, включая работы по интеграции федеральных и региональных информационных систем, а также на обучение специалистов по работе с федеральными информационными системами;

8) ускорить принятие постановления Правительства Российской Федерации о проведении эксперимента по организации предоставления государственных услуг и иных сервисов в банках.

Рекомендовать Министерству цифрового развития, связи и массовых коммуникаций Российской Федерации:

1) рассмотреть возможность уточнения целей национальной программы, определив достижение общественно значимых результатов как приоритетных;

2) разработать методические рекомендации по цифровой трансформации в субъектах Российской Федерации;

3) разработать чёткие механизмы контроля за эффективным расходованием бюджетных средств, выделенных на реализацию национальной программы;

4) рассмотреть вопрос о разработке системы мониторинга процесса цифровой трансформации, включая систему показателей «цифровой зрелости» ключевых отраслей экономики и социальной сферы, единую на федеральном, региональном и местном уровнях;

5) проработать вопрос о включении в национальную программу целевого показателя «доля использования продукции отечественного производства»;

6) обеспечить согласование с субъектами Российской Федерации показателей национальной программы и общественно значимых ре-

зультатов её реализации, а также внесение в кратчайшие сроки соответствующих изменений в паспорта федеральных проектов национальной программы;

7) проработать вопрос об утверждении новых методических рекомендаций по расчёту показателей региональных проектов и сроков заключения дополнительных соглашений;

8) продолжить работу по обеспечению защиты персональных данных пациентов при проведении телемедицинских консультаций;

9) предусматривать при создании федеральных информационных систем возможность их интеграции с региональными информационными системами;

10) проработать вопрос о предоставлении операторам подвижной радиотелефонной связи недискриминационного доступа к объектам инфраструктуры связи, созданным за счёт средств федерального бюджета;

11) рассмотреть возможность увеличения доли целевого набора абитуриентов из субъектов Российской Федерации, находящихся на территории Арктической зоны Российской Федерации, в образовательные организации высшего образования с последующим трудоустройством в соответствующем субъекте Российской Федерации, а также количества дистанционных курсов в рамках федерального проекта «Кадры для цифровой экономики»;

12) проработать вопрос создания и развития отечественных спутниковых систем наблюдения за окружающей средой для использования на территории Арктической зоны Российской Федерации;

13) уделить при рассмотрении вопроса о развитии программы по переходу на цифровое эфирное телевизионное вещание особое внимание населённым пунктам, расположенным вне зоны охвата сетью эфирной цифровой наземной трансляции.

Рекомендовать Федеральному агентству по туризму разработать необходимые нормативные правовые акты, предусмотренные положениями принятого Государственной Думой 16 июня 2021 года Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации» и статью 7 Федерального закона «О развитии сельского хозяйства».

Также по итогам конференции рекомендуется профильным федеральным органам исполнительной власти, курирующим вопросы реализации национальных проектов и Комплексного плана модернизации и расширения магистральной инфраструктуры на период до 2024 года:

1) рассмотреть во взаимодействии с Федеральной службой государственной статистики вопрос о размещении на доступных для

органов публичной власти всех уровней информационных ресурсах необходимой статистической информации о деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления по направлениям реализации соответствующих национальных проектов, федеральных и региональных проектов в территориальном разрезе и разрезе видов муниципальных образований;

2) рассмотреть вопрос о разработке методических рекомендаций, определяющих возможные механизмы участия органов местного самоуправления в реализации соответствующих национальных проектов, в том числе в части согласования приоритетов, задач и мероприятий, реализуемых на территориях соответствующих муниципальных образований, а также механизмы их инициирования;

3) рассмотреть вопрос о внесении в составы методических материалов по реализации соответствующих национальных проектов в субъектах Российской Федерации рекомендации по включению руководителей и/или уполномоченных представителей советов муниципальных образований субъектов Российской Федерации в составы участников региональных проектных офисов;

4) обобщать и размещать на своих официальных сайтах в информационно-телекоммуникационной сети Интернет информацию о лучших практиках участия органов местного самоуправления в реализации соответствующих национальных проектов.

Рекомендовать органам государственной власти субъектов Российской Федерации совместно с органами местного самоуправления проработать вопросы и принять меры, направленные на:

1) более активное использование институтов самообложения граждан и инициативных проектов (инициативного бюджетирования) при реализации национальных проектов;

2) содействие созданию дополнительных организационных и правовых механизмов по обеспечению взаимодействия органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления с кредитными организациями (банками) и институтами развития (государственными корпорациями), в том числе с целью более эффективной реализации национальных и региональных проектов на региональном и муниципальном уровнях, включая создание в регионах ресурсных консалтинговых центров, обеспечивающих осуществление такого взаимодействия;

3) создание муниципальных проектных офисов в целях реализации национальных проектов на соответствующих территориях;

4) использование органами местного самоуправления информации, содержащейся в федеральном реестре лучших реализованных

практик (проектов) по благоустройству, при реализации национальных проектов;

5) организацию общественного контроля за реализацией национальных проектов на региональном и местном уровнях через механизм региональных и муниципальных общественных палат;

6) планирование и реализацию мер по совершенствованию системы непрерывного образования в комплексе мероприятий по развитию регионов и муниципалитетов в разделе кадрового обеспечения;

7) внедрение в субъектах Российской Федерации и муниципалитетах следующих передовых практик повышения квалификации управленческих кадров: сетевое взаимодействие образовательных организаций с организациями реального сектора экономики и социальной сферы, некоммерческими организациями; практики командообразования и эффективного взаимодействия представителей межотраслевых, межрегиональных и межмуниципальных команд; технологии формирования регионального и муниципального лидерства; программы по управлению проектами на региональном и муниципальном уровнях; технологии формирования цифровых компетенций и цифровой зрелости государственных и муниципальных служащих;

8) повышение возможности целевого обучения по дополнительным профессиональным программам в 2021–2024 годах управленческих команд органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления;

9) оказание содействия органам местного самоуправления в обучении и организации повышения квалификации специалистов органов местного самоуправления, принимающих участие в выполнении мероприятий, предусмотренных федеральными и региональными проектами в рамках реализации задач национальных проектов;

10) создание благоприятных правовых и организационных возможностей для расширения активного заинтересованного участия граждан в реализации национальных проектов на местном уровне посредством применения широкого спектра форм участия, в том числе онлайн-участия, граждан в местном самоуправлении и общественном контроле (включая территориальное общественное самоуправление, институт старост сельских населённых пунктов, публичное и общественное обсуждение, опрос граждан и т. д.);

11) содействие освещению деятельности органов местного самоуправления по реализации национальных проектов в региональных средствах массовой информации.

Рекомендовать органам местного самоуправления:

1) рассмотреть вопрос о целесообразности создания муниципальных проектных офисов в целях реализации национальных проектов;

2) расширять при создании объектов в рамках реализации национальных проектов практику применения экономически эффективной проектной документации повторного использования, сведения о которой включены в единый государственный реестр заключений экспертизы проектной документации объектов капитального строительства;

3) использовать информацию, содержащуюся в федеральном реестре лучших реализованных практик (проектов) по благоустройству, при реализации национальных проектов;

4) обеспечить широкое информационное сопровождение реализации мероприятий, предусмотренных федеральными и региональными проектами в рамках реализации национальных проектов, в муниципальных образованиях, в том числе содействовать освещению результатов проделанной работы в муниципальных средствах массовой информации;

5) шире вовлекать жителей, общественные объединения, территориальное общественное самоуправление в работу по благоустройству дворовых территорий, городских парков и других общественных территорий;

6) создавать благоприятные правовые и организационные возможности для расширения активного заинтересованного участия граждан в реализации национальных проектов на местном уровне посредством применения широкого спектра форм участия граждан в местном самоуправлении, жилищном самоуправлении и общественном контроле (включая территориальное общественное самоуправление, институт старост сельских населённых пунктов, общественное обсуждение, опрос граждан, советы многоквартирных домов);

7) активно использовать институт инициативного бюджетирования при участии в реализации национальных проектов.

Рекомендовать высшим учебным заведениям и другим организациям непрерывного образования:

1) изучить потребности регионов в дополнительных профессиональных программах по подготовке управленческих кадров, разработать и предложить их субъектам Российской Федерации для реализации в период с 2021 по 2024 годы;

2) в проблематике предлагаемых к реализации в регионах и муниципалитетах дополнительных профессиональных программ акцентировать внимание на подготовке управленческих команд, развитии проектного управления, компетенций цифровой экономики, современных рыночных методов развития локальных экономик и инфраструктуры, социального развития.

Финансовому университету при Правительстве Российской Федерации обобщать и доводить информацию другим вузам о ходе реализации инновационного образовательного проекта в рамках Федеральной инновационной площадки Минобрнауки России на тему «Сетевой университет как форма организационно-методического взаимодействия вузов в развитии дополнительного профессионального образования».

Образовательному консорциуму «Сетевой серебряный университет», действующему на базе Финансового университета, разработать и предложить регионам к реализации в 2021–2024 годах типовую программу профессиональной переподготовки «Подготовка управленческой команды субъекта Российской Федерации и муниципального образования».

Сборник материалов основных мероприятий,
проведенных Комитетом по федеративному устройству
и вопросам местного самоуправления
в Государственной Думе седьмого созыва

Часть 2

Редактор В. В. Нарбут
Корректор Т. Д. Романосова, А. В. Чусовлянова
Компьютерная верстка Л. А. Дерр

Оригинал-макет подготовлен
ООО «Новосибирский издательский дом»
630048, г. Новосибирск, ул. Немировича-Данченко, 104

Подписано в печать 23.08.2021
Формат 60x90/16. Печ. л. 20. Печать офсетная. Тираж 500 экз. Заказ № 1760

Отпечатано с оригинал-макета в ООО «Агентство МИГ Диджитал»
140005, Московская область, г. Люберцы, ул. Кирова, 63