



ГОСУДАРСТВЕННАЯ ДУМА

Федерального Собрания Российской Федерации

**Сборник материалов основных мероприятий,
проведённых Комитетом Государственной Думы
по региональной политике и местному самоуправлению
в Государственной Думе восьмого созыва**

Издание Государственной Думы
2024

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ДУМА
Федерального Собрания Российской Федерации

Сборник материалов основных мероприятий,
проведённых Комитетом Государственной Думы
по региональной политике и местному самоуправлению
в Государственной Думе восьмого созыва

УДК 342.4(470)
ББК 67.400.62
С 23

Под общей редакцией
председателя Комитета Государственной Думы
по региональной политике и местному самоуправлению
А. Н. Диденко

Составители:

И. В. Бабичев, руководитель аппарата Комитета Государственной Думы
по региональной политике и местному самоуправлению
А. В. Павлов, заместитель руководителя аппарата комитета
В. В. Волков, главный советник аппарата комитета
Н. Р. Калантарова, ведущий советник аппарата комитета
Т. Р. Тагиев, советник аппарата комитета
Л. А. Дроздова, главный консультант аппарата комитета

С 23 **Сборник материалов основных мероприятий, проведённых Комитетом Государственной Думы по региональной политике и местному самоуправлению в Государственной Думе восьмого созыва.** — М.: Издание Государственной Думы, 2024. — 224 с.

УДК 342.4(470)
ББК 67.400.62

СОДЕРЖАНИЕ

Обращение к читателям председателя Комитета Государственной Думы по региональной политике и местному самоуправлению А. Н. Диденко . . .	4
«Круглый стол» на тему «Местное самоуправление: развилки развития» (г. Санкт-Петербург, 25 октября 2021 года)	6
Всероссийская заочная конференция «Трансформация и цифровизация экономики и социальной сферы регионов и муниципалитетов, подготовка региональных и муниципальных управленческих команд» (г. Москва, 16 ноября 2021 года)	36
Федеральные экспертные слушания «Об актуальных вопросах муниципального строительства и развития законодательства в сфере местного самоуправления в Российской Федерации» (г. Москва, 24 января 2022 года)	70
Всероссийское совещание на тему «Меры поддержки муниципалитетов в условиях современной реальности и существующих вызовов: механизмы и формы» (г. Москва, 21 апреля 2022 года)	110
«Круглый стол» на тему «Региональные и муниципальные программы и проекты в сфере здравоохранения» (г. Москва, 12 мая 2022 года)	128
«Круглый стол» на тему «Региональные и местные сообщества как фактор и субъект стратегического развития регионов и муниципалитетов» (г. Москва, 7 июля 2022 года)	155
«Круглый стол» на тему «Региональные и местные сообщества как субъект стратегического развития территорий» (г. Санкт-Петербург, 31 октября 2022 года)	182
Второй Всероссийский форум на тему «Трансформация и цифровизация экономики и социальной сферы регионов и муниципалитетов, подготовка региональных и муниципальных управленческих команд» (г. Москва, 18 ноября 2022 года)	194

К читателям



На первом пленарном заседании Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации восьмого созыва 12 октября 2021 года было принято решение об образовании Комитета Государственной Думы по региональной политике и местному самоуправлению.

В соответствии с решением Совета Государственной Думы от 13 октября 2021 года (протокол № 1, пункт 2.4) Комитет Государственной Думы по региональной политике и местному самоуправлению был назначен ответственным в работе над законопроектами, ответственным по которым был Комитет Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления седьмого созыва, то есть, по сути, определен правопреемником прежнего Комитета.

С учетом принятых решений к вопросам ведения Комитета Государственной Думы по региональной политике и местному самоуправлению отнесены следующие базовые нормативные правовые акты:

- Федеральный закон от 21 декабря 2021 года № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации»;
- Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»;
- Федеральный закон от 27 мая 2003 года № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации»;
- Федеральный закон от 27 июля 2004 года № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации»;
- Федеральный закон от 2 марта 2007 года № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации»;
- Федеральный закон от 27 июля 2010 года № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг»;
- Федеральный закон от 21 июля 2005 года № 97-ФЗ «О государственной регистрации уставов муниципальных образований»;
- Федеральный закон от 5 декабря 2005 года № 154-ФЗ «О государственной службе российского казачества»;
- Закон Российской Федерации от 14 июля 1992 года № 3297-1 «О закрытом административно-территориальном образовании»;
- Федеральный закон от 18 декабря 1997 года № 152-ФЗ «О наименованиях географических объектов».

Данный перечень нормативных документов по вопросам ведения Комитета не является исчерпывающим. Исполнение должностными лицами и органами государственной власти и местного самоуправления возложенных на них полномочий осуществляется не только в рамках указанных базовых нормативных правовых актов, но и в соответствии с отраслевым законодательством. Это же касается и регулирования вопросов прохождения государственной и муниципальной службы, оказания государственных и муниципальных услуг.

При этом необходимо четкое определение правовой природы таких полномочий, их точное соотнесение с предметами ведения соответствующих уровней публичной власти, установленными такими основополагающими актами, как Федеральный закон № 414-ФЗ и Федеральный закон № 131-ФЗ, что зачастую вызывает необходимость внесения соответствующих изменений в действующее отраслевое законодательство. Поэтому к числу нормативной базы по предмету регулирования Комитета относится и весь спектр отраслевого законодательства, затрагивающего сферы федеративного устройства, региональной политики, местного самоуправления, государственной гражданской и муниципальной службы, организации предоставления государственных и муниципальных услуг.

Указанные вопросы ведения предопределяют и сферу (тематику) планируемых и проводимых Комитетом мероприятий — парламентских слушаний, «круглых столов», совещаний, форумов, конференций, экспертных слушаний и т. п.

В период с октября 2021 года по июль 2024 года Комитет Государственной Думы по региональной политике и местному самоуправлению выступал организатором и соорганизатором целого ряда мероприятий по профильным вопросам Комитета, а члены Комитета принимали участие в мероприятиях, тематика которых относится к ведению Комитета.

Таким образом, в настоящее издание, являющееся логическим продолжением изданий, выпущенных в 2019 и 2021 годах по итогам деятельности Комитета Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления седьмого созыва, включены основные материалы (рекомендации, решения, резолюции) по итогам проведенных Комитетом Государственной Думы по региональной политике и местному самоуправлению восьмого созыва в период с октября 2021 года по ноябрь 2022 года «круглых столов», конференций, совещаний и других значимых мероприятий, по которым Комитет выступал организатором и/или соорганизатором.

На 2025 год запланирован выпуск второй части настоящего издания, в который будут включены материалы мероприятий Комитета, проведенных в более поздний период.

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.

Более полная подборка материалов по мероприятиям размещена на официальном сайте Комитета в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» по адресу: <http://komitet-regpol.duma.gov.ru/>.

**Председатель Комитета Государственной Думы
по региональной политике и местному самоуправлению
А. Н. Диденко (член фракции ЛДПР)**

«КРУГЛЫЙ СТОЛ»
НА ТЕМУ «МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ: РАЗВИЛКА РАЗВИТИЯ»
(г. Санкт-Петербург, 25 октября 2021 года)

*Утверждены решением
Комитета Государственной Думы
по региональной политике
и местному самоуправлению
от 9 ноября 2021 года № 5/4*

РЕКОМЕНДАЦИИ
«круглого стола» на тему «Местное самоуправление: развилки развития»
в рамках XIX Общероссийского форума «Стратегическое планирование
в регионах и городах России»

Рассмотрев и обсудив вопросы 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 учетом 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 солидарного гражданского общества как институтов местного самоуправления и взаимодействия муниципалитетов с ними, участники «круглого стола» отмечают следующее.

В Российской Федерации нет ни одного более или менее значимого вопроса экономического, социального, экологического или иного характера, который мог бы быть решен вне преломления через призму федеративных отношений, региональной политики и местного самоуправления, но с учетом специфики построения единой системы публичной власти в государстве федеративного типа. Значимость федеративных отношений и региональной политики диктуется, прежде всего, большим разнообразием в условиях и уровне социально-экономического, инфраструктурного и иного 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, региональной политики и местного самоуправления — это необходимая предпо-

сылка 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 (с последующей корректировкой) Федерального закона от 28 июня 2014 года № 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 регионального и муниципального развития.

Вторым важным обстоятельством является принятие новых ключевых документов по вопросам национальной безопасности и пространственного развития Российской Федерации, что позволяет определить эффективность всех компонентов федеративных отношений, региональной политики и местного самоуправления как одного из главных условий безопасности страны во всех ее составляющих. Данные документы формируют институционально-правовую основу и содержательный вектор для дальнейшего развития и совершенствования законодательства в сфере федеративного устройства, регионального развития и местного самоуправления.

В настоящее время одними из ключевых моментов в указанной сфере являются утвержденная распоряжением Правительства Российской Федерации от 13 февраля 2019 года № 207-р Стратегия пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года, а также Стратегия национальной безопасности Российской Федерации, утвержденная Указом Президента Российской Федерации от 2 июля 2021 года № 400, с уточненными формулировками национальных интересов России.

С позиций федеративных отношений, региональной политики и вопросов местного самоуправления участники «круглого стола» полагают, что к национальным интересам Российской Федерации на средне- и долгосрочную перспективу, среди прочего, указанными документами совершенно объективно отнесены:

— повышение устойчивости национальной системы расселения путем гармоничного развития городских агломераций и больших городов (без искусственного подстегивания их роста), с одной стороны, малых и средних городов и сельских территорий, с другой, а в целом — сохранение и развитие поселенческого каркаса страны, которое выражается в совершенствовании системы расселения и размещения производительных сил на территории Российской Федерации, преодоление тенденции концентрации субъектов экономической деятельности и населения в столичных агломерациях, обеспечение социально-экономического развития малых и средних городов, а также сельских территорий;

— улучшение условий жизни жителей больших и малых городов и сельских поселений путем 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 обновленной 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 счет 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 прийти до каждого города и села, с учетом стандартов обеспеченности муниципальных образований минимальным уровнем социальной и коммунальной инфраструктуры в зависимости от вида муниципального образования, количества проживающих в нем граждан и плотности населения);

— развитие малых и средних городов, а также крупных сельских населенных 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 путем 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, в том числе с учетом принятия мер, направленных на стабилизацию ситуации, связанной с постпандемийными мероприятиями;

— внедрение эффективных механизмов сотрудничества территориальных и функциональных организованных местных сообществ (ТОСы, муниципальные общественные палаты, старосты сельских населенных пунктов, волонтерские (добровольческие) организации, спортивные, молодежные, 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 счет социально-экономического развития геостратегических территорий (Север и Дальний Восток, Арктика, акватория Северного морского пути, Калининградская область, Республика Крым, республики Северо-Кавказского федерального округа);

— определение концепции и стратегических направлений развития приграничных регионов Сибири и Дальнего Востока (Республики Алтай, Тыва, Бурятия, Алтайский, Забайкальский, Приморский и Хабаровский края, Амурская область, Еврейская автономная область);

— развитие стратегического планирования на всех уровнях управления, включая муниципальный, с синхронизацией и взаимоувязкой документов стратегического планирования федерального, регионального и местного уровней;

— совершенствование бюджетно-налоговой системы, в том числе через дальнейшее четкое разграничение полномочий между уровнями единой публичной власти, как следствие, достижение соотношения расходных обязательств регио-

нов и муниципалитетов их доходным источникам и формирование (введение) бюджетов развития на всех уровнях публичной власти (10–20% от собственных доходов бюджетов).

О стратегической важности развития федеративных отношений, региональной политики и местного самоуправления свидетельствуют и послания Президента России Федеральному Собранию Российской Федерации от 1 марта 2018 года, от 20 февраля 2019 года, от 15 января 2020 года и 21 апреля 2021 года, в которых вопросам взаимодействия всех уровней управления в единой системе публичной власти 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 года № 445 «Об официальном опубликовании Конституции Российской Федерации с внесенными в нее поправками», начата и продолжается серьезная и кропотливая работа по корректировке достаточно большого массива действующего законодательства в сфере местного самоуправления и смежных отраслей права. Речь прежде всего идет 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 обновленная редакция соответствующих положений Конституции Российской Федерации (статья 132).

Данная работа к настоящему времени 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 года № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти», в октябре 2021 года в Государственную Думу внесен законопроект № 1256381–7 «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» (далее — законопроект № 1256381–7), направленный на совершенствование организации публичной власти в субъектах Российской Федерации, и на этом процесс законотворчества не останавливается.

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, как представляется, 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 определенности 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 объема 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 закреплен 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».

Кроме того, обращает на себя внимание и статья 44 законопроекта № 1256381–7, определяющая полномочия органов государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. Указанные полномочия распределены по соответствующим сферам правового регулирования, но при этом изложены таким образом, что отдельные полномочия действительно затрагивают те или иные сферы правоотношений (например, мобилизационной подготовки (пункт 14 части 1 статьи 44 законопроекта), физической культуры и спорта (пункт 16 части 1 статьи 44 законопроекта), охраны и использования недр (пункт 23 части 1 статьи 44 законопроекта), водных отношений (пункт 24 части 1 статьи 44 законопроекта) и др.), другие же определяют более конкретные предметы совместного ведения (например: образования, в том числе содержания детей в государственных образовательных организациях субъектов Российской Федерации, создания условий для осуществления присмотра и ухода за детьми, организации профессионального образования и дополнительного профессионального образования лиц, замещающих государственные должности субъекта Российской Федерации, государственных гражданских служащих субъекта Российской Федерации и работников государственных учреждений субъекта Российской Федерации (пункт 3 части 1 статьи 44 законопроекта); культуры и искусства, в том числе сохранения, использования и популяризации объектов культурного наследия (памятников истории и культуры), находящихся в собственности субъекта Российской Федерации, и др. (пункт 17 части 1 статьи 44 законопроекта); охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности, в том числе в области обращения отходов производства и потребления; создания, охраны

и использования особо охраняемых природных территорий регионального значения (пункт 22 части 1 статьи 44 законопроекта) и т.д.).

Участники «круглого стола» полагают, что вышеуказанные различия в подходах изложения полномочий могут привести к неоднозначности их истолкования как правоприменителями, так и контрольно-надзорными органами. В связи с чем, представляется целесообразным рассмотреть вопрос о более точном наименовании и изложении именно предметов ведения органов государственной власти субъекта Российской Федерации, в том числе в части возможности их делегирования на муниципальный уровень.

Также следует отметить, что ряд проектируемых предметов ведения органов государственной власти субъекта Российской Федерации, фактически дублирует вопросы местного значения органов местного самоуправления. Так, в частности, в соответствии с пунктом 46 части 1 статьи 44 законопроекта № 1256381–7 к полномочиям органов государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения отнесена организация электро-, тепло-, газо- и водоснабжения населения, водоотведения, снабжения населения топливом. Однако в соответствии с Федеральным законом от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее — Федеральный закон № 131-ФЗ) организация в границах поселения, муниципального, городского округа электро-, тепло-, газо- и водоснабжения населения, водоотведения, снабжения населения топливом в пределах полномочий, установленных законодательством Российской Федерации, отнесена к вопросам местного значения поселений, муниципальных и городских округов (пункт 4 части 1 статьи 14 и пункт 4 части 1 статьи 16).

Аналогичная коллизия правовых норм может возникнуть и в отношении такой сферы, как организация ритуальных услуг и содержание мест захоронения. Положениями законопроекта № 1256381–7 полномочие в указанной сфере отнесено к полномочиям органов государственной власти субъекта Российской Федерации (пункт 42 части 1 статьи 44 законопроекта № 1256381–7). Однако организация ритуальных услуг и содержание мест захоронения отнесены к вопросам местного значения всех видов муниципальных образований (пункт 22 части 1 статьи 14, пункт 17 части 1 статьи 15 и пункт 23 части 1 статьи 16 Федерального закона № 131-ФЗ).

Тем самым, по мнению участников «круглого стола», могут возникнуть не только сложности в правоприменении, но и неопределенность в разграничении компетенции органов публичной власти регионального и местного уровней при реализации вышеуказанных полномочий. Как представляется, это не соответствует требованиям определенности, ясности и недвусмысленности законодательного регулирования, изложенным в Постановлениях Конституционного Суда Российской Федерации от 15 июля 1999 года № 11-П, от 6 апреля 2004 года № 7-П, от 17 июня 2004 года № 12-П, от 20 декабря 2011 года № 29-П, Определении от 18 января 2001 года № 6-О и др.

При этом следует отметить, что в случае перераспределения полномочий между органами государственной власти и органами местного самоуправления необходимо руководствоваться нормами статьи 4 Европейской хартии местного самоуправления (далее — Хартия), ратифицированной Федеральным законом от 11 апреля 1998 года № 55-ФЗ, являющейся составной частью российской правовой системы и нормативным правовым актом более высокой юридической силы, чем федеральный закон (*часть 4 статьи 15 Конституции Российской Федерации*), и, прежде всего, установленным ею принципом субсидиарности (*части 3, 4 статьи 4 Хартии*), предусматри-

вающей, что осуществление публичных полномочий, как правило, должно преимущественно возлагаться на органы власти, наиболее близкие к гражданам; передача какой-либо функции какому-либо другому органу власти должна производиться с учетом объема и характера конкретной задачи, а также требований эффективности и экономии; предоставляемые органам местного самоуправления полномочия, как правило, должны быть полными и исключительными; они могут быть поставлены под сомнение или ограничены каким-либо другим центральным или региональным органом власти только в пределах, установленных законом; необходимо консультироваться с органами местного самоуправления, насколько это возможно, своевременно и надлежащим образом в процессе планирования и принятия любых решений, непосредственно их касающихся.

В этой связи стоит отметить, что Конституционный Суд Российской Федерации неоднократно высказывался по вопросу о необходимости компетенционной определенности для каждого уровня публичной власти. В своем Постановлении от 9 июля 2020 года № 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 года № 2-П и от 3 июля 2019 года № 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 приближенного к населению территориального уровня публичной власти и вместе с тем соответствовать вытекающему из конституционного принципа равенства всех перед законом требованию формальной определенности, что предполагает ясное, четкое 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 неопределенные по объему 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 года № 2-П).

Участники «круглого стола» 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 «круглого стола», 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 исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации). Президент Российской Федерации является председателем Государственного Совета.

Однако, остается не ясным, 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 идет о координации всех трех ветвей публичной власти, а представительство муниципальной власти, в соответствии со статьями 8, 66 и 67 Федерального закона № 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, согласующим взаимодействие всех трех уровней публичной власти, представлены представители федеральных и региональных органов власти по должности, там же, по мнению участников «круглого стола», 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 и закрепление нормы, исключающей обязательность поселенческой основы организации местного самоуправления. В прежней редакции Конституции содержалась норма, предусматривающая, что местное самоуправление осуществляется в городских и сельских поселениях

и на других территориях. В новой редакции часть 1 статьи 131 Конституции гласит, что местное самоуправление осуществляется в муниципальных образованиях, виды которых устанавливаются федеральным законом. При этом уточняется, что территории муниципальных образований определяются с учетом исторических и иных местных традиций.

Таким образом, согласно указанной норме, виды муниципальных образований устанавливаются федеральным законом, но при этом их территории определяются с учетом 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, 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 путем перечисления его видов).

Как представляется, муниципальное образование — это юридическое обозначение очерченного границей населенного пункта или населенной территории, на которых осуществляется местное самоуправление (муниципальная власть). Не стоит при этом забывать, что естественная, конституционная, если говорить юридическим языком, основа местного самоуправления — населенные 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 года № 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 «круглого стола» 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 ее 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 (в последующим их число увеличилось до восьми), создав при этом два уровня местного самоуправления, наряду с «одноуровневым» в городском округе (и, в последующем, — муниципальном округе). Таким образом, понятия «поселение» и «населенный пункт», бывшие до этого синонимами, были концептуально разведены — поселение стало базовым видом муниципального образования, причем родовым для «первого уровня» местного самоуправления, а населенный пункт — основной единицей административно-территориального деления, причем тоже родовой.

Исходя из этого, участники «круглого стола» полагают, что общие принципы административно-территориального устройства необходимо урегулировать на уровне федерального законодательства. В частности, представляется целесообразным предусмотреть, среди прочего:

— нормативное закрепление понятия «населенный пункт» и его виды (городской и сельский);

— установление понятий «город» и «поселок» как видов городских населенных 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 года «О порядке решения вопросов административно-территориального устройства РСФСР», действующий сегодня в части, не противоречащей федеральному законодательству (а эту непротиворечивость уже трудно определить).

Конституционный Суд Российской Федерации в Постановлении от 24 января 1997 года № 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 ввиду осуществление конкретного административно-территориального устройства на территории субъекта федерации, что, конечно, является сферой ответственности региональных властей данного субъекта федерации: создание и упразднение населенных 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 населенные пункты в разных частях страны иметь разный статус — в одних считаться сельскими, а в других городскими.

Необходимость в определенной унификации понятий и порядка осуществления административно-территориальных преобразований 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 ее государственной целостности и единстве системы государственной власти (статья 5). Населенные пункты — не просто единицы управления территорией, это — географические объекты, ключевые элементы экономической географии, единицы системы расселения. Населенные 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 может устанавливаться федеральным законом. В Конституции появилась 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 (включаящей в себя 22 муниципалитета из 5 субъектов федерации: Приморского, Камчатского и Хабаровского краев, 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 года № 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 учетом поправок к Конституции (путем 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 дает повод полагать, что общие принципы организации местного самоуправления, установленные Федеральным законом № 131-ФЗ, просто не применимы либо не эффективны на определенных (но при этом достаточно обширных) территориях, где надо наладить жизнь с учетом определенных особенностей и специфики, что требует их видоизменения. Данная практика, между тем, требует серьезного 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, снижению защищенности их прав и гарантий.

В данном контексте также следует отметить и тот факт, что согласно пункту 7 части 1 статьи 44 законопроекта № 1256381–7 органы государственной власти субъекта Российской Федерации самостоятельно осуществляют полномочия в сфере местного самоуправления, в том числе развития социальной и инженерной инфраструктуры муниципальных образований. Однако, по мнению участников «круглого стола», указанное полномочие не в полной мере соотносится с положениями Конституции Российской Федерации, согласно которой органы местного самоуправления и органы государственной власти осуществляют лишь взаимодействие для наиболее эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории (часть 3 статьи 132), но не подменяют друг друга. Кроме того, органы местного самоуправления самостоятельно управляют муниципальной собственностью, формируют, утверждают и исполняют местный бюджет, вводят местные налоги и сборы, решают иные вопросы местного значения (часть 1 статьи 132 Конституции Российской Федерации). При этом местное самоуправление в Российской Федерации гарантируется запретом на ограничение прав местного самоуправления, установленных Конституцией Российской Федерации и федеральными законами (статья 133 Конституции Российской Федерации).

Из этих положений Конституции Российской Федерации во взаимосвязи с положениями ее статей 1 (часть 1), 4 (часть 2), 71, 72 (часть 1) и 76 (части 1 и 2) следует, в частности, что самостоятельность местного самоуправления определяется

его компетенцией, которая устанавливается на основании Конституции Российской Федерации в федеральном законе и включает в себя 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 года № 14-П и от 30 ноября 2000 года № 15-П.

Кроме того, Конституционный Суд Российской Федерации в своем Определении от 5 марта 2009 года № 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 (статьи 71), которые, по мнению Конституционного Суда, требуют особого режима осуществления местного самоуправления при наличии на территории определенного рода объектов. Объекты эти перечислены в пунктах «и» и «м» статьи 71: федеральные энергетические системы, ядерная энергетика, расщепляющиеся материалы; федеральные транспорт, 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. Причем 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 ее 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 приближенного 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 учетом 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 избравших их граждан более тесная, чем на других уровнях публичной власти» (Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 7 июля 2011 года № 15-П).

В данном контексте участникам «круглого стола» видится особая роль муниципальных общественных палат, которые должны выступать платформой для представления интересов ТОСов и иных форм организованных местных сообществ, к которым относятся, в том числе, 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 слоев 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 представительными органами муниципальных образований.

Муниципальные общественные палаты вполне могут осуществлять в полном объеме 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 учетом всего вышеизложенного необходимо отметить, что 30 января 2019 года по итогам прошедшего заседания Совета по развитию местного самоуправления

Президент Российской Федерации дал поручение подготовить к 1 октября 2021 года проект Основ государственной политики в области развития местного самоуправления в Российской Федерации до 2030 года (*к настоящему моменту срок исполнения данного поручения продлен до июля 2022 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 многие 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 учетом государственных и общественных отношений при условии выстраивания единой системы публичной власти?

— получит ли муниципальное строительство необходимую поддержку граждан, приобретет 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 ее корректировать и развивать?

— насколько сегодня интегрированы институты солидарного (гражданского) 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 2019 года Общероссийской ассоциацией территориального общественного самоуправления (ОАТОС) при поддержке Комитета Государственной Думы седьмого созыва по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления и Федерального экспертного совета по местному и общественному самоуправлению и местным сообществам при ОАТОС (ФЭС), и законченная в мае 2021 года, деятельность по разработке и утверждению Стратегии развития территориального общественного самоуправления в Российской Федерации до 2030 года (Стратегия ТОС — 2030), положения которой, как представляется, должны быть синхронизированы, а в идеале — погружены отдельным разделом в Основы государственной политики Российской Федерации в области развития местного самоуправления до 2030 года (*Стратегия ТОС — 2030 утверждена на Общем собрании ОАТОС 13 мая 2021 года*).

Кроме того, по мнению участников «круглого стола», в Основах государственной политики Российской Федерации в области развития местного самоуправления до 2030 года 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 объема 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»).

Одновременно сегодня перед муниципальными образованиями, как и перед всей страной, встали особые вызовы, связанные с 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, введенными 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.

Во все времена благополучие общества, качество государственной деятельности, степень правовой защищенности, 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 гармоничного устойчивого развития, в том числе в отношении государственной и муниципальной службы.

В данном контексте, по мнению участников «круглого стола», заслуживает внимания позиция судьи Конституционного Суда Российской Феде-

рации А.Н. Кокотова, высказанная им в Особом мнении к Постановлению Конституционного Суда Российской Федерации от 1 декабря 2015 года № 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 «круглого стола» 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 определенное противоречие с изложенной позицией вступает конституционная новелла, содержащаяся в 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.

Полагаем, что эту новеллу надо рассматривать во взаимосвязке с другой конституционной новеллой, закрепленной в статье 133 Конституции, — о публичных функциях, выполняемых органами местного самоуправления во взаимодействии с органами государственной власти, и статьей 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, а также местную администрацию как целостный орган и главу муниципального образования. В отношении двух последних органов местного самоуправления органы государственной власти могут участвовать в формировании конкурсных комиссий (в случаях конкурсного избрания/назначения этих органов), либо (в лице высшего должностного лица субъекта федерации) представлять кандидатуры на должность главы муниципального образования или главы местной администрации в отдельных случаях, установленных федеральным законом; однако избрание/назначение этих лиц во всех указанных вариантах должно оставаться за представительным органом муниципалитета и его населением;

— 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 обязательным участием в этом процессе;

— степень ответственности органов государственной власти за произведенные 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 внес изменения в Федеральный закон от 29 декабря 2012 года № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации». Появившаяся в нем 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. Кроме того, Федеральный закон от 1 июля 2021 года № 255-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» предусматривает, среди прочего, право представительного органа муниципального образования обратиться в контрольно-счетный орган субъекта федерации за заключением о соответствии кандидатур на должность председателя контрольно-счетного органа муниципального образования квалификационным требованиям. Схожие положения предусмотрены и внесенным в настоящее время в Государственную Думу законопроектом № 1141533-7 «О внесении изменения в статью 52 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» об участии финансового органа субъекта Российской Федерации в проведении проверки соответствия кандидатов на замещение должности руководителя финансового органа муниципального района, муниципального округа, городского округа квалификационным требованиям.

Данные положения федерального законодательства демонстрируют организационное 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 учетом изложенного можно отметить наиболее важные возможные направления государственной политики по развитию местного самоуправления на сред-

несрочный период, которые, по мнению участников «круглого стола», 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.

При этом следует учитывать, что в реалиях настоящего времени решение задач пространственного развития муниципалитетов и развития городских агломераций, как межмуниципальных центров экономического роста, требует обеспечения организационного единства всех уровней публичной власти. Формирование единой системы публичной власти предполагает, что реализация единых задач и достижение установленных показателей национальных проектов должны быть ранжированы по уровням управленческой иерархии и конкретизированы, при этом уровень конкретизации должен повышаться, опускаясь до конкретных муниципальных образований, составляющих агломерации.

Формируя механизмы управления агломерированной территорией, следует исходить из того, что городские агломерации, как территориальные экономические системы, формируются объективно, а не создаются искусственно. В этой связи требуется сбалансированно подходить ко всем важным решениям развития агломерационных процессов, и понимать, что у каждой медали есть две стороны. Формирование агломераций не должно идти спонтанно по пути укрупнения муниципальных образований, поскольку в их объединении имеются не только определенные плюсы, но и минусы, как и в работе на паритетных началах. При выборе модели организации управления социально-экономическим развитием городской агломерации необходимо принимать взвешенные решения с учетом местных особенностей и традиций, но опираясь на законодательное регулирование развития городских агломераций и межмуниципального сотрудничества.

В настоящее время назрела необходимость принятия управленческих решений, призванных упорядочить процессы скоординированного социально-экономиче-

ского развития всех видов муниципальных образований, в том числе и входящих в городскую агломерацию.

Таким образом, решая вопросы развития городских агломераций, а вместе с этим и муниципалитетов, примыкающих к ее ядру, необходимо помнить о малых городах, расположенных вне агломераций, в которых проживает большая часть населения нашей страны. В этой связи требуется разработка необходимых мер поддержки этих муниципальных образований с одновременной выработкой механизмов стимулирования развития периферии агломерации и включения в процесс управления агломерацией населения.

Также видится перспективным положительный, но не до конца востребованный в настоящее время, опыт городских округов с внутригородским делением, которым, по мнению участников «круглого стола», следует уделить внимание и в Основах государственной политики Российской Федерации в области развития местного самоуправления, как особому, потенциально востребованному двухуровневому виду муниципальных образований, наиболее полно отвечающему демократическим принципам самоуправления и причастности жителей к управлению своей территорией;

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 учетом 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 также видится два — определенное и четкое 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»). Полагаем целесообразным вернуться к субсидиарному принципу наделения полномочиями соответствующего уровня публичной власти. Для местного самоуправления это означает, что следует не перемещать полномочия муниципалитетов на региональный уровень, а наделять местное самоуправление теми полномочиями, которые органичны его природе, прежде всего первичные звенья образования, здравоохранения, социальной поддержки населения, статистического учета, местного хозяйствования и создания социальной и коммунальной инфраструктуры. При этом необходимо установление сбалансированного объема полномочий органов местного самоуправления и финансовых ресурсов (возможностей) муниципалитетов.

Конституционное закрепление полномочий местного самоуправления по обеспечению доступности населению медицинской помощью поднимает вопрос об отнесении (возврату) к вопросам местного значения муниципального района, муниципального и городского округа обеспечения первичной медицинской помощи и скорой медицинской помощи, реализации мероприятий по сохранению и укреп-

плению 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.

Важным вопросом местного значения должна оставаться организация предоставления общедоступного и бесплатного общего среднего образования по основным общеобразовательным программам в муниципальных образовательных организациях, организация 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, утвержденными Указом Президента Российской Федерации от 15 октября 1999 года № 1370. Необходим и сбалансированный подход к проведению оценки последствий принятия решения о реорганизации или ликвидации муниципальных образовательных организаций, прежде всего расположенных в сельских поселениях;

6. Дальнейшее совершенствование организационных основ местной власти, повышение их эффективности, расширение выборных механизмов в формировании местной власти. Важным является вопрос развития публичной конкуренции и совершенствования ее 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 (но «мудрая», без перехлестов и без изоляции местной власти от населения) цифровизация муниципального управления с использованием таких механизмов как, например, «умный город», нацеленная, среди прочего, на оптимизацию соответствующих процессов и процедур в целях упрощения механизмов осуществления взаимодействия органов государственной и муниципальной власти, сокращения возможных издержек расходования разного рода ресурсов муниципалитетов при реализации ими своих функций.

Для достижения указанной цели государственной политики по цифровизации государственного и муниципального управления заслуживают внимания такие предпринимаемые шаги, как:

— введение законодательных новелл, предусматривающих переход на электронную государственную регистрацию уставов муниципальных образований и муниципальных правовых актов о внесении изменений в них (*Федеральный закон от 8 декабря 2020 года № 411-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О государственной регистрации уставов муниципальных образований» и статью 44 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»*);

— начало процесса по урегулированию вопроса использования для официального опубликования муниципальных правовых актов возможностей современного информационного пространства — официального опубликования с использованием информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» (*Постановление Конституционного Суда от 27 мая 2021 года № 23-П, проект федерального закона «О внесении изменений в статьи 17 и 47 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (в части урегулирования порядка опубликования муниципальных правовых актов)*);

8. Развитие муниципальной демократии и форм участия населения в осуществлении местного самоуправления, в том числе совершенствование организации и деятельности территориального общественного самоуправления, иных территориальных и функциональных местных сообществ, сферы 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 систему легального представительства (через ассоциации муниципальных образований) интересов муниципальной власти в процессах взаимодействия публичных властей всех уровней.

Межмуниципальное хозяйственное сотрудничество (кооперация), 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, отмечается целесообразность кооперации по многим вопросам местного значения, например, между муниципальным районом (и муниципальным округом) 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 межмуниципальной кооперации может стать предоставление «горизонтальных» субсидий из местных бюджетов бюджетам других муниципальных образований, возможность чего была предоставлена федеральным законодателем в 2020 году.

Кроме того, в сфере межмуниципального сотрудничества участникам «круглого стола» важным направлением видится развитие возможностей осуществления органами местного самоуправления международных и внешнеэкономических связей, причем всех муниципальных образований, а не только входящих в состав приграничных субъектов Российской Федерации. Необходимо выстраивание сбалансированной системы правоотношений, которая позволит упорядочить развитие межмуниципального сотрудничества с зарубежными партнерами при обеспечении должной координации со стороны федеральных органов исполнительной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации, что предусматривается находящимся в настоящее время на рассмотрении Государственной Думы законопроектом № 1164301–7, определяющим порядок осуществления международных и внешнеэкономических связей органами местного самоуправления;

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 партнерства 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 определенных 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. Совершенствование публичной сферы управления и муниципальной демократии как раз и необходимо для развития муниципальной экономики и эффективного решения наиболее значимых (жизненно необходимых) функций на соответствующих территориях в интересах их жителей, для минимизации рисков «частной приватизации» городов и поселков.

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. 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, путем 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 населенную 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 упрощенной системы налогообложения (УСН), с учетом перевода уплаты единого налога на вмененный доход (ЕНВД, который был местным) на УСН (поступления от которой зачисляются в региональный бюджет, а возможность установления дифференцированных нормативов отчислений в пользу муниципалитетов от налога в рамках режима УСН была предусмотрена для регионов в 2020 году лишь как временная мера, исходя из конкретных показателей регионального бюджета);

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 общераспространенных 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) учет 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 счет 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, закрепленным 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 года № 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.

Важным вопросом всей системы местного самоуправления является вопрос об ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления, особенно после закрепления в статье 132 Конституции Российской Федерации единства системы публичной власти (конституционно-правовая и муниципально-правовая ответственность). 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 ответственности 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 «круглого стола» полагают, что при выстраивании новой системы отношений объективным критерием привлечения к ответственности должностных лиц должна служить оценка эффективности деятельности органов местного самоуправления, включающая 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 в последнее время довольно активно звучат предложения закрепить возможность отстранения от должности должностных лиц местного самоуправления в связи с недостижением показателей эффективности деятельности, предусматривающие при этом:

- отрешение от должности в связи с утратой доверия (прежде всего по коррупционным основаниям либо совершением уголовного преступления);

- 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 коррупции 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 тот факт, что в соответствии с пунктом 6 статьи 7 Федерального закона от 25 декабря 2008 года № 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 «круглого стола» 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.

Говоря о конфликтных ситуациях в различных сферах правоотношений, включая вопросы взаимодействия органов публичной власти всех уровней, а также институтов гражданского (солидарного) общества, участники «круглого стола» обращают внимание на возможность использования такого института, как социальная медиация. Технологии социальной медиации (или медиации социальных конфликтов) — это подходы к работе с конфликтами с участием независимого нейтрального лица в качестве медиатора/модератора гражданского диалога сторон, имеющих различные точки зрения на ту или иную конфликтную ситуацию. Данные

подходы могут рассматриваться в качестве приоритетной технологии профилактики и разрешения конфликтов, возникающих в местных сообществах, в том числе в сферах градостроительной деятельности, здравоохранения, образования, культуры, реагирования на девиантное поведение несовершеннолетних и межличностного соседского взаимодействия граждан.

В сфере здравоохранения, образования, культуры и межличностного соседского взаимодействия граждан целесообразно проводить процедуры медиации при соблюдении принципов добровольности участия сторон конфликта в процедуре его урегулирования, конфиденциальности, сотрудничества и равноправия сторон, беспристрастности и независимости медиатора.

Использование медиативных технологий при реагировании на девиантное поведение несовершеннолетних, при урегулировании конфликтов, возникающих в жизни семей, находящихся в трудной жизненной ситуации, выступает, в том числе, элементом реализации концепции правосудия, дружественного к детям, включенной в план мероприятий, проводимых в рамках объявленного в России Десятилетия детства. Кроме того, оно регламентировано «Концепцией развития до 2020 года сети служб медиации в целях реализации восстановительного правосудия в отношении детей, в том числе совершивших общественно опасные деяния, но не достигших возраста, с которого наступает уголовная ответственность в Российской Федерации», утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 30 июля 2014 года № 1430-р и сохраняющей свою актуальность в формате плана мероприятий до 2025 года (*утвержден 25 сентября 2019 года Правительственной комиссией по делам несовершеннолетних и защите их прав*). В этой связи представляется важной реализация данных подходов и на муниципальном уровне.

Организация служб медиации видится актуальной на базе муниципальных общественных палат, социально ориентированных некоммерческих организаций, соответствующих подразделений ВУЗов, как равноудаленных от органов власти и бизнеса, занимающих подчеркнуто нейтральную позицию в конфликте. При этом создание служб медиации при органах власти и подведомственных им структур является недопустимым.

С целью координации процессов внедрения принципов социальной медиации в деятельность органов местного самоуправления представляется важной разработка соответствующих методических рекомендаций с обязательным доведением до сведения всех заинтересованных лиц.

В Основах государственной политики в области развития местного самоуправления, как полагают участники «круглого стола», должно найтись место и таким вопросам, как:

— разработка 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 следует 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 участ-

никами стратегического планирования в сфере обеспечения национальной безопасности и социально-экономического развития Российской Федерации;

— уточнение 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 последующего предоставления соответствующего межбюджетного трансферта, имеющего целевое назначение, из бюджета субъекта Российской Федерации местным бюджетам) указываются справочно. Это существенно затрудняет учет средств местных бюджетов в общем объеме финансового обеспечения достижения результатов соответствующих региональных проектов (региональной части национальных 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.

В Российской Федерации применяется система национальных проектов, которая является новым инструментом стратегического планирования. Национальные проекты должны стать основным инструментом достижения масштабных целей развития страны, определенных Указами Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 года № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации до 2024 года» и от 21 июля 2020 года № 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; жилье 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 магистральной инфраструктуры на период до 2024 года, утвержденный распоряжением Правительства Российской Федерации от 30 сентября 2018 года № 2101-р (далее также — Комплексный план).

В настоящее время органы государственной власти субъектов Российской Федерации задействованы в реализации всех национальных и федеральных проектов (программ), определенных (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», «Жилье 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 муницип-

ципального 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;

— 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 (в том числе туристических и рекреационных);

— выработка мер вовлечения организованных местных сообществ на селе в развитие кооперации сельхозпроизводителей, 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 добровольческие и волонтерские движения, направленные на поддержку незащищенных слоев населения (пожилых, инвалидов, одиноких, бездомных и т.д.), так и новые формы. Действенным инструментом для такой координации видится привлечение для этих целей Общенациональной ассоциации территориального общественного самоуправления (ОАТОС), располагающей разветвленной региональной сетью и сильным активом членов. Одним из основных показателей вовлечения населения в практику реализации своих социальных прав и обязательств на местном уровне как раз и является его участие в добровольческой и благотворительной деятельности. Это участие образует институт общественного (социального) служения, который во всем мире с начала 2000-х годов активно развивается. Общественное (социальное) служение местных сообществ в целом для развития гражданского солидарного общества и демократического процесса является одной из фундаментальных основ, имеющих как социально-политическое, так и экономическое значение;

— совершенствование системы распространения и комплексного внедрения примеров лучших практик деятельности органов местного самоуправления и местных сообществ по организации муниципального управления и решению вопросов местного значения.

Президент Российской Федерации В.В. Путин, выступая в январе 2013 года на заседании Совета по развитию местного самоуправления при Президенте Российской Федерации, так отметил существенное содержание местного самоуправления 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, с учетом состоявшегося обсуждения, участники «круглого стола» 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 четкое разграничение полномочий между уровнями публичной власти с учетом принципа субсидиарности, соотношение расходных обязательств муниципалитетов их доходным источникам и формирование (введение) бюджетов (фондов) развития в составе бюджетов муниципальных образований (в размере 10–20% от общего объема 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 особых форм муниципальной экономики и муниципального хозяйствования, 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 партнерства 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 (прежде всего хозяйственной кооперации) 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 муниципальной 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 (но при этом «мудрая», без перегибов и без «отключения» органов местного самоуправления и должностных лиц от непосредственного взаимодействия с населением) цифровизация муниципального управления с использованием таких механизмов как, например, «умный город».

**ВСЕРОССИЙСКАЯ ЗАОЧНАЯ КОНФЕРЕНЦИЯ
«ТРАНСФОРМАЦИЯ И ЦИФРОВИЗАЦИЯ ЭКОНОМИКИ
И СОЦИАЛЬНОЙ СФЕРЫ РЕГИОНОВ И МУНИЦИПАЛИТЕТОВ,
ПОДГОТОВКА РЕГИОНАЛЬНЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ
УПРАВЛЕНЧЕСКИХ КОМАНД»
(г. Москва, 16 ноября 2021 года)**

*Утверждены решением
Комитета Государственной Думы
по региональной политике
и местному самоуправлению
от 16 ноября 2021 года № 7/6*

**РЕКОМЕНДАЦИИ
всероссийской заочной конференции «Трансформация и цифровизация
экономики и социальной сферы регионов и муниципалитетов, подготовка
региональных и муниципальных управленческих команд»**

В Российской Федерации применяется система национальных проектов, которая является новым инструментом стратегического планирования. Национальные проекты должны стать основным инструментом достижения масштабных целей развития страны, определенных Указами Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 года №204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации до 2024 года» и от 21 июля 2020 года № 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; жилье 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 магистральной инфраструктуры на период до 2024 года, утвержденный распоряжением Правительства Российской Федерации от 30 сентября 2018 года № 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), определенных (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», «Жилье 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 года № 234 «О системе управления реализацией национальной программы «Цифровая экономика Российской Федерации», паспорт национального проекта «Национальная программа «Цифровая экономика Российской Федерации», утвержденный президиумом Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам, протокол от 4 июня 2019 года № 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», утвержденные президиумом Правительственной комиссии по цифровому развитию, использованию информационных технологий для улучшения качества жизни и условий ведения предпринимательской деятельности, протокол от 28 мая 2019 года № 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 года № 646 и от 9 мая 2017 года № 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 дается определение как хозяйственной деятельности, в которой

ключевым фактором производства являются данные в цифровом виде, а обработка больших объемов 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 ее 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 года № 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 года № 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 года № 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 «Умный город» характеризуют функционирующие высокоинтеллектуальные интегрированные системы по следующим направлениям: городская среда, безопасный город, цифровое городское управление, инвестиционный климат, благосостояние людей.

Ведомственный проект «Умный город» реализуется с 2018 года во исполнение паспорта национального проекта «Жилье 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, планировать свою деятельность по профилактике

скому 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 эффективному государственному и муниципальному управлению, 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 объеме 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 университеты выступают проводниками 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. Ее востребованность обусловлена объективным запросом регионов в профессиональном развитии государственных и муниципальных служащих путем 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».

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 и региональном, так и на муниципальном уровнях власти.

В Российской Федерации цифровизация внедряется в значительной части муниципальных образований. Самые распространенные шаги заключаются в том, что 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. В данном направлении следует отметить работу Центров управления регионов и муниципальных центров управления, создание которых осуществляется во исполнение поручений по итогам заседания Совета при Президенте Российской Федерации по развитию местного самоуправления, состоявшегося 30 января 2020 года (пункт 3 перечня поручений от 1 марта 2020 года № Пр-354).

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 учет ресурсов, повысит надежность генерации и доставки топливно-энергетических ресурсов потребителям путем 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 органов местного самоуправления подавляющего большинства муниципальных образований. Более 90% муниципалитетов России вынуждены работать в сфере цифровизации в условиях отсутствия соответствующего законодательного регулирования и необходимой финансовой обеспеченности местных бюджетов. Дефицит местного 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;

- по разработке и внедрению 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 кадрового 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 направлениям, 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 расчетов.

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, в том числе, в связи с необходимостью проведения мероприятий в дистанционном режиме, осуществления дистанционного обучения и трудовой деятельности, усилилась поддержка развития цифровых технологий, цифровой трансформации компаний, государственного и муниципального управления, образования, медицины, возросла социальная функция цифровых технологий и сервисов.

Вместе с тем принятые меры по сдерживанию распространения новой коронавирусной инфекции выявили нерешенную 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 учетом 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 дополнительных направлений по цифровизации являются «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 года № 1, поручения Правительства Российской Федерации от 10 ноября 2018 года № ДМ-П6–7776, а также с учетом постановления Правительства Российской Федерации от 2 марта 2019 года № 234 «О системе управления реализацией национальной программы «Цифровая экономика Российской Федерации»

приказом Минкомсвязи России от 1 августа 2018 года № 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 учетом указанных разъяснений, а также:

— национальной программы «Цифровая экономика Российской Федерации», утвержденной протоколом заседания президиума Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам от 4 июня 2019 года № 7;

— методических рекомендаций по подготовке региональных проектов, направленных в субъекты Российской Федерации письмом Аппарата Правительства Российской Федерации от 30 ноября 2018 года № 9861п-П6, а также методических указаний по применению типов результатов и стандартизированных контрольных точек федеральных проектов, утвержденных Председателем Правительства Российской Федерации от 22 марта 2019 года № 2523п-П6 (далее — Методические указания по применению типов результатов и стандартизированных контрольных точек).

Финансовое обеспечение реализации региональных проектов осуществляется за счет средств консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации с учетом разграничения полномочий между уровнями власти в Российской Федерации, а также за счет внебюджетных источников, включая механизмы государственно-частного партнерства.

Согласно указанным разъяснениям субъекты Российской Федерации должны были разработать, и к настоящему времени разработали, пять региональных проектов по следующим обязательным направлениям, соответствующим федеральным проектам национальной программы «Цифровая экономика Российской Федерации»:

- 1) информационная инфраструктура (с учетом федерального проекта «Информационная инфраструктура»);
- 2) кадры для цифровой экономики (с учетом федерального проекта «Кадры для цифровой экономики»);
- 3) информационная безопасность (с учетом федерального проекта «Информационная безопасность»);
- 4) цифровые технологии (с учетом федерального проекта «Цифровые технологии»);
- 5) цифровое государственное управление (с учетом федерального проекта «Цифровое государственное управление»).

По каждому из указанных направлений разрабатывается отдельный региональный проект.

Субъектам Российской Федерации было также рекомендовано разработать мероприятия по цифровизации приоритетных отраслей экономики и социальной сферы в субъекте Российской Федерации, с учетом 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 года № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации».

Кроме того, письмом Аппарата Правительства Российской Федерации от 25 августа 2020 года № П6–51690 Методические рекомендации по организации участия органов местного самоуправления в реализации региональных проектов для обеспечения достижения целевых показателей соответствующих национальных проектов, разработанные во исполнение поручения Совета при Президенте Российской Федерации по развитию местного самоуправления (пункт 1.9 перечня поручений от 1 марта 2020 года № Пр-354), 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 года № 1288 «Об организации проектной деятельности 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, являются обеспечение:

- учета 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 самоуправления, 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 во исполнение поручения Совета при Президенте Российской Федерации по развитию местного самоуправления (пункт 5.1 перечня поручений от 1 марта 2020 года № Пр-354) 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 проведен 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 вовлеченными в процесс реализации национальных (региональных) проектов.

В Красноярском крае с середины 2019 года во исполнение перечня 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 определен 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 учетом приоритетов в области государственного управления и с наличием муниципального компонента. Так, значения показателей для муниципальных образований края установлены по согласованию с администрацией территорий с учетом численности населения, уровня развития социальной инфраструктуры и иных территориальных особенностей. Следует отметить, что расчет показателей отдельных региональных проектов осуществлялся исходя из предложений самих муниципальных образований края.

Весьма распространенной 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.

Должностные лица 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 учет ресурсов муниципалитета; повысят надежность генерации и доставки коммунальных ресурсов потребителям путем применения цифровых технологий мониторинга, диагностики и управления; повысят эффективность управления транспортными потоками и использования муниципальной транспортной инфраструктуры; повысят эффективности транспортного и градостроительного планирования. За счет 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 отчетности, 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 цифровых технологий в муниципальное управление;

- 3) совершенствование формирования информационных ресурсов и механизма доступа к ним в условиях цифровой трансформации;

4) разработку сбалансированных подходов к осуществлению перехода от формирования информационных ресурсов к формированию наборов данных и обеспечения доступа 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 счет 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 зависимости 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 Российской Федерации 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 учетом 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 года № 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 учет мнения граждан при реализации национальных проектов, выступая своеобразным медиатором между органами государственной власти и населением.

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 определенные меры, принимаемые Правительством Российской Федерации и Федеральным Собранием Российской 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 всего на 2–3 процента.

При этом в настоящее время основная часть налоговых доходов местных бюджетов, как и прежде, формируется за счет отчислений от налога на доходы физических лиц, на администрирование которого органы местного самоуправления не могут оказывать какого-либо влияния. Объем поступлений от него в местные бюджеты в 2020 году составил 907,2 млрд. рублей, с ростом к 2019 году на 6,7% (или на 56,9 млрд рублей). При этом доля указанного налога в налоговых доходах местных бюджетов в 2020 году составила 64,6%.

В 2020 году по сравнению с 2019 годом произошло незначительное увеличение поступлений от местных налогов на 0,8% (с 212,4 до 214,1 млрд. рублей), но снижение их доли в налоговых доходах местных бюджетов с 15,8% до 15,2%.

Основной причиной увеличения объема поступлений от местных налогов в 2020 году является увеличение на 10,7% поступлений от налога на имущество физических лиц (с 47,6 млрд рублей до 52,7 млрд. рублей).

В настоящее время налогооблагаемая база местных налогов, даже при эффективном администрировании их органами местного самоуправления, не позволяет им стать основной доходной базой бюджетов муниципальных образований. При этом следует отметить, что в общем объеме доходов местных бюджетов (5049,6 млрд рублей) доля доходов от местных налогов составляет только 4,2%.

Таким образом, поступления от местных налогов (земельного налога и налога на имущество физических лиц), которые, по сути, должны являться основой для формирования доходной базы местных бюджетов, в принципе не могут обеспечить решение данной задачи.

Кроме того, в общем объеме поступивших в 2020 году собственных доходов местных бюджетов налоговые и неналоговые доходы составляют 48,4% (1 647,2 млрд рублей), межбюджетные трансферты (без учета субвенций) и другие безвозмездные поступления — 51,6% (1 754,5 млрд рублей). При этом в общем объеме доходов местных бюджетов в 2020 году доля межбюджетных трансфертов без учета возврата остатков (включая субвенции) составляет 67,4% или 3 402,6 млрд рублей (в 2019 году данный показатель составлял 66,0% или 3 114,7 млрд рублей).

В 2020 году распределение налоговых доходов по видам муниципальных образований характеризуется следующими показателями: в бюджетах городских округов (включая бюджеты городских округов с внутригородским делением, внутригородских районов, внутригородских муниципальных образований городов федерального значения, а также муниципальных округов) аккумулируется 65,9% (926,1 млрд рублей) налоговых доходов, в бюджетах муниципальных районов — 24,8% (348,6 млрд рублей), в бюджетах городских поселений — 4,6% (64,1 млрд рублей), в бюджетах сельских поселений 4,7% (65,7 млрд рублей). Такое распределение налоговых доходов между бюджетами разных видов муниципальных образований связано с установленным в Бюджетном кодексе Российской Федерации соответствующим закреплением нормативов по налоговым доходам в местные бюджеты, а также с налоговым потенциалом муниципальных образований разных видов и с разницей в уровне социально-экономического развития территорий.

Наибольшая дифференциация по уровню бюджетной обеспеченности характерна также для городских и сельских поселений, что можно объяснить неравномерным распределением доходной базы, а также большой разницей в налоговом потенциале и численности населения соответствующих территорий.

В связи с этим в большинстве бюджетов сельских поселений и малых городов основную долю расходов составляют текущие расходы, которые в основном предназначены для обеспечения предоставления жизненно важных социальных услуг насе-

лению, а также на оплату коммунальных услуг бюджетных учреждений и выплату заработной платы их работникам.

В таких условиях органы местного самоуправления значительной части муниципальных образований 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 дает возможность принимать и исполнять реальные стратегии социально-экономического развития муниципалитетов. В такой ситуации органы местного самоуправления не могут 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, возникла необходимость смены фискальной налогово-бюджетной политики в отношении муниципальных образований, на политику развивающуюся, обеспечивающую стимулирование органов местного самоуправления к устойчивому и гармоничному социально-экономическому развитию соответствующих территорий.

По данным Минфина России в 2020 году общий объем расходов местных бюджетов на реализацию национальных (региональных) проектов составил 514,0 млрд. рублей, что составляет практически треть расходов субъектов Российской Федерации на реализацию региональных проектов.

Наибольший удельный вес расходов местных бюджетов в региональных проектах складывается в части национальных проектов «Жилье и городская среда» — 73,9%, «Культура» — 57,4%, «Экология» — 50,7%, «Образование» — 45,9%.

Наименьший удельный вес — «Цифровая экономика Российской Федерации» (6,1%), «Малое и среднее предпринимательство» (2,2%), «Производительность труда» (0,01%), «Международная кооперация и экспорт» (0,01%), что, кстати, указывает на неоптимальное распределение публичных полномочий и связанных с ними полномочий по реализации национальных проектов, поскольку по меньшей мере, и цифровизация экономики, и малое и среднее предпринимательство, да и производительность труда — сферы, совсем не чуждые муниципалитетам.

В целом же, органы местного самоуправления в той или иной степени принимают участие в 12 национальных проектах, совсем не участвуют они только в Комплексном плане модернизации и расширения магистральной инфраструктуры, и лишь несколько муниципальных образований участвуют в национальном проекте «Наука».

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 не определен в Федеральном законе от 28 июня 2014 года № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации».

Указанная несогласованность нередко приводит на практике к формальному выполнению мероприятий региональных 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 ведется бессистемно и муниципалитеты, как правило, являются в нем «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 четко.

Проблема недостаточного участия муниципальных образований в реализации региональных проектов во многих случаях сводится к проблеме недостаточного учета (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 идет развитие механизмов мобилизации добровольчества.

Мониторинг участия муниципальных образований в реализации региональных проектов остается 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 региональными 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. Работа в этом направлении начата и в настоящее время во исполнение поручения Совета при Президенте Российской Федерации по развитию местного самоуправления (пункт 1.7 перечня поручений от 1 марта 2020 года № Пр-354) Правительством Российской Федерации формируется система мониторинга реализации национальных проектов на федеральном, региональном, муниципальном 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 объемах и источниках финансового обеспечения, о ходе выполнения мероприятий и прохождения контрольных точек, оценка рисков недостижения целей и результатов национальных проектов в целом, достоверности отчетности 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, на законодательном уровне и в подзаконных нормативных правовых актах предлагается закрепить (установить):

- единую, четкую нормативную базу по формированию и исполнению региональных проектов;

- требование о необходимости отнесения региональных проектов к документам стратегического планирования;

- регламентацию учета параметров региональных проектов в государственных программах субъекта Российской Федерации, в части полноты отражения параметров региональных проектов, согласованность их показателей и объемов 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 отчетности по показателям 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 расчетов целевых показателей региональных проектов;

- детализацию в паспортах региональных проектов и отчетах о ходе реализации региональных проектов финансового обеспечения региональных проектов в разрезе источников средств (федеральный, региональный и местный бюджеты, внебюджетные средства), мероприятий, объектов, заказчиков, исполнителей государственных и муниципальных контрактов;

- порядок пересмотра экономически необоснованных плановых показателей региональных проектов;

- критерии отнесения расходов к расходам на реализацию национальных проектов при формировании соответствующих региональных проектов;

- необходимость равномерного предоставления 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 объеме средства даже для разработки проектно-сметной документации по объектам, создаваемым в рамках национальных проектов);

- формирование паспортов региональных проектов в ГИИС «Электронный бюджет», включая значения показателей и результатов на основании заключенных соглашений о реализации регионального проекта, а не по данным паспортов федеральных проектов;

- 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 отчет о реализации региональных проектов в контрольно-счетные органы;

- новые комплексные подходы к совершенствованию системы подготовки региональных и муниципальных кадров, соответствующие задачам прорывного развития страны в условиях цифровой трансформации.

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 между собой 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 четких 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 внедрению электронного документооборота для обеспечения оперативного электронного взаимодействия между всеми участниками;

- по формированию не региональном и муниципальном уровнях эффективных механизмов государственно-частного и муниципально-частного партнерства с указанными организациями и корпорациями.

Также необходимо проработать вопрос о создании дополнительных организационных и правовых механизмов по обеспечению указанного взаимодействия,

включая создание (содействие созданию) в регионах ресурсных 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, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 20 сентября 2019 года № 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 года № 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 года № 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 года № 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 стратегии создания и развития сельского туризма, более четко 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 года № 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 повышении 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 повлечет 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 под иностранцев 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 и рассматривается как неотъемлемая составляющая программы комплексного социально-экономического развития села и считается 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, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 30 января 2010 года № 120, было определено, что в основных направлениях государственной экономической политики в области устойчивого развития сельских территорий должно 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, Минстрою, 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 удаленности 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 молодежного 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 молодежному 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, посвященного сельскому и молодежному туризму, для представления и продвижения всех направлений России (России и мира). Веб-телевидение создается 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 счет создания иннова-

ционных систем хостелов не как дешевых хостелов для малоимущих и мигрантов, а как новой формы бизнеса для международного и молодежного 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 молодежи 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 молодежи 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 доработки в Комитете по аграрно-продовольственной политике и природопользованию Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации;

12) использовать аналитические выводы также для рассмотрения возможности оказания содействия финансовой поддержки на региональном уровне организациям, действующим как некоммерческие региональные ресурсные центры и имеющим опыт (не менее 3-х 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 изменений в Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», предусматривающих отнесение к вопросам местного значения муниципального района разработку и реализацию инвестиционных проектов в сфере туризма на основе муниципально-частного сотрудничества, с вовлечением в эту работу территориального общественного самоуправления (ТОС) и инициативных сельских жителей;

16) поддержать модельный проект (технологию): «Агролесоводство 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»: эко-сад, эко-огород);

— 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 «Рос-АгроТур» (лучших муниципальных и региональных инициатив 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 сообще-

ство, 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.) у 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, участники Конференции полагают, что Государственной Думе необходимо проработать с учетом 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 учетом положения части 4 статьи 17 Федерального закона от 8 декабря 2020 года № 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 счет 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):

— на федеральном уровне единой нормативной базы по формированию и исполнению региональных и муниципальных проектов;

— требования о необходимости отнесения региональных и муниципальных проектов к документам стратегического планирования;

— требования о необходимости 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 закрепленных 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;

— дополнительных мер по обеспечению 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.

Требуется также 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 обеспечение исполнения полномочий органов публичной власти всех уровней необходимым финансированием;

2) повышение качества управления государственными муниципальными финансами, обеспечение достоверности отчетности, 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, координирования 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 и распространение технологий социальной медиации (медиации социальных конфликтов), направленной на работу с конфликтами с участием независимого нейтрального лица в качестве медиатора/модератора гражданского диалога сторон, имеющих различные точки зрения на ту или иную конфликтную ситуацию. Данные подходы могут рассматриваться в качестве приоритетной технологии профилактики и разрешения конфликтов, возникающих в местных сообществах, в том числе в сферах градостроительной деятельности, благоустройства, здравоохранения, образования, культуры, реагирования на девиантное поведение несовершеннолетних и межличностного соседского взаимодействия граждан. Организация служб медиации видится актуальной на базе муниципальных общественных палат, социально ориентированных некоммерческих организаций, соответствующих подразделений ВУЗов, как равноудаленных от органов власти и бизнеса, занимающих подчеркнуто нейтральную позицию в конфликте. При этом создание служб медиации при органах власти и подведомственных им структур является недопустимым;

7) 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;

8) 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 учетом 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 объемах и источниках финансового обеспечения, о ходе выполнения мероприятий и прохождения контрольных точек при реализации национальных проектов;

9) нормативного закрепления (установления):

— регламентации учета параметров региональных проектов в государственных программах субъекта Российской Федерации, в части полноты отражения параметров региональных проектов, согласованность их показателей и объемов 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 отчетности по показателям 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 расчетов целевых показателей региональных проектов;

— детализации в паспортах региональных проектов и отчетах 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 заключенных соглашений о реализации регионального проекта, а не по данным паспортов федеральных проектов;

— обязанности направлять отчеты о реализации региональных проектов в контрольно-счетные органы субъектов Российской Федерации для получения по ним заключения;

10) совершенствование комплексных подходов к организации системы подготовки и переподготовки региональных и муниципальных кадров, оценки их квалификаций, соответствующих задачам прорывного развития страны в условиях цифровой трансформации;

11) 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;

12) совершенствование механизмов интеграции региональных и муниципальных программ с национальными проектами в целях обеспечения четкой декомпозиции целей и задач, показателей и мероприятий проектов на уровне субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, связанных с показателями национальных целей развития Российской Федерации;

13) 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»;

14) разработку комплекса дополнительных мероприятий по цифровизации местного самоуправления в целях обеспечения цифровой трансформации и системных изменений в муниципальном управлении;

15) включение в проект Основ государственной политики Российской Федерации в области развития местного самоуправления на период до 2030 года, разрабатываемый во исполнение поручения Совета при Президенте Российской Федерации по развитию местного самоуправления (пункт 1.1 перечня поручений от 1 марта 2020 года № Пр-354), 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 президиуме Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому планированию и национальным проектам в 2021–2022 годах 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 метаданным, связывающим электронные цифровые записи, электронные документы и систему управления ими;

4) проработать вопрос о создании региональных центров компетенций по координации ведомственных программ цифровой трансформации в субъектах Российской Федерации;

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 объемы 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 четкие механизмы контроля за эффективным расходованием бюджетных средств, выделенных на реализацию национальной программы;

4) рассмотреть вопрос о разработке единой на федеральном, региональном и местном уровнях системы мониторинга процесса цифровой трансформации, включая систему показателей «цифровой зрелости» в ключевых отраслях экономики и социальной сферы, в том числе обеспечить ведение систематического мониторинга следующих целевых показателей в отраслях социальной сферы в разрезе субъектов и муниципальных образований:

— выполнение графика ввода инфраструктурных объектов;

— информирование населения о результатах выполнения мероприятий национальных проектов;

— организацию общественного контроля за реализацией национальных проектов на региональном и муниципальном уровне;

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 результатов ее реализации, а также внесение в кратчайшие сроки соответствующих изменений в паспорта федеральных проектов национальной программы;

7) проработать вопрос об утверждении новых методических рекомендаций по расчету 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 счет 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 населенным 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 № 318-ФЗ «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 образовательным профессиональным программам в 2022–2024 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 населенных 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;

12) выделение из бюджетов субъектов Российской Федерации местным бюджетам средств в виде субсидий и грантов для оборудования автоматизированного рабочего места в сельской местности, для достижения показателя цифровой зрелости в направлении роста оказанных услуг населению в электронном виде.

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 населенных пунктов, общественное обсуждение, опрос граждан, советы многоквартирных домов);

7) активно использовать институт инициативного бюджетирования при участии в реализации национальных проектов.

Рекомендовать образовательным организациям высшего образования и другим организациям непрерывного образования:

1) изучить потребности субъектов Российской Федерации и муниципальных образований в разработке дополнительных профессиональных программ по подготовке и переподготовке управленческих кадров, в том числе с учетом необходимости внедрения и использования цифровых технологий в системе государственного и муниципального управления, разработать и предложить их субъектам Российской Федерации для реализации в период с 2022 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 Министерства науки и высшего образования Российской Федерации 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 при Правительстве Российской Федерации, разработать и предложить субъектам Российской Федерации и муниципальным образованиям к реализации в 2022–2024 годах базовую программу профессиональной переподготовки «Подготовка управленческой команды субъекта Российской Федерации и муниципального образования».

ФЕДЕРАЛЬНЫЕ ЭКСПЕРТНЫЕ СЛУШАНИЯ
«ОБ АКТУАЛЬНЫХ ВОПРОСАХ МУНИЦИПАЛЬНОГО СТРОИТЕЛЬСТВА
И РАЗВИТИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В СФЕРЕ МЕСТНОГО
САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»
(г. Москва, 24 января 2022 года)

Принята 24 января 2022 года

РЕЗОЛЮЦИЯ
федеральных экспертных слушаний «Об актуальных вопросах
муниципального строительства и развития законодательства
в сфере местного самоуправления в Российской Федерации»

Участники Федеральных экспертных слушаний (ФЭС), организованных и проведенных Отделением Российской академии естественных наук по федеративному устройству, местному самоуправлению и местным сообществам, Комиссией Общественной палаты Российской Федерации по территориальному развитию и местному самоуправлению, Федеральным экспертным советом по местному и общественному самоуправлению и местным сообществам при ОАТОС, Российской муниципальной академией при поддержке Комитета Государственной Думы по региональной политике и местному самоуправлению, Комитета Совета Федерации по федеративному устройству, региональной политике, местному самоуправлению и делам Севера, Всероссийской ассоциации развития местного самоуправления, Общероссийского Конгресса муниципальных образований, Общенациональной ассоциации территориального общественного самоуправления (ОАТОС) и при участии целого ряда крупнейших общественных, муниципальных и экспертных объединений нашей страны, ведущих профильных журналов и средств массовой информации, рассмотрев и обсудив вопросы дальнейшего развития местного самоуправления в Российской Федерации, прежде всего в связи с происходящими процессами, связанными с корректировкой положений Конституции Российской Федерации, формированием единой системы публичной власти и соответствующим изменением действующего федерального законодательства, в том числе законодательства в сфере 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, отмечают следующее.

В настоящее время на рассмотрении Государственной Думы находится проект федерального закона № 40361-8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» (далее — законопроект), внесенный сенатором Российской Федерации А.А. Клишасом, депутатом Государственной Думы П.В. Крашенинниковым.

Законопроект подготовлен в развитие обновленных положений Конституции Российской Федерации о единой системе публичной власти и призван усовершенствовать организацию местного самоуправления в нашей стране.

Участники ФЭС отмечают, что к числу безусловных достоинств законопроекта можно отнести главу 5 — «Непосредственное осуществление населением местного самоуправления и участие населения в осуществлении местного самоуправления», а именно ее положения, довольно детально регламентирующие такие важные для местного самоуправления институты как, территориальное общественное самоуправление, инициативные проекты, староста сельского населенного пункта. Особенно важным представляется предложение по закреплению организационно-правовой формы территориального общественного самоуправления в качестве юридического лица в виде некоммерческой организации.

Следует отметить и такой положительный момент, как подробная регламентация в главе 6 законопроекта порядка обнародования муниципальных правовых актов. В частности, законопроектом предусматривается, что официальным опубликованием муниципального правового акта считается первая публикация его полного текста в периодическом печатном издании, распространяемом в соответствующем муниципальном образовании, или первое размещение (опубликование) в сетевом издании. При этом в случае, если первое размещение (опубликование) муниципальных правовых актов осуществляется в сетевом издании, в муниципальном образовании обеспечивается создание одного или нескольких пунктов подключения к сети «Интернет», доступных для их использования неограниченным кругом лиц. Указанными нормами законопроекта были учтены требования Конституционного Суда Российской Федерации по данному вопросу, содержащиеся в Постановлении от 27 мая 2021 года № 23-П.

Кроме того, важным достоинством проектируемых норм является закрепление обязательности указания в уставе муниципального образования наименования периодического печатного издания, а также наименования сетевого издания (и его адреса в сети «Интернет»), используемых для официального опубликования (обнародования) муниципальных правовых актов.

Учитывая, что решение большинства вопросов местного значения возможно только при наличии в распоряжении органов местного самоуправления достаточных для этого финансовых и материальных ресурсов, за счет которых можно было бы организовать на территории муниципальных образований предоставление населению соответствующих публичных услуг, заслуживают внимания положения главы 8 законопроекта, посвященной межмуниципальному сотрудничеству, так как предназначением межмуниципального сотрудничества является именно достижение целей социального и экономического развития муниципальных образований посредством межтерриториальной интеграции и кооперации.

В отношении главы 9 законопроекта «Международные и внешнеэкономические связи органов местного самоуправления» следует отметить, что для правового регулирования международной деятельности муниципальных образований и органов местного самоуправления в настоящее время характерны пробелы в части осуществления международного сотрудничества органами местного самоуправления и неопределенность понятийного аппарата, используемого в правовых актах разных уровней, применительно к внешним связям муниципальных образований.

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.

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

Таким образом, существующей правовой базы недостаточно для реализации органами местного самоуправления своих полномочий в сфере осуществления международных, приграничных и внешнеэкономических связей. Законопроект устанавливает полномочия федерального органа исполнительной власти в сфере международных и внешнеэкономических связей органов местного самоуправления. Это позволит обеспечить единый подход и избежать неоднородной практики при осуществлении такой деятельности. Глава 9 законопроекта устанавливает также полномочие органов государственной власти субъектов Российской Федерации по правовому регулированию осуществления органами местного самоуправления международных и внешнеэкономических связей. В ней перечисляются и соответствующие полномочия органов местного самоуправления. Данные полномочия аналогичны тем, которые закреплены в настоящее время за органами местного самоуправления в Федеральном законе от 26 июля 2017 года № 179-ФЗ «Об основах приграничного сотрудничества», но в случае принятия рассматриваемых положений они будут присущи всем муниципальным образованиям, а не только расположенным на территориях приграничных субъектов Российской Федерации.

Таким образом, следует отметить, что положения главы 9 законопроекта позволят устранить правовые пробелы, о которых говорилось выше, а также унифицировать порядок и условия осуществления международных и внешнеэкономических связей на региональном и местном уровнях.

Вместе с тем участники ФЭС считают необходимым обратить внимание на ряд положений законопроекта, которые требуют глубокого анализа, широкого обсуждения и, как полагаем, существенной доработки или пересмотра.

1. Общим замечанием к главе 1 законопроекта является отсутствие однозначного установления (декларирования) о фундаментальной роли местного самоуправления в жизни граждан Российской Федерации. Если в законопроекте указано, что местное самоуправление — это «форма самоорганизации граждан», то в действующем Федеральном законе от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее — Федеральный закон № 131-ФЗ) прямо установлено, что местное самоуправление является формой осуществления народом своей власти, составляет одну из основ конституционного строя Российской Федерации, признается, гарантируется и осуществляется на всей территории Российской Федерации. Аналогичная норма закреплена и в Европейской хартии местного самоуправления, в которой подчёркивается, что местное самоуправление является одной из главных основ любого демократического строя.

Понимание местного самоуправления исключительно как формы самоорганизации граждан по месту своего жительства для решения вопросов непосредственного жизнеобеспечения не соответствует политико-правовой природе этого института, конституционным его основам, да и самому названию законопроекта — «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти».

2. Следующим важным замечанием представляется отсутствие в общих положениях законопроекта, в отличие от Федерального закона № 131-ФЗ, глоссария — понятийного аппарата, отсутствие которого не позволяет выделить и одно-

значно установить концептуальные основы правового регулирования организации местного самоуправления в контексте последующих положений законопроекта, других федеральных законов, да и в контексте всего муниципального права, что, в свою очередь, может значительно затруднить реализацию норм законодательства и привести к неоднозначной правоприменительной практике, требующей постоянного судебного толкования.

Так, например, в законопроекте нет легального определения таких базовых понятий, как «муниципальное образование» (конституционный термин), «муниципальная должность», «органы местного самоуправления» (конституционный термин), «вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения» и их соотнесения с «вопросами местного значения» (конституционный термин), «вопросы обеспечения жизнедеятельности населения» «должностное лицо» и «выборное должностное лицо» местного самоуправления, «муниципальный правовой акт», «административный центр» и т.д. При этом важно учитывать тот факт, что определений данных понятий нет нигде в действующем российском законодательстве.

Доработка Федерального закона № 131-ФЗ (в основном «точечная») шла весь период его действия с учетом реалий соответствующих периодов и изменений социально-экономических и общественно-политических отношений в нашей стране, опираясь на широкий анализ правоприменительной практики. Большое значение, прежде всего для законодателей и правоприменителей, имела при этом планомерная работа по упорядочению юридической терминологии и созданию легального понятийного аппарата в сфере местного самоуправления и муниципального права, обязательно закрепленного в базовом федеральном законе. Как показала практика, именно неясность и неточность понятийного аппарата в ситуациях отсутствия легального определения тех или иных терминов в федеральном законе, вызывает целый ряд серьезных проблем в законодательном конструировании и в реализации органами местного самоуправления (и не только) своих полномочий.

Немаловажна также и универсальность (идентичность) терминов и понятий, применяемых в различных законодательных актах, что означает применение во всех правовых актах, регулирующих конкретный вид правоотношений, одинаковых определений и терминов, без неоправданных синонимов и вариаций. А это возможно лишь путем закрепления соответствующих понятий и их определений в базовом федеральном законе, что исключит (или по крайней мере — минимизирует) необходимость судебных разбирательств, научных разъяснений и доктринальных толкований.

3. В определении местного самоуправления, данном в части 1 статьи 1 законопроекта, понятия «вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения» и «вопросы местного значения» используются авторам законопроекта как равнозначные.

Однако, согласно части 1 статьи 130 Конституции Российской Федерации, местное самоуправление в Российской Федерации обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью. В указанной норме Конституции понятие «вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения» отсутствует. В связи с этим представляется необходимым по всему тексту законопроекта слова «вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения» заменить словами «вопросы местного значения». Тем более, что в части 1 статьи 32 законопроекта, например, определен перечень полномочий органов

местного самоуправления по решению вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения, а в части 2 этой же статьи законопроекта — перечень полномочий в целях обеспечения жизнедеятельности населения. Возникает вопрос: чем «непосредственное обеспечение жизнедеятельности населения» отличается от «обеспечения жизнедеятельности населения» и все ли вопросы, указанные в части 1 статьи 32 законопроекта, являются именно вопросами непосредственного обеспечения жизнедеятельности?

4. Частью 2 статьи 1 законопроекта установлено, что «местное самоуправление осуществляется гражданами непосредственно через формы прямого волеизъявления, а также через органы местного самоуправления». Данная формулировка представляется не вполне точной. Ее следует скорректировать с учетом части 2 статьи 130 Конституции Российской Федерации, согласно которой «местное самоуправление осуществляется гражданами путем референдума, выборов, других форм прямого волеизъявления, через выборные и другие органы местного самоуправления». Кстати, из этого конституционного определения видно, что местное самоуправление — это, в основном, публично-властная деятельность.

5. В соответствии с частью 4 статьи 18 Федерального закона № 131-ФЗ возложение на муниципальные образования обязанности финансирования расходов, возникших в связи с осуществлением органами государственной власти и (или) органами местного самоуправления иных муниципальных образований своих полномочий, не допускается. В законопроекте же в части 7 статьи 4 данная норма дополняется оговоркой: «за исключением случаев, предусмотренных федеральными законами».

Следует отметить, что указанная выше норма Федерального закона № 131-ФЗ была введена Федеральным законом от 25 июня 2012 года № 91-ФЗ во исполнение Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 29 марта 2011 года № 2-П, с тем чтобы исключить вменение в обязанность органов местного самоуправления финансирование дополнительных полномочий, не относящихся к их собственной компетенции, прежде всего в сфере электро-, тепло-, газо- и водоснабжения, водоотведения, снабжения населения топливом, в том числе по компенсации межтарифной разницы за счет средств местных бюджетов. Данным Постановлением Конституционного Суда было признано, что финансовые обязательства по возмещению теплоснабжающим организациям дополнительных расходов (межтарифной разницы), обусловленных установлением уполномоченным органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации тарифа на их услуги для населения на уровне ниже экономически обоснованного, возникают именно у субъекта Российской Федерации, а не у федеральных органов власти или органов местного самоуправления.

Указанное правило корреспондирует положениям статьи 133 Конституции Российской Федерации и статьи 83 Бюджетного Кодекса Российской Федерации.

Учитывая вышеизложенное, представляется необходимым из части 7 статьи 4 законопроекта исключить слова: «за исключением случаев, предусмотренных федеральными законами».

Кроме этого, согласно части 8 статьи 4 законопроекта разграничение полномочий между уровнями публичной власти обеспечивается соответствующими финансовыми и материальными ресурсами. Между данной нормой и положением части 7 статьи 4 законопроекта явно усматривается внутреннее противоречие, которое следует устранить.

6. Часть 1 статьи 8 законопроекта закрепляет за муниципальными образованиями право устанавливать официальные символы, отражающие исторические, культурные, национальные и иные местные традиции и особенности.

Следует отметить, что законопроект не содержит перечень муниципальной официальной символики. Соответственно в муниципальных образованиях ее элементный состав будет варьироваться.

В Федеральном законе № 131-ФЗ также не было предусмотрено подобного перечня. В результате этого на практике в муниципальных образованиях состав официальной символики даже в рамках одного субъекта Российской Федерации существенно различается. Так, например, анализ уставов муниципальных образований в Чувашской Республике показал, что в одних муниципальных образованиях предусмотрен лишь один символ — герб (Батыревский, Чебоксарский, Яльчикский районы), в других — герб и флаг (г. Новочебоксарск, Мариинско-Посадский муниципальный район, Мариинско-Посадское городское поселение). В одном городском округе наряду с гербом и флагом имеется и такая символика, как «величальная песня» (г. Чебоксары).

В уставах большинства сельских поселений какие-либо символы вообще не упоминаются.

Учитывая изложенное, представляется целесообразным в статье 8 законопроекта дать легальное определение понятию «официальные символы муниципальных образований» и предусмотреть перечень возможной официальной муниципальной символики.

7. В отношении главы 2 законопроекта, регулирующей территориальные основы организации местного самоуправления, участники ФЭС полагают необходимым отметить следующее.

Одной из конституционных новелл Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 года № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» является закрепление нормы, исключающей обязательность поселенческой основы организации местного самоуправления в Российской Федерации. 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 учетом исторических и иных местных традиций.

Для обозначения территорий местного самоуправления конституционный законодатель использовал юридическую конструкцию «муниципальное образование». Данная юридическая конструкция требует легального определения. Однако данное определение отсутствует как в тексте самой Конституции Российской Федерации, так и вообще в законодательстве Российской Федерации. Нет его и в Гражданском кодексе Российской Федерации, где этот термин впервые появился в 1994 году и ввел понятие «муниципальное образование» как правовую конструкцию. При этом Федеральный закон № 131-ФЗ дал определение «муниципальному образованию» через перечисление его видов и подробное описание характеристик каждого из них.

В части 2 статья 9 законопроекта предусмотрено, что местное самоуправление осуществляется в следующих видах муниципальных образований: городской округ;

муниципальный округ, внутригородская территория (внутригородское муниципальное образование) города федерального значения.

Таким образом, в законопроекте исключается возможность создания муниципальных районов и входящих в их состав городских и сельских поселений (а также городских округов с внутригородским делением и входящих в их состав внутригородских районов), а по факту — двухуровневой организации местного самоуправления в Российской Федерации.

Как представляется, муниципальное образование — это юридическое обозначение очерченного границей населенного пункта или населенной территории, на которых осуществляется местное самоуправление (муниципальная публичная власть). Вроде бы схожее определение дается и в законопроекте (часть 1 статьи 9), определяющее, что муниципальным образованием признается территория с постоянно проживающим населением, в границах которой местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления. Но не стоит при этом забывать, что естественная, конституционная, если говорить юридическим языком, основа местного самоуправления — это прежде всего населенные пункты и их территориально и исторически обусловленные объединения. А из представленного в законопроекте определения муниципального образования выпала его главная составляющая — населенный пункт (город, поселок, село и т. п.).

Следует отметить, что в части исторических традиций формирования территорий муниципальных образований Конституционный Суд Российской Федерации в Постановлении от 18 мая 2011 года № 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.

В советский и ранний постсоветский периоды (Закон Российской Федерации «О местном самоуправлении в Российской Федерации» от 6 июля 1991 года) основы территориальной организации и управления также строились на поселенческо-районном и городском принципах, а административно-территориальное и муниципальное деление не разделялось между собой. Данную конструкцию восприняла и Конституция 1993 года. Ее можно и нужно считать исторически сложившейся и конституционно оправданной.

В этой связи стоит отметить, что в соответствии с положениями Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 13 февраля 2019 года № 207-р, основными направлениями пространственного развития Российской Федерации являются, в частности, улучшения условий жизни жителей малых и средних городов и сельских населенных пунктов.

Участники ФЭС полагают, что данную позицию следует учитывать в дальнейшем территориальном муниципальном строительстве, в том числе в части сохранения и развития поселенческого уровня.

В части территориальной организации местного самоуправления важным представляется и вопрос ее 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 (в последующим их число увеличилось до восьми), создав при этом два уровня местного самоуправления, наряду с «одноуровневым» в городском округе

(и, в последующем, — в муниципальном округе). Таким образом, понятия «поселение» и «населенный пункт», бывшие до этого синонимами, были концептуально разведены — поселение стало базовым видом муниципального образования, причем родовым для «первого уровня» местного самоуправления, а населенный пункт — основной единицей административно-территориального деления, причем тоже родовой.

Исходя из этого, участники ФЭС полагают, что общие принципы административно-территориального устройства необходимо урегулировать на уровне федерального законодательства. В частности, представляется целесообразным предусмотреть, среди прочего:

- нормативное закрепление понятия «населенный пункт» и его виды (городской и сельский);

- установление понятий «город» и «поселок» как видов городских населенных 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, а легального их определения нет, если не считать Указ Президиума Верховного Совета РСФСР от 17 августа 1982 года «О порядке решения вопросов административно-территориального устройства РСФСР», действующий сегодня в части, не противоречащей федеральному законодательству (а эту непротиворечивость уже трудно определить).

Конституционный Суд Российской Федерации в Постановлении от 24 января 1997 года № 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 ввиду осуществление конкретного административно-территориального устройства на территории субъекта федерации, что, конечно, является сферой ответственности региональных властей данного субъекта федерации: создание и упразднение населенных 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 населенные пункты в разных частях страны иметь разный статус — в одних считаться сельскими, а в других городскими.

Необходимость в определенной унификации понятий и порядка осуществления административно-территориальных преобразований 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 ее государственной целостности и единстве системы государственной власти (статья 5). Населенные пункты — не просто единицы управления территорией, это — географические объекты, ключевые элементы экономической географии, единицы системы расселения, социальная, экономическая и демографическая основа местного самоуправления. Населенные 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.

Отступление от указанного системного подхода по территориальной организации местного самоуправления в субъектах Российской Федерации может послужить причиной:

- ликвидации поселенческой территориальной организации местного самоуправления, что может кардинально ухудшить перспективы развития территорий упраздненных поселений, малых городов и сельских территорий вообще;

- сокращения числа депутатов представительных органов муниципальных образований, представляющих интересы населения ликвидируемых поселений. Их присутствие будет возможным исключительно на уровне городских и муниципальных округов, что приведет к ухудшению взаимодействия населения и депутатов представительных органов муниципальных образований, которые должны представлять его интересы. В этой связи, в случае принятия рассматриваемой нормы законопроекта, представляется необходимым увеличение проектируемой частью 6 статьи 15 законопроекта численности депутатов представительного органа городского округа, муниципального округа в полтора — два раза, с установлением «вилки» и возможностью определения конкретной численности депутатов уставом соответствующего муниципального образования;

- возникновения территориальной удаленности населения от исполнительно-распорядительного органа объединенного муниципального образования (местной администрации), что может сократить возможности населения в получении соответствующих услуг и в оказании влияния на местную исполнительно-распорядительную власть в решении жизненно важных для него вопросов;

- включения в состав городского или муниципального округа значительного количества сельских населенных пунктов, что негативно повлияет на эффективность инфраструктурной взаимосвязи между такими населенными пунктами, объединяемыми в городской или муниципальный округ, а также на интеграцию населенных пунктов в общую инфраструктуру городского (муниципального) округа;

- возникновения неопределенности в статусе отдельных категорий сельских жителей и работников, которые получают льготы и выплаты в связи с проживанием и (или) работой в сельской местности.

Указанные негативные для отдаленных территорий обстоятельства с большой вероятностью приведут к нарастающей концентрации населения в административном центре городского (муниципального) округа или около него, и значительному сокращению проживающих граждан в отдаленных от данного центра населенных пунктах. То есть, увеличится диспропорция в расселении граждан на территориях субъектов Российской Федерации и площадь неосвоенных территорий по стране в целом. Такая тенденции чревата обезлюдением и деградацией периферийных зон страны, особенно сельской местности и районов Крайнего Севера и Дальнего Востока, что негативно отразится, среди прочего, на экономике в виде экономических, демографических и территориальных диспропорций. Преодоление этого диктует объективную необходимость учета интересов как городских, так и сельских территорий России, а также интересов субъектов Российской Федерации.

Отсутствие возможности организации предоставления населению городских и сельских поселений определенных жизненно важных услуг может быть связано не только с неэффективной деятельностью органов местного самоуправления соответствующих поселений, но и с недостаточной финансовой базой бюджетов

поселений, формирование которой зависит от источников доходов, закрепляемых за поселениями на федеральном и региональном уровнях власти. Представляется, что концентрация всех ресурсов бюджетов поселений в бюджете объединенного муниципального образования (городского или муниципального округа) ещё не является достаточным условием для улучшения ситуации с обеспечением жизнедеятельности населения соответствующих территорий (упраздненных поселений).

Полагаем, что в случае поселений, имеющих достаточный потенциал социально-экономического и демографического развития, в том числе при наличии сложившейся на их территориях социальной, транспортной и иной инфраструктуры, необходимой для самостоятельного решения органами местного самоуправления таких городских и сельских поселений вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения, предусмотренных законопроектом, необходимо сохранить их статус городских, сельских поселений как муниципальных образований.

По данным Министерства юстиции Российской Федерации по состоянию на 1 января 2021 года в Российской Федерации количество городских округов составляет — 627, городских поселений — 1327. Основу городских округов и городских поселений сегодня составляют города, в которых концентрируется демографический, экономический, культурный и общественный потенциал, и которые с необходимостью должны иметь статус самостоятельного муниципального образования — городского поселения или городского округа. В противном случае неясно, как может обеспечиваться конституционное право на самостоятельное решение населением вопросов местного значения, если даже далеко не все города будут иметь право на самостоятельную местную публичную власть. Это же касается и успешно развивающихся сельских поселений, составляющих настоящее демографическое и социально-экономическое ядро окружающей сельской территории.

Вместе с тем указанные городские и сельские поселения, очевидно, не могут решать ряд вопросов местного значения, требующих взаимного эффективного и согласованного взаимодействия между собой и соответствующего социально-экономического потенциала. Например, к таким вопросам относятся организация в границах территорий городских и сельских поселений электро- и газоснабжения, организация дорожной деятельности в отношении автомобильных дорог местного значения вне границ населенных пунктов городских и сельских поселений, создание условий для предоставления транспортных услуг населению и организация транспортного обслуживания населения между поселениями и т.д. В связи с этим участники ФЭС предполагают, что при сохранении поселенческого уровня муниципальных образований целесообразно сохранить и муниципальные районы для решения вопросов местного значения межпоселенческого (межмуниципального по своей сути) характера, которые должны решаться во всей совокупности городских и сельских поселений данной территории. Такое публичное межмуниципальное сотрудничество и обеспечивающие его механизмы заведомо эффективней для решения многих вопросов местного значения, чем договорное межмуниципальное сотрудничество, что и подкрепляется опытом организации и деятельности «двухуровневой» системы местной власти на протяжении последних ста с лишним лет отечественной истории.

В законопроекте возможно предусмотреть обязанность установления законом субъекта Российской Федерации критериев, в соответствии с которыми должен решаться данный вопрос. Например, к таким критериям в законе субъекта Российской Федерации возможно отнести превышение уровня расчетной бюджетной

обеспеченности городских и сельских поселений в субъекте Российской Федерации или части таких поселений на одного жителя в два и более раза от среднероссийского уровня.

Вместе с тем, даже в пределах одного субъекта Российской Федерации уровень социально-экономического развития его территорий может существенно различаться, поэтому в законопроекте возможно предусмотреть установление на территориях субъекта федерации как одноуровневой, так и двухуровневой системы организации местного самоуправления, в том числе одновременно наличие и того, и другого (смешанная система). Например, в настоящее время такая система существует в Свердловской области, в которой наряду с одноуровневыми муниципальными образованиями сохранены 6 муниципальных районов и входящие в их состав поселения.

В связи с изложенным участники ФЭС полагают, что решение вопроса о сохранении или введении одноуровневой, двухуровневой или смешанной системы организации местного самоуправления в конкретном субъекте Российской Федерации должно осуществляться именно органами государственной власти субъектов Российской Федерации путем принятия соответствующего закона субъекта Российской Федерации. Такая возможность в настоящее время предусмотрена в Федеральном законе № 131-ФЗ, согласно которому могут создаваться в соответствии с законами субъектов Российской Федерации городские и муниципальные округа, а также муниципальные районы и поселения.

В качестве альтернативного варианта возможно принятие одноуровневой системы территориальной организации местного самоуправления в субъектах Российской Федерации путем введения в законопроекте, наряду с муниципальными округами, городскими округами и внутригородскими муниципальными образованиями городов федерального значения, ещё одного вида муниципальных образований — поселений (без разделения их на городские или сельские). Данным статусом могут наделяться существующие в настоящее время отдельные городские и сельские населенные пункты (малые города, поселки, крупные села, как правило не являющиеся административными центрами подлежащих упразднению муниципальных районов, но имеющие перспективы социально-экономического и демографического развития и необходимый для этого финансовый, экономический, социальный и человеческий потенциал.

Данные поселения не будут входить в состав муниципальных и городских округов, и будут самостоятельно осуществлять на своей территории вопросы местного значения преобразованных, ранее бывших городских и сельских поселений, а так же, возможно, часть вопросов местного значения подлежащих упразднению муниципальных районов. При этом решение вопроса о создании таких поселений в конкретном субъекте Российской Федерации также должно осуществляться именно органами государственной власти субъектов Российской Федерации путем принятия соответствующего регионального закона, в том числе, возможно, на основании установленных в данном региональном законе формализованных критериев.

При такой вариации потребуется корректировка и статьи 32 законопроекта в части установления двух (а возможно и трех) перечней полномочий органов местного самоуправления по решению вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения (вопросов местного значения), соответственно отдельно для городских и муниципальных округов, отдельно для поселений и, возможно, — отдельно для внутригородских территорий (внутригородских муниципальных образований) городов федерального значения.

Участники ФЭС полагают, что указанная модель территориальной организации местного самоуправления позволит создать более сбалансированный вариант одноуровневой системы местного самоуправления в субъектах Российской Федерации, учитывая особенности конкретных территорий, и уменьшит риски социально-экономической и демографической деградации малых городов, поселков, сел и сельских территорий в целом.

8. Нормы части 6 статьи 12 законопроекта предусматривают, что объединение городских округов, объединение городского округа с муниципальным округом осуществляются с согласия населения, выраженного представительными органами каждого из объединяемых муниципальных образований. Вместе с тем в данной норме, по непонятным причинам, не предусмотрено такой формы преобразования муниципальных образований, как объединение муниципальных округов и форма выражения мнения населения на такое преобразование, поэтому положения части 6 статьи 12 законопроекта нуждаются в уточнении.

9. Частью 1 статьи 19 главы 3 «Организационные основы местного самоуправления» законопроекта установлено, что глава муниципального образования является высшим должностным лицом муниципального образования и наделяется уставом муниципального образования в соответствии с настоящей статьей собственными полномочиями по решению вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения. Однако при этом законопроектом ему не предоставлено право от имени муниципального образования приобретать и осуществлять имущественные и иные права и обязанности, выступать в суде без доверенности. Вместе с тем данное право предоставлено главе местной администрации, другим должностным лицам местного самоуправления в соответствии с уставом муниципального образования (часть 3 статьи 13 законопроекта). Учитывая статус главы муниципального образования, его следует включить в круг лиц, обладающих указанным правом.

10. Законопроектом предусмотрены различные организационные формы и способы межмуниципального сотрудничества. Это членство в объединениях муниципальных образований, учреждение межмуниципальных хозяйственных обществ, в том числе межмуниципального печатного средства массовой информации, создание некоммерческих организаций муниципальных образований, заключение договоров и соглашений.

При этом не установлено, кто определяет порядок участия муниципального образования в организации межмуниципального сотрудничества. Хотя именно представительные органы муниципальных образований рассматривают и решают вопрос о необходимости кооперации друг с другом и о формах данного объединения.

Представляется, что данный вопрос должен быть отнесен к исключительной компетенции именно представительного органа муниципального образования.

11. Частью 9 статьи 19 законопроекта установлено, что порядок предварительного рассмотрения высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации и представления представителю органу муниципального образования кандидатов на должность главы муниципального образования устанавливается законом субъекта Российской Федерации.

Согласно статье 32 Конституции Российской Федерации граждане Российской Федерации имеют право избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления, а также участвовать в референдуме (часть 2). Не имеют права избирать и быть избранными лишь граждане, признанные судом недееспособными, а также содержащиеся в местах лишения свободы по приговору суда (часть 3 статьи 32 Конституции Российской Федерации).

Учитывая данные нормы Конституции Российской Федерации, необходимо в части 9 статьи 19 законопроекта обозначить критерии, по которым высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации будет проводиться предварительное рассмотрение кандидатов на должность главы муниципального образования.

Без установления таких критериев конституционные права граждан избирать и быть избранными, в том числе в органы местного самоуправления, могут быть нарушены.

12. В соответствии с принципом единства системы публичной власти глава муниципального образования, возглавляющий местную администрацию, одновременно замещает государственную должность субъекта Российской Федерации и муниципальную должность (часть 18 статьи 19 законопроекта).

Не ясно, должен ли глава муниципального образования, как лицо, замещающее государственную должность субъекта Российской Федерации, отчитываться перед органами государственной власти о своей деятельности.

Необходимо проработать вопрос о распространении запретов, ограничений и обязанностей, предоставления гарантий (в том числе пенсионных) главе муниципального образования в связи с занятием им двух должностей — государственной должности субъекта Российской Федерации и муниципальной должности.

Более того, вызывает вопрос — как рассматриваемая норма соотносится с положением статьи 12 Конституции Российской Федерации, устанавливающей, что местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно, а органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти (учитывая, что глава муниципального образования — орган местного самоуправления), и частью 6 статьи 1 законопроекта, в которой закрепляется аналогичная норма? Нет ли здесь противоречия Конституции и внутреннего противоречия между самими нормами законопроекта?

Кроме того, следует отметить, что в статье 19 законопроекта определен статус лица, замещающего государственную должность субъекта Российской Федерации и муниципальную должность, только в отношении главы муниципального образования, возглавляющего местную администрацию. Непонятно, почему глава муниципального образования, исполняющего полномочия председателя представительного органа муниципального образования, не имеет такой совмещенный статус. Появляются, таким образом, главы муниципальных образований с неравным статусом.

13. В соответствии с частью 18 статьи 22 законопроекта при наличии в структуре местной администрации территориальных органов местной администрации местная администрация формируется в виде коллегиального органа.

Данная норма не согласуется с частью 2 статьи 22 законопроекта, предусматривающей, что местной администрацией руководит глава местной администрации на принципах единоначалия.

Кроме этого, законопроектом определено, что руководители территориальных и отраслевых (функциональных) (при наличии) органов местной администрации замещают муниципальные должности. Таким образом, они приобретают публичный статус. Непонятно, как это соотносится с непубличностью обретения главами территориальных и функциональных органов местной администрации, которые не являются органами местного самоуправления, своего статуса, а также с их соподчиненностью главе местной администрации. Вызывает вообще сомнение, что лица, не возглавляющие органы местного самоуправления, могут занимать муници-

пальные должности. Опять же требуется легальное определение понятия «муниципальная должность» и «лицо, замещающее муниципальную должность».

14. Согласно пункту 6 части 3 статьи 21 законопроекта основаниями для удаления главы муниципального образования в отставку является систематическое недостижение показателей эффективности деятельности органов местного самоуправления. Неясно, что подразумевается под словом «систематическое». Без точного определения временного периода либо количественного показателя, а также установления точных критериев определения показателей эффективности деятельности возникнут разночтения и проблемы в правоприменительной практике.

В связи с этим необходимо в статье 21 законопроекта указать базовые критерии определения показателей эффективности деятельности органов местного самоуправления.

Кроме того, требует дополнительного обоснования проектируемая норма части 15 статьи 21 законопроекта, согласно которой вопрос об удалении главы муниципального образования в отставку может быть вынесен на повторное рассмотрение представительного органа муниципального образования не ранее чем через два месяца со дня проведения заседания представительного органа муниципального образования, на котором рассматривался указанный вопрос. Не ясно, чем обоснован именно двухмесячный срок (в действующем Федеральном законе №131-ФЗ это год).

15. Согласно пункту 11 части 1 статьи 16 законопроекта в исключительной компетенции представительного органа муниципального образования находится заслушивание ежегодных отчетов главы муниципального образования, главы местной администрации о результатах их деятельности, деятельности местной администрации и иных подведомственных главе муниципального образования органов местного самоуправления, в том числе о решении вопросов, поставленных представительным органом муниципального образования.

С указанным положением не согласуется пункт 2 части 11 статьи 22 законопроекта, согласно которому глава местной администрации, осуществляющий свои полномочия по результатам конкурса, представляет представителю органу муниципального образования ежегодные отчеты о результатах своей деятельности и деятельности местной администрации.

Таким образом, указанная формулировка пункта 2 части 11 статьи 22 законопроекта допускает, что глава местной администрации может не присутствовать на заседании представительного органа муниципального образования, когда будет рассматриваться его отчет, в свою же очередь пункт 11 части 1 статьи 16 законопроекта предполагает его личное присутствие на указанном заседании. Данную коллизию следует устранить, а также пункт 2 части 11 статьи 22 законопроекта следует дополнить словами «в том числе о решении вопросов, поставленных представительным органом муниципального образования».

16. В части 1 статьи 32 главы 4 «Функциональные основы организации местного самоуправления» законопроекта определен перечень полномочий органов местного самоуправления по решению вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения, а в части 2 этой же статьи законопроекта — перечень полномочий, которые могут закрепляться законом субъекта Российской Федерации за органами местного самоуправления в целях обеспечения жизнедеятельности населения. При этом в соответствии с частью 3 данной статьи законопроекта определено, что предусмотренные частью 2 данной статьи полномочия, не отнесенные

в соответствии с указанной частью к полномочиям органов местного самоуправления, являются «перераспределенными полномочиями» и исполняются органами государственной власти субъекта Российской Федерации.

Таким образом, в законопроекте принципы включения полномочий органов местного самоуправления в один из указанных перечней не определены, а также не содержатся в пояснительной записке к законопроекту, поэтому механизм формирования указанных перечней непонятен.

В данном перечне содержится ряд полномочий, не имеющих первостепенного значения для непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения (например, оказание поддержки социально ориентированным некоммерческим организациям, принятие решений и проведение на территории муниципального образования мероприятий по выявлению правообладателей ранее учтенных объектов недвижимости, направление сведений о правообладателях данных объектов недвижимости для внесения в Единый государственный реестр недвижимости, осуществление международных и внешнеэкономических связей), а другие полномочия требуют конкретизации (например, обеспечение доступности медицинской помощи, осуществление мер по противодействию коррупции в границах муниципального образования).

Законопроектом устанавливаются всего 27 «неотъемлемых» полномочий органов местного самоуправления по решению вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения. Большая часть таких полномочий относится к формально-правовой стороне и с непосредственным обеспечением жизнедеятельности населения как раз не связана (например, принятие устава муниципального образования; издание муниципальных правовых актов; установление официальных символов муниципального образования; исполнение бюджета муниципального образования; владение, пользование и распоряжение имуществом, находящимся в муниципальной собственности; установление, изменение и отмена местных налогов и сборов муниципального образования; осуществление муниципального контроля; организационное и материально-техническое обеспечение подготовки и проведения муниципальных выборов, местного референдума; осуществление закупок товаров, работ, услуг для обеспечения муниципальных нужд и т. п.).

При этом в перечень таких полномочий не включены полномочия по разработке документов стратегического планирования муниципальных образований, что предусмотрено законодательством о стратегическом планировании. Такие полномочия, а также полномочие по разработке совместных документов стратегического планирования на территориях крупных городских агломераций целесообразно включить в рассматриваемый перечень.

К числу «неотъемлемых» полномочий, более тесно связанных с непосредственным обеспечением жизнедеятельности населения, можно отнести только восемь из них:

— обеспечение доступности медицинской помощи (пункт 6 части 1 статьи 32 законопроекта). При этом формулировка законопроекта не развивает, а «размывает» конституционную норму, в соответствии с которой органы местного самоуправления «решают иные вопросы местного значения, а также в соответствии с федеральным законом обеспечивают в пределах своей компетенции доступность медицинской помощи» (часть 1 статьи 132 Конституции Российской Федерации). Таким образом, из указанной нормы Конституции следует, что обеспечение доступности медицинской помощи к вопросам местного значения не относится, а федеральным законом должна быть установлена компетенция органов местного самоуправления

в части обеспечения доступности медицинской помощи, поскольку муниципалитеты, очевидно, не могут обеспечить доступность всех видов медицинской помощи;

— утверждение правил благоустройства территории муниципального образования (пункт 10 части 1 статьи 32 законопроекта). При этом отсутствует полномочие в части собственно осуществления деятельности по благоустройству (за исключением развития внутривидовых территорий). Кроме того, законопроектом (статья 57) не раскрываются особенности нового института — правила благоустройства муниципального округа (в настоящее время правила благоустройства разрабатываются для территорий поселений, городских округов, внутригородских районов);

— развитие внутривидовых территорий (пункт 11 части 1 статьи 32 законопроекта). При этом в федеральном законодательстве понятие внутривидовой территории отсутствует, что делает реализацию данной нормы без внесения соответствующих изменений в законодательство, невозможной;

— обеспечение первичных мер пожарной безопасности в границах муниципального образования (пункт 19 части 1 статьи 32 законопроекта);

— создание условий для обеспечения жителей муниципального образования услугами организаций культуры, организации досуга, массового отдыха жителей муниципального образования (пункт 20 части 1 статьи 32 законопроекта). При этом «организация библиотечного обслуживания населения, комплектование и обеспечение сохранности библиотечных фондов библиотек муниципального образования», а также «осуществление мероприятий по обеспечению безопасности людей на водных объектах, охране их жизни и здоровья» отнесены законопроектом к перераспределяемым полномочиям, которые могут исполняться органами государственной власти субъекта Российской Федерации, что ограничивает возможности органов местного самоуправления по их реализации;

— сохранение, использование и популяризация объектов культурного наследия (памятников истории и культуры), находящихся в собственности муниципального образования, охрана объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) местного (муниципального) значения, расположенных на территории муниципального образования (пункт 21 части 1 статьи 32 законопроекта);

— оказание поддержки социально ориентированным некоммерческим организациям, благотворительной деятельности и добровольчеству (волонтерству) (пункт 22 части 1 статьи 32 законопроекта);

— организация и осуществление мероприятий по работе с детьми и молодежью в муниципальном образовании (пункт 23 части 1 статьи 32 законопроекта).

Исполнение указанных 8 полномочий составляет сегодня незначительную долю расходов местных бюджетов. Расчеты, проведенные Фондом «Институт экономики города» на примере отчета об исполнении консолидированного бюджета городских округов за 2019 год показывают, что доля расходов на исполнение таких полномочий составила не более 19% расходов бюджетов городских округов на реализацию вопросов местного значения (без учета расходов на реализацию переданных государственных полномочий), в том числе по статьям расходов:

- обеспечение первичных мер пожарной безопасности — 0,1%;
- благоустройство — 8%;
- молодежная политика — 1,3%;
- охрана семьи и детства — 3,4%;
- культура — 5,6%;
- здравоохранение (в пределах компетенции МСУ) — 0,5%.

Таким образом, можно говорить о существенном сокращении не только объема полномочий органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения, но и финансирования на решение вопросов местного значения.

Законопроектом также устанавливается 28 полномочий «в целях обеспечения жизнедеятельности населения» («перераспределяемые» полномочия), отнесение которых к полномочиям органов государственной власти субъекта Российской Федерации либо к полномочиям органов местного самоуправления устанавливается законом субъекта Российской Федерации. В числе этих полномочий — наиболее важные, в том числе и наиболее «ресурсоемкие», полномочия, которые действующим законодательством отнесены к полномочиям по решению вопросов местного значения, в том числе:

- организация электро-, тепло-, газо- и водоснабжения населения, водоотведения, снабжения населения топливом;

- дорожная деятельность в отношении автомобильных дорог местного значения и обеспечение безопасности дорожного движения на них;

- создание условий для предоставления транспортных услуг населению и организация транспортного обслуживания населения;

- разработка и утверждение программ комплексного развития систем коммунальной, транспортной и социальной инфраструктуры;

- обеспечение малоимущих граждан жилыми помещениями, организация строительства и содержания муниципального жилищного фонда, создание условий для жилищного строительства, а также иных полномочий органов местного самоуправления в соответствии с жилищным законодательством;

- полномочия в сфере градостроительной деятельности;

- организация предоставления общедоступного и бесплатного дошкольного, начального общего, основного общего, среднего общего образования по основным общеобразовательным программам в муниципальных образовательных организациях (за исключением полномочий по финансовому обеспечению реализации основных общеобразовательных программ в соответствии с федеральными государственными образовательными стандартами), организация предоставления дополнительного образования детей в муниципальных образовательных организациях (за исключением дополнительного образования детей, финансовое обеспечение которого осуществляется органами государственной власти субъекта Российской Федерации), создание условий для осуществления присмотра и ухода за детьми, содержания детей в муниципальных образовательных организациях;

- содействие развитию малого и среднего предпринимательства и др.

Указанное свидетельствует о том, что важным этапом реализации предлагаемых мер должны стать дальнейшие изменения бюджетного и налогового законодательства. Необходимо провести большую работу по оценке «стоимости» полномочий и закрепить источники и механизмы их финансирования за тем или иным уровнем публичной власти.

Такая работа должна вестись в диалоге с субъектами федерации и муниципальными образованиями. Как отмечалось, законопроект предусматривает, что в целях обеспечения жизнедеятельности населения законом субъекта федерации за органами местного самоуправления могут закрепляться ресурсоемкие полномочия. В этой связи целесообразно обсудить вопрос о возможности закрепления законом субъекта федерации за муниципальными образованиями только части вопросов, в рамках одного полномочия из установленного перечня. Например, в рамках полномочия по созданию условий для обеспечения жителей услугами связи, обще-

ственного питания, торговли и бытового обслуживания, целесообразно закрепить за муниципалитетом только один вопрос — обеспечение жителей услугами торговли и бытового обслуживания.

Согласно части 3 статьи 6 Федерального закона № 414-ФЗ законами субъекта Российской Федерации может осуществляться перераспределение полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта Российской Федерации в соответствии с данным Федеральным законом и федеральным законом, устанавливающим общие принципы организации местного самоуправления. При этом перераспределение полномочий допускается на срок не менее срока полномочий законодательного органа субъекта Российской Федерации и такие законы субъекта Российской Федерации должны вступать в силу только с начала очередного финансового года.

Вместе с тем в законопроекте отсутствуют требования о том, что указанные законы субъектов Российской Федерации вступают в силу с начала очередного финансового года и что такое перераспределение полномочий допускается на срок не менее срока полномочий законодательного органа субъекта Российской Федерации, что не соответствует положениям части 3 статьи 6 Федерального закона № 414-ФЗ, а также может создать негативную практику перераспределения полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта Российской Федерации ежегодно и/или по несколько раз в течение финансового года. Данное перераспределение полномочий может нарушить стабильность реализации полномочий органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта Российской Федерации и ухудшить качество их исполнения на региональном и муниципальном уровнях.

Кроме того, из положений законопроекта не ясно, возможно ли осуществлять перераспределение части полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта Российской Федерации в пределах одного вопроса обеспечения жизнедеятельности населения из предусмотренных частью 2 статьи 32 законопроекта (как в настоящее время возможно в отношении вопросов местного значения) или необходимо передавать всю совокупность полномочий по соответствующему вопросу? Например, возможно ли осуществить перераспределение законом субъекта Российской Федерации полномочия от органов местного самоуправления органам государственной власти субъекта Российской Федерации только по организации в границах муниципального образования электроснабжения населения или необходимо передавать субъекту Российской Федерации всё полномочие, предусмотренное пунктом 1 части 2 статьи 32 законопроекта в совокупности, а именно по организации в границах муниципального образования электро-, тепло-, газо- и водоснабжения населения, водоотведения, снабжения населения топливом.

Также непонятно, возможно ли такое перераспределение в отношении всех муниципальных образований на территории субъекта Российской Федерации или отдельных видов муниципальных образований или отдельных муниципальных образований. Установление различного объема полномочий для разных муниципальных образований на территории субъекта Российской Федерации будет сдерживать развитие, среди прочего, и межмуниципального сотрудничества.

В соответствии с частью 1 статьи 132 Конституции Российской Федерации органы местного самоуправления самостоятельно управляют муниципальной собственностью, формируют, утверждают и исполняют местный бюджет, вводят местные налоги и сборы, решают иные вопросы местного значения, а также в соот-

ветствии с федеральным законом обеспечивают в пределах своей компетенции доступность медицинской помощи. При этом органы местного самоуправления могут наделяться федеральным законом, законом субъекта Российской Федерации отдельными государственными полномочиями при условии передачи им необходимых для осуществления таких полномочий материальных и финансовых средств.

Таким образом, в соответствии с указанными положениями Конституции Российской Федерации органы местного самоуправления могут осуществлять две категории полномочий — полномочия по решению вопросов местного значения и переданные им государственные полномочия.

В Конституции Российской Федерации не упоминается о «перераспределенных полномочиях» (от органов местного самоуправления?), исполняемых органами государственной власти субъекта Российской Федерации. При этом из положений законопроекта не ясно, а за каким вообще уровнем публичной власти первично закрепляются указанные полномочия в качестве собственных (за субъектами Российской Федерации или муниципальными образованиями).

В соответствии с Конституцией (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.

Процедуру перераспределения полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта Российской Федерации следует отличать от конституционной процедуры разграничения полномочий между уровнями публичной власти, которая осуществляется путем отнесения (в соответствии с Конституцией) федеральными законами, и в ряде случаев принятыми в соответствии с ними законами субъектов Российской Федерации, к компетенции органов государственной власти и органов местного самоуправления собственных полномочий по решению тех или иных вопросов по предметам их ведения. В результате перераспределения полномочий между органами государственной власти и органами местного самоуправления законом субъекта Российской Федерации осуществляется передача уже установленных (разграниченных) федеральными законами полномочий от одного уровня публичной власти другому. При этом природа компетенций по принадлежности к какому-либо уровню публичной власти, установленная в процессе разграничения компетенций между ними, при перераспределении полномочий не должна изменяться.

Таким образом, по общему правилу законами субъекта Российской Федерации возможно осуществлять перераспределение только собственных полномочий органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения.

Кроме того, перераспределение полномочий между органами государственной власти субъекта Российской Федерации и органами местного самоуправления по конкретному предмету ведения возможно только в том случае, если такая возможность напрямую установлена в соответствующем отраслевом федеральном законе как нормативном правовом акте более высокой юридической силы, чем закон субъекта Российской Федерации. В настоящее время указанный подход предусмотрен в части 1.2 статьи 17 Федерального закона № 131-ФЗ.

Следует отметить, что Комитетом Государственной Думы по региональной политике и местному самоуправлению был проведен экспертный анализ отраслевых федеральных законов на предмет выявления в них полномочий (прав и обязанно-

стей), осуществление которых тем или иным образом возложено на органы местного самоуправления. По итогам проведенной работы было выявлено, что 178 отраслевых федеральных законов содержат положения, определяющие 1766 полномочий и прав органов местного самоуправления. Из них 160 отраслевых федеральных законов содержат полномочия по решению вопросов местного значения, а 18 — полномочия и права за пределами вопросов местного значения.

Таким образом, учитывая, что из законопроекта исчезло само содержание конституционного понятия «вопросы местного значения», а следовательно и понятие «полномочий по решению вопросов местного значения», следует предположить о необходимости значительной корректировки всего указанного массива федерального законодательства.

Так, в частности, представляется необходимой синхронизация положений законопроекта с положениями главы 4 «Основные принципы принятия Государственным Советом решений при осуществлении его функций» Федерального закона от 8 декабря 2020 года № 394-ФЗ «О Государственном Совете Российской Федерации» (далее — Федеральный закон № 394-ФЗ), в которой содержатся нормы материального права, направленные на регулирование разграничения полномочий между органами публичной власти. Положения этой главы, как представляется, во взаимосвязи с положениями законопроекта, касающимися функциональных (компетенционных) основ организации местного самоуправления (глава 4), не в полной мере корреспондируются друг с другом и 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 Федерального закона № 394-ФЗ 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 (под которым, как представляется, следует подразумевать Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти»), весьма отодвигает задачу достижения точной определенности 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 Федерального закона № 394-ФЗ (как и в других нормативных правовых актах и в рассматриваемом законопроекте) 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 большие затруднения в правоприменительной практике, прежде всего при разграничении и определении объема 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 закреплен в указанной норме наравне с наделением органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, и предпола-

гает регулирование данного вопроса отдельным федеральным законом (что также не нашло отражения в проекте федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти»).

В этой связи участники ФЭС полагают, что вышеуказанные различия в подходах изложения полномочий могут привести к неоднозначности их истолкования как правоприменителями, так и контрольно-надзорными органами. В связи с чем, представляется целесообразным рассмотреть вопрос о более точном наименовании и изложении именно предметов ведения органов местного самоуправления (как это было сделано в отношении органов государственной власти субъекта Российской Федерации в рамках Федерального закона № 414-ФЗ), в том числе в части возможности их перераспределения на региональный уровень.

Конституционный Суд Российской Федерации неоднократно высказывался по вопросу о необходимости компетенционной определенности для каждого уровня публичной власти. В своем Постановлении от 9 июля 2020 года № 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 года № 2-П и от 3 июля 2019 года № 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 приближенного к населению территориального уровня публичной власти и вместе с тем соответствовать вытекающему из конституционного принципа равенства всех перед законом требованию формальной определенности, что предполагает ясное, четкое 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 неопределенные по объему 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 года № 2-П).

Участники ФЭС полагают, что целесообразно следовать этим принципиальным правовым позициям Конституционного Суда в законодательном проектировании, имея в виду, прежде всего, именно соблюдение интересов граждан.

17. Следует отметить, что в законопроекте не предусмотрены требования о необходимости определения законами субъектов Российской Федерации каких-либо обстоятельств или критериев (например, уровень расчетной бюджетной обеспеченности муниципальных образований) для отнесения полномочий законом субъекта

Российской Федерации к полномочиям органов местного самоуправления в целях обеспечения жизнедеятельности населения.

Участники ФЭС полагают, что указанные полномочия путем их перераспределения (но не разграничения) могут передаваться от органов местного самоуправления органам государственной власти субъекта Российской Федерации (без изменения их статуса и только временно) при наличии объективных (необходимых и достаточных) для этого обстоятельств согласно критериям, уставленным законами субъектов Российской Федерации. В противном случае, нельзя будет избежать субъективизма при принятии соответствующих решений, и связанных с ним негативных последствий, в том числе в долгосрочной перспективе.

Однако в любом случае при перераспределении полномочий между органами государственной власти и органами местного самоуправления необходимо руководствоваться нормами Европейской хартии местного самоуправления, ратифицированной Федеральным законом от 11 апреля 1998 года № 55-ФЗ, и являющейся частью российской правовой системы и нормативным правовым актом более высокой юридической силы, чем федеральный закон (часть 4 статья 15 Конституции), и прежде всего установленным ею принципом субсидиарности (части 3, 4 статьи 4). К таким нормам относятся: осуществление публичных полномочий должно возлагаться преимущественно на органы власти, наиболее близкие к гражданам; передача какой-либо функции другому органу власти должна производиться с учетом объема и характера конкретной задачи, а также требований эффективности и экономии; предоставляемые органам местного самоуправления полномочия, как правило, должны быть полными и исключительными; они могут быть поставлены под сомнение или ограничены иным центральным или региональным органом власти только в пределах, установленных законом.

Указанные принципы должны быть заложены в качестве критериев перераспределения полномочий от органов местного самоуправления органам государственной власти субъекта Российской Федерации, в противном случае положения Европейской хартии местного самоуправления будут нарушены.

18. Согласно статьям 65, 84–86 БК РФ бюджеты публично-правовых образований предназначены для исполнения расходных обязательств соответствующего публично-территориального образования, которые обуславливаются установленным законодательством Российской Федерации разграничением полномочий федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления и в силу которых осуществляется формирование расходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации (статьи 13–15 и 65 БК РФ).

Следует иметь в виду, что нормами Конституции Российской Федерации и бюджетного законодательства не допускается возможность изъятия доходов из местных бюджетов путем их перераспределения в бюджеты субъектов Российской Федерации для исполнения полномочий органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения, временно перераспределенных для исполнения органами государственной власти субъектов Российской Федерации. Доходы местных бюджетов не предназначены для исполнения расходных обязательств субъекта Российской Федерации, возникающих в связи с исполнением органами государственной власти субъекта Российской Федерации полномочий органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения, переданным данным органам государственной власти законом субъекта федерации и по его усмотрению. Статья 65 Федерального закона № 131-ФЗ и статья 140 БК РФ предоставляют

возможность субъектам Российской Федерации изымать средства в виде субсидий только из бюджетов наиболее обеспеченных муниципальных образований путем их перечисления в бюджеты субъектов Российской Федерации («отрицательный трансферт») для последующего выравнивания уровня расчетной обеспеченности других муниципальных образований.

В связи с изложенным в настоящее время перераспределенные от органов местного самоуправления органам государственной власти субъектов Российской Федерации полномочия должны осуществляться последними исключительно за счет собственных доходов бюджетов этих субъектов и материальных средств.

Установление в законопроекте перечня полномочий, которые могут закрепляться законом субъекта Российской Федерации за органами местного самоуправления в целях обеспечения жизнедеятельности населения (а не первично закреплены за ними в рамках федерального регулирования), и введение института «перераспределенных полномочий», исполняемых органами государственной власти субъекта Российской Федерации, потребует существенного изменения и усложнения порядка разграничения и перераспределения доходов между уровнями бюджетной системы Российской Федерации, механизма формирования межбюджетных отношений, принципов формирования доходной базы бюджетов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, установленных в Налоговом и Бюджетном кодексах Российской Федерации. При этом указанные принципы и механизмы не определены в законопроекте и даже базовые ориентиры их определения в настоящее время не понятны. В частности, в связи с изменением принципов установления полномочий органов местного самоуправления не ясно, как будет формироваться в Налоговом кодексе Российской Федерации и Бюджетном кодексе Российской Федерации гарантированная часть собственных доходов местных бюджетов, не будет ли она минимизирована (а речь ведь идет о крупных муниципалитетах — городских и муниципальных округах), и не будут ли нарушены положения Европейской хартии местного самоуправления и в этой части? В Хартии (статья 9), в частности, установлено, что:

— органы местного самоуправления имеют право в рамках национальной экономической политики на обладание достаточными собственными финансовыми ресурсами, которыми они могут свободно распоряжаться при осуществлении своих полномочий (пункт 1);

— финансовые ресурсы органов местного самоуправления должны быть соразмерны полномочиям, предоставленным им конституцией или законом (пункт 2);

— по меньшей мере часть финансовых ресурсов органов местного самоуправления должна пополняться за счет местных сборов и налогов, ставки которых органы местного самоуправления вправе определять в пределах, установленных законом (пункт 3);

— финансовые системы, на которых основываются ресурсы местных органов самоуправления, должны быть достаточно разнообразными и гибкими, с тем чтобы следовать, насколько это практически возможно, за реальным изменением издержек, возникающих при осуществлении местными органами своих полномочий (пункт 4);

— защита более слабых в финансовом отношении органов местного самоуправления требует ввода процедур финансового выравнивания или эквивалентных мер, направленных на корректировку последствий неравномерного распределения возможных источников финансирования, а также лежащих на этих органах расходов. Такие процедуры или меры не должны ограничивать свободу выбора органов местного самоуправления в пределах их собственной компетенции (пункт 5);

— порядок предоставления перераспределяемых ресурсов необходимо должным образом согласовывать с органами местного самоуправления (пункт 6);

— предоставляемые местным органам самоуправления субсидии по возможности не должны предназначаться для финансирования конкретных проектов. Предоставление субсидий не должно наносить ущерба основополагающему принципу свободного выбора органами местного самоуправления политики в сфере их собственной компетенции (пункт 7);

— для финансирования инвестиций органы местного самоуправления должны в соответствии с законом иметь доступ к национальному рынку капиталов (пункт 8).

19. Федеральный закон № 131-ФЗ устанавливает, что органы местного самоуправления должны заниматься «созданием условий для оказания медицинской помощи» (пункт 12 части 1 статьи 15, пункт 14 части 1 статьи 16), тогда как в законопроекте используется формулировка «обеспечение доступности медицинской помощи» (пункт 6 части 1 статьи 32 законопроекта), что говорит об ином уровне вовлеченности органов местного самоуправления в данный вопрос. Более того, не понятно, о доступности какого уровня медицинской помощи идет речь.

В этой связи следует учитывать, что согласно пункту 44 части 1 статьи 44 Федерального закона № 414-ФЗ к полномочиям органов государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, относится решение вопросов организации оказания населению субъекта Российской Федерации первичной медико-санитарной помощи, специализированной, в том числе высокотехнологичной, медицинской помощи, скорой, в том числе скорой специализированной, медицинской помощи и др. Таким образом, в указанном Федеральном законе пределы компетенции органов государственной власти субъекта Российской Федерации в указанной сфере четко определены.

В представленном законопроекте определить пределы компетенции органов местного самоуправления по обеспечению доступности медицинской помощи не представляется возможным, что допускает, с одной стороны, широкое усмотрение органов местного самоуправления в реализации данного полномочия, а с другой стороны, — возложение на органы местного самоуправления ничем не ограниченных обязанностей в данной сфере, например, по обеспечению доступности высокотехнологической медицинской помощи населению. В связи с этим в законопроекте необходимо детализировать полномочие органов местного самоуправления по обеспечению доступности медицинской помощи.

При этом необходимо учитывать, что в настоящее время в соответствии со статьей 17 Федерального закона от 21 ноября 2011 года № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» (далее — Федеральный закон № 323-ФЗ) к полномочиям органов местного самоуправления муниципальных округов, городских округов и муниципальных районов в сфере охраны здоровья относятся: создание условий для оказания медицинской помощи населению в соответствии с территориальной программой государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи и законом субъекта Российской Федерации в пределах полномочий, установленных Федеральным законом № 131-ФЗ, обеспечение организации оказания медицинской помощи в медицинских организациях муниципальной системы здравоохранения в случае передачи соответствующих полномочий в соответствии с частью 2 статьи 16 Федерального закона № 323-ФЗ, информирование населения муниципального образования, в том числе через средства массовой информации, о возможности распространения социально значимых

заболеваний и заболеваний, представляющих опасность для окружающих, на территории муниципального образования, осуществляемое на основе ежегодных статистических данных, а также информирование об угрозе возникновения и о возникновении эпидемий в соответствии с законом субъекта Российской Федерации, участие в санитарно-гигиеническом просвещении населения и пропаганде донорства крови и (или) ее компонентов, участие в реализации на территории муниципального образования мероприятий, направленных на спасение жизни и сохранение здоровья людей при чрезвычайных ситуациях, информирование населения о медико-санитарной обстановке в зоне чрезвычайной ситуации и о принимаемых мерах, реализация на территории муниципального образования мероприятий по профилактике заболеваний и формированию здорового образа жизни в соответствии с законом субъекта Российской Федерации, создание благоприятных условий в целях привлечения медицинских и фармацевтических работников для работы в медицинских организациях.

20. Согласно части 4 статьи 34 законопроекта финансовое обеспечение осуществления переданных полномочий осуществляется за счет субвенций из соответствующего бюджета. При этом органы местного самоуправления имеют право дополнительно использовать собственное имущество для осуществления переданных им отдельных государственных полномочий в случаях и порядке, предусмотренных уставом муниципального образования.

Вместе с тем участники ФЭС полагают, что органам местного самоуправления необходимо также предоставить право дополнительно использовать собственные финансовые средства для осуществления переданных им отдельных государственных полномочий в случаях и порядке, предусмотренных уставом муниципального образования, которое предусмотрено в настоящее время в части 5 статьи 19 Федерального закона № 131-ФЗ.

Кроме того, в законопроект следует включить установленное в части 3 статьи 20 Федерального закона № 131-ФЗ положение о том, что органы местного самоуправления несут ответственность за осуществление отдельных государственных полномочий в пределах выделенных муниципальным образованиям на эти цели материальных ресурсов и финансовых средств.

21. Нормы части 1 статьи 37 законопроекта предусматривают, что по вопросам осуществления органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации в случаях, установленных федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, в пределах своей компетенции вправе издавать обязательные для исполнения нормативные правовые акты и осуществлять контроль за их исполнением.

Данное положение не согласуется с наименованием указанной статьи 37 законопроекта, которая посвящена регулированию других правоотношений и звучит как «Участие органов местного самоуправления в осуществлении не переданных им государственных полномочий». Таким образом представляется, что осуществление органами местного самоуправления делегированных государственных полномочий, о которых очевидно идет речь в части 1 статьи 37 законопроекта, нельзя отождествлять с участием органов местного самоуправления в осуществлении не переданных им государственных полномочий.

В части 2 статьи 37 законопроекта определен перечень прав органов местного самоуправления. Необходимо проработать вопрос о включении в указанный перечень таких важных прав органов местного самоуправления, как право на: участие

в осуществлении деятельности по опеке и попечительству, создание условий для осуществления деятельности, связанной с реализацией прав местных национально-культурных автономий на территориях муниципального округа, городского округа, осуществление мероприятий, предусмотренных Федеральным законом «О донорстве крови и ее компонентов», осуществление мероприятий по защите прав потребителей, предусмотренных Законом Российской Федерации «О защите прав потребителей», предусмотренных в настоящее время в части 1 статьи 16.1 Федерального закона № 131-ФЗ.

22. В соответствии с частью 1 статьи 41 главы 5 «Непосредственное осуществление населением местного самоуправления и участие населения в осуществлении местного самоуправления» законопроекта к формам непосредственного осуществления населением местного самоуправления относятся: местный референдум, муниципальные выборы, сход граждан, территориальное общественное самоуправление. А к формам участия населения в осуществлении местного самоуправления — опрос, публичные слушания, общественные обсуждения, собрание граждан, инициативные проекты, староста сельского населенного пункта (часть 2 статьи 41 законопроекта).

В этой связи следует отметить, что территориальное общественное самоуправление по своей природе является формой участия населения в осуществлении местного самоуправления, а не формой непосредственного осуществления населением местного самоуправления. Соответственно пункт 4 части 1 статьи 41 законопроекта следует перенести в часть 2 статьи 41 законопроекта.

Одновременно в части 2 статьи 41 законопроекта в качестве формы участия населения в осуществлении местного самоуправления не указаны такие важные институты, как конференция граждан (собрание делегатов), обращения граждан в органы местного самоуправления, муниципальные общественные палаты.

Участникам ФЭС предлагается целесообразным дополнить главу 5 законопроекта новыми статьями, регулируемыми эти институты, а также рассмотреть возможность включения в законопроект отдельной статьи про муниципальный общественный контроль. В законопроекте можно пойти по пути непосредственного регулирования правил формирования, полномочий и взаимодействия институтов общественного контроля с органами местного самоуправления.

23. Согласно части 1 статьи 45 законопроекта под территориальным общественным самоуправлением понимается самоорганизация граждан по месту их жительства на части территории муниципального образования для самостоятельного и под свою ответственность осуществления собственных инициатив по вопросам непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения посредством осуществления хозяйственной деятельности по благоустройству территории, иной хозяйственной деятельности, направленной на удовлетворение социально-бытовых потребностей граждан, проживающих на соответствующей территории.

Однако, участники ФЭС обращают внимание, что по своей природе территориальное общественное самоуправление является общественно-публичным институтом, поэтому сводить всю деятельность этого института исключительно к хозяйственной деятельности представляется неверным.

Учитывая важность института территориального общественного самоуправления, все вопросы, связанные с его регулированием на муниципальном уровне (порядок регистрации устава территориального общественного самоуправления, порядок организации и осуществления территориального общественного самоуправления, условия и порядок выделения необходимых средств из местного

бюджета и др.), должны решаться не только нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования, но также уставом муниципального образования. Соответственно требуется корректировка частей 6, 9 и 15 статьи 45 законопроекта.

24. Статьей 47 законопроекта регулируются вопросы проведения публичных слушаний и общественных обсуждений.

Указанные институты призваны обеспечить информационную открытость действий и решений органов местного самоуправления и одновременно создать канал обратной связи, позволяющий населению влиять на выработку принимаемых решений. Это институты консультативные, а не прямой демократии. На публичных слушаниях и общественных обсуждениях не принимаются властные решения, их рекомендации не являются обязательными для органов местного самоуправления. Не допустить принятия кулуарных решений по значимым для населения вопросам, выявить общественное мнение и организовать его учет — цели проведения публичных слушаний и общественных обсуждений.

В данной статье законопроекта целесообразно дать определения этих двух институтов, чтобы развести эти два понятия, а также указать, что решения, принимаемые в ходе проведения публичных слушаний и общественных обсуждений, носят для органов местного самоуправления рекомендательный характер.

25. Частью 2 статьи 47 законопроекта установлено, что на публичные слушания должны выноситься:

1) проект устава муниципального образования, а также проект муниципального нормативного правового акта о внесении изменений и дополнений в данный устав, кроме случаев, когда в устав муниципального образования вносятся изменения в форме точного воспроизведения положений Конституции Российской Федерации, федеральных законов, конституции (устава) или законов субъекта Российской Федерации в целях приведения данного устава в соответствие с этими нормативными правовыми актами;

2) проект местного бюджета и отчет о его исполнении;

3) вопросы о преобразовании муниципального образования.

К данному перечню следует добавить еще один весьма важный вопрос для муниципального образования — стратегию социально-экономического развития муниципального образования. Ее обсуждение на публичных слушаниях позволит выявить мнение населения по данному вопросу и учесть в дальнейшей работе над этим документом.

26. По мнению участников ФЭС главу 5 законопроекта следует дополнить новой статьей, регулирующей деятельность общественных палат (советов) муниципальных образований.

Общественные палаты (советы) муниципальных образований Федеральным законом от 21 июля 2014 года № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» отнесены к основным субъектам общественного контроля, организующим и обеспечивающим проведение общественного контроля в муниципальных образованиях в формах, установленных указанным федеральным законом. Общественные палаты и общественные советы муниципальных образований уже сформированы и действуют в достаточно большом числе городских округов и муниципальных районов (их ориентировочное число — 475). Проблемы обеспечения деятельности общественных палат муниципальных образований решаются на местном уровне различными способами. Организационная и содержательная деятельность палат в большинстве случаев обеспечивается структурами местной

администрации в пределах средств, выделенных в местном бюджете на обеспечение их деятельности.

Вместе с тем, общественные палаты (советы) муниципальных образований являются важным институтом гражданского общества, обеспечивающим взаимодействие жителей муниципальных образований с органами местного самоуправления, способствуя тем самым учету мнения местного сообщества при решении вопросов местного значения и, следовательно, реализации конституционного права на участие населения в осуществлении местного самоуправления. Их деятельность является одной из ключевых форм взаимодействия органов государственной власти, органов местного самоуправления и институтов гражданского (солидарного) общества. Особую значимость их деятельность приобретает на муниципальном уровне, когда необходимо оперативно довести до органов местной власти мотивированную позицию граждан по существу проектируемых или действующих социально значимых решений и получить содержательную обратную связь.

Однако, ввиду несовершенства действующего законодательства Российской Федерации, подходы к созданию, функционированию и к правовому статусу муниципальных общественных палат (советов) не отличаются единообразием и во многом зависят как от позиции руководителей органов местного самоуправления, так и от территориальных особенностей муниципальных образований.

Данные выводы, в частности, подтверждаются результатами онлайн-опросов, проведенных в апреле и мае 2019 года, а также результатами мониторинга создания и функционирования в субъектах Российской Федерации муниципальных общественных палат (советов), проведенного Общественной палатой Российской Федерации в сентябре — ноябре 2019 года в целях выработки предложений по дальнейшему совершенствованию законодательства Российской Федерации о порядке формирования и полномочиях муниципальных общественных палат (советов).

В рамках рассматриваемого законопроекта это особенно актуально с учетом неизбежного высвобождения на территориях вновь образуемых городских и муниципальных округов депутатов представительных органов «упраздняемых» поселений и в целом актива организованных местных сообществ. При этом данный высвобождаемый актив (его большинство) в настоящее время формирует в населенных пунктах порой весьма эффективные и влиятельные институты солидарного (гражданского) общества, как связующие звенья между жителями территории и органами публичной власти.

В этой связи представляется, что для сохранения и развития потенциала местного солидарного (гражданского) общества целесообразно создание муниципальных общественных палат (советов). Данный институт может дать положительный импульс развитию таких объективно необходимых в настоящее время направлений, как общественный контроль и инициативные проекты (инициативное бюджетирование), которые, без сомнений, покажут свою эффективность в таких сферах как благоустройство территорий, создание комфортной среды жизнедеятельности, общественный порядок, ЖКХ, дороги и т.д. на соответствующих территориях.

Кроме того, в целом расширение представительной демократии и ее 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 приближенного 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 учетом 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 избравших их граждан более тесная, чем на других уровнях публичной власти» (Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 7 июля 2011 года № 15-П).

В данном контексте участникам ФЭС видится особая роль муниципальных общественных палат, которые должны выступать платформой для представления интересов ГОСов и иных форм организованных местных сообществ, к которым относятся, в том числе, 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 сколь возможно полного охвата всех слоев и всех интересов населения соответствующей территории.

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 инициативных проектов, и, что не менее важно, — осуществление общественного контроля за обеспечением и реализацией данных проектов и деятельностью местной власти в целом.

27. В части 7 статьи 64 главы 7 «Экономическая основа местного самоуправления» законопроекта предусмотрено, что проведение проверки соответствия кандидатов на замещение должности руководителя финансового органа муниципального образования квалификационным требованиям осуществляется с участием финансового органа субъекта Российской Федерации в порядке, установленном высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации. При этом согласно действующим положениям части 5 статьи 52 Федерального закона № 131-ФЗ проведение проверки соответствия кандидатов на замещение должности руководителя финансового органа муниципального района, муниципального округа, городского округа квалификационным требованиям осуществляется с участием финансового органа субъекта Российской Федерации. Порядок участия финансового органа субъекта Российской Федерации в проведении указанной проверки устанавливается законом субъекта Российской Федерации.

Указанным законом субъекта Российской Федерации должны быть предусмотрены перечень предоставляемых в финансовый орган субъекта Российской Федерации документов, способы проведения проверки соответствия кандидатов квали-

фикационным требованиям, включая проведение собеседования с кандидатами, а также перечень принимаемых по результатам проверки решений и форма заключения о результатах проверки. Законом субъекта Российской Федерации также могут регулироваться иные вопросы порядка участия финансового органа субъекта Российской Федерации в проведении указанной проверки.

Необходимо учитывать, что согласно статье 12 Конституции Российской Федерации местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно. При этом органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти.

Однако указанная самостоятельность местного самоуправления в Российской Федерации не является абсолютной, поскольку местное самоуправление является уровнем местной публичной власти, публичной властью является и государственная власть.

Следует отметить, что согласно подпункту «н» части 1 статьи 72 Конституции Российской Федерации установление общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. При этом в соответствии с частью 2 статьи 76 Конституции 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.

Согласно части 11 статьи 131 Конституции Российской Федерации 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. Однако нормами законопроекта установление порядка участия финансового органа субъекта Российской Федерации в проведение проверки соответствия кандидатов на замещение должности руководителя финансового органа муниципального образования квалификационным требованиям предлагается отнести к исключительной компетенции высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, что не соответствует конституционно-правовой природе регулирования данных вопросов, установленных подпунктом «н» части 1 статьи 72 и части 2 статьи 76 Конституции Российской Федерации во взаимосвязи со статьей 12 и с частью 11 статьи 131 Конституции Российской Федерации. При этом из указанных положений Конституции следует, что конкретное правовое регулирование указанных вопросов возможно осуществлять только законом субъекта Российской Федерации (а не высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации), право на которое должно быть делегировано ему федеральным законом.

Полагаем, что в силу подпункта «н» части 1 статьи 72 и части 2 статьи 76 Конституции во взаимосвязи со статьей 12 и с частью 11 статьи 131 Конституции участие финансового органа субъекта Российской Федерации в проведении проверки соответствия кандидатов на замещение должности руководителя финансового органа муниципального образования квалификационным требованиям (то есть участие в назначении гражданина на должность должностного лица местного самоуправления) возможно в случае, если рамочные требования к порядку и случаям такого участия будут определены в федеральном законе. В связи с этим, законодательные (представительные) органы государственной власти субъекта Российской Федерации своими законами вправе конкретизировать и уточнять данные вопросы

не просто в случае, когда такое право им будет предоставлено федеральным законом, но и в пределах рамочных требований по регулированию данных вопросов, установленных указанным федеральным законом.

В противном случае будут нарушены положения Европейской хартии местного самоуправления, предусматривающие, что:

— любой административный контроль за органами местного самоуправления может осуществляться только в порядке и в случаях, предусмотренных Конституцией или законом (пункт 1 статья 8);

— административный контроль за деятельностью органов местного самоуправления должен осуществляться с соблюдением соразмерности между степенью вмешательства контролирующего органа и значимостью интересов, которые он намерен защищать (пункт 3 статья 8).

28. В главе 8 законопроекта регулируются вопросы межмуниципального сотрудничества, при этом объем и содержание регулирования практически повторяют существующее регулирование в Федеральном законе № 131-ФЗ. Представляется, что вопросы межмуниципального сотрудничества нуждаются в более детальном регулировании, поскольку эффективность решения ключевых вопросов местного значения, вклада муниципальных образований в достижение национальных целей развития, реализацию национальных и региональных проектов будет выше в условиях межмуниципальной кооперации. Особенно актуально эти вопросы стоят на территориях крупных и крупнейших городских агломераций. Недостаточность и противоречивость существующего законодательного регулирования межмуниципального сотрудничества сдерживает такую кооперацию.

Предлагается дополнить законопроект положениями, устанавливающими возможность:

— определения долгосрочных целей и задач межмуниципального сотрудничества и социально-экономического развития муниципальных образований, осуществляющих межмуниципальное сотрудничество;

— принятия по вопросам местного значения муниципальных правовых актов совместно органами местного самоуправления муниципальных образований, осуществляющих межмуниципальное сотрудничество в части соответствующих вопросов местного значения;

— осуществления единых закупок, проводимых несколькими муниципальными образованиями на основании заключенного указанными образованиями межмуниципального соглашения о межмуниципальном сотрудничестве;

— создания объектов общей муниципальной собственности (регулирование общего долевого имущества нескольких муниципальных образований, право собственности на которое указанных муниципальных образований возникло на основании соглашения о межмуниципальном сотрудничестве);

заклучения совместных соглашений о муниципально-частном партнерстве, концессионных соглашений, совместной реализации иных полномочий органов местного самоуправления для решения вопросов такого межмуниципального сотрудничества;

— установления особенностей межмуниципального сотрудничества на территориях крупных и крупнейших городских агломераций.

Кроме того, совершенствование законодательного регулирования межмуниципального сотрудничества требует скоординированного внесения изменений как в законодательство о местном самоуправлении, так и в иные федеральные законы. Большинство таких федеральных законов указаны в Перечне актов феде-

рального законодательства, подлежащих признанию утратившими силу, приостановлению, изменению или принятию в связи с принятием проекта федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти». Однако в целях более полного учета потребности в совершенствовании законодательного регулирования межмуниципального сотрудничества представляется целесообразным дополнить указанный Перечень следующими федеральными законами:

- Федеральный закон от 26 июля 2006 года № 35-ФЗ «О защите конкуренции»;
- Федеральный закон от 13 июля 2015 года № 224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»;
- Федеральный закон от 8 ноября 2007 года № 257-ФЗ «Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»;
- Федеральный закон от 29 декабря 2017 года № 443-ФЗ «Об организации дорожного движения в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»;
- Федеральный закон от 13 июля 2015 года № 220-ФЗ «Об организации регулярных перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»;
- Федеральный закон от 28 июня 2014 года № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации».

29. Учитывая важность координации межмуниципального сотрудничества, а также высокий статус Ассоциации «Всероссийская ассоциация развития местного самоуправления», заключающийся, среди прочего, в организации взаимодействия муниципальных образований, советов муниципальных образований субъектов Российской Федерации, иных объединений муниципальных образований, в целях выражения и защиты общих интересов муниципальных образований Российской Федерации, в том числе представления указанных интересов в органах публичной власти, представляется целесообразным более точно определить в законопроекте организационно-правовой статус, порядок создания (формирования) и деятельности данной организации (статья 75 главы 8 «Межмуниципальное сотрудничество» законопроекта).

30. Законопроектом предусмотрено, что межмуниципальное сотрудничество осуществляется, среди прочего, посредством учреждения межмуниципальных хозяйственных обществ, в том числе межмуниципального печатного средства массовой информации; создания некоммерческих организаций муниципальных образований (часть 1 статьи 74 законопроекта).

При этом следует отметить, что межмуниципальные хозяйственные общества, фонды и автономные некоммерческие организации нельзя рассматривать как наиболее приемлемые организационно-правовые формы для осуществления межмуниципального сотрудничества. Муниципальное имущество, передаваемое органами местного самоуправления данным организациям, закрепляется за ними на праве собственности, и муниципальные образования лишаются права собственности на данное имущество.

Таким образом, у органов местного самоуправления значительно сокращаются механизмы контроля за использованием по назначению и сохранностью имущества, переданного в собственность данных организаций.

Основная деятельность хозяйственных обществ направлена на получение прибыли и законодательная конструкция соответствующей организационно-правовой формы ориентирована на решение частных, а не публичных задач, что не характерно для межмуниципального сотрудничества, основной целью которого является совместное решение вопросов местного значения несколькими муниципальными образованиями.

Кроме того, в процессе деятельности указанных организаций у органов местного самоуправления отсутствует возможность изъятия данного имущества в муниципальную собственность. При этом в соответствии с пунктом 7 статьи 63 части первой Гражданского кодекса Российской Федерации (далее — ГК РФ) муниципальное образование, являющееся учредителем (участником общества) может получить только оставшееся после удовлетворения требований кредиторов имущество в процессе ликвидации общества.

Необходимо решить вопрос о предоставлении возможности создания муниципальными образованиями межмуниципальных предприятий и учреждений для совместного решения определенных вопросов местного значения. Для этого необходима существенная корректировка институтов права хозяйственного ведения и оперативного управления, установленных в гражданском законодательстве Российской Федерации, в отношении муниципального имущества, которое будет закрепляться собственниками за данными организациями. В частности, потребуются законодательно определить особенности правового положения имущества данных организаций, в том числе порядок и условия его формирования несколькими муниципальными образованиями, полномочия собственников по его владению, пользованию и распоряжению после передачи в хозяйственное ведение и оперативное управление таких предприятий и учреждений, порядок совместного управления этими организациями несколькими собственниками, а также имущественной ответственности по их обязательствам.

Определение такого рода вопросов выходит за пределы предмета правового регулирования рассматриваемого законопроекта. В связи с этим в целях установления указанных особенностей относительно статуса, порядка организации и деятельности межмуниципальных предприятий и учреждений потребуются внесение изменений в ГК РФ, являющимся основополагающим законодательным актом в сфере регулирования имущественных отношений.

31. К положениям главы 9 «Международные и внешнеэкономические связи органов местного самоуправления» законопроекта у участников ФЭС имеется ряд замечаний следующего характера.

Так, участникам ФЭС представляется целесообразным более четко урегулировать вопросы координации между федеральным органом исполнительной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления при осуществлении ими международных и внешнеэкономических связей.

При этом для эффективной реализации международного сотрудничества необходимо не только обеспечить совместную системную работу федерального, регионального и муниципального уровней власти, но и участие в этой работе заинтересованных федеральных и региональных объединений муниципальных образований. Возможно, соответствующие нормы следует также внести в федеральное законодательство.

32. Положения статьи 84 главы 10 «Особенности организации местного самоуправления» законопроекта предусматривают, что данным Федеральным законом,

другими федеральными законами могут быть установлены особенности организации местного самоуправления: на федеральных территориях; на территориях городов федерального значения; на территориях административных центров (столиц) субъектов Российской Федерации; в закрытых административно-территориальных образованиях; в наукоградах; на приграничных территориях; в муниципальных образованиях, расположенных в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях с ограниченными сроками завоза грузов (продукции); на территории инновационного центра «Сколково»; на территориях опережающего социально-экономического развития; на территориях инновационных научно-технологических центров; на территории свободного порта Владивосток; в муниципальных образованиях, территории которых относятся к Арктической зоне Российской Федерации.

При этом в законопроекте избирательно установлены особенности организации местного самоуправления только в субъектах Российской Федерации — городах федерального значения, в закрытых административно-территориальных образованиях, в муниципальных образованиях, расположенных в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях с ограниченными сроками завоза грузов (продукции). Применение указанного подхода представляется участникам ФЭС недостаточно обоснованным.

В частности, согласно Федеральному закону от 7 апреля 1999 года № 70-ФЗ «О статусе наукограда Российской Федерации» под наукоградом Российской Федерации понимается муниципальное образование со статусом городского округа, имеющее высокий научно-технический потенциал, с градообразующим научно-производственным комплексом. В законопроекте, в отличие от ЗАТО, не указывается, что наукоград является муниципальным образованием со статусом городского округа.

В статьях 82, 82.3–82.6 Федерального закона № 131-ФЗ содержатся положения, указывающие на конкретные федеральные законы, которыми устанавливаются особенности организации местного самоуправления на конкретных территориях. К таким законам относятся федеральный закон, определяющий режим приграничной территории, Федеральный закон «Об инновационном центре «Сколково», Федеральный закон «О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации» и т. д. Вместе с тем в законопроекте таких отсылочных положений не предусмотрено.

Кроме того, не понятно, что понимается под территориями административных центров (столиц) субъектов Российской Федерации — часть территории муниципального образования или вся территория муниципального образования, в том числе с учетом того, что в соответствии с частью 9 статьи 4 законопроекта муниципальное образование не является административно-территориальной единицей, статусом которой могут обладать данные административные центры (столицы).

С учетом того, что административные центры (столицы) субъектов Российской Федерации, являющиеся муниципальными образованиями, обладают в системе организации местного самоуправления значительным социально-экономическим потенциалом, в законопроекте было бы целесообразно предусмотреть базовые особенности организации в них местного самоуправления.

В целом, относительно главы 10 законопроекта, представляется необходимым синхронизировать перечень тех особых территорий, которые есть в законопроекте, с перечнем территорий, которые фигурируют в Стратегии пространственного развития, добавив крупные и крупнейшие агломерации, наукограды, сельские территории и т. д., либо исключить эту главу из законопроекта, так

как по каждому такому особому виду территорий существует свой отдельный федеральный закон.

33. Участники ФЭС отмечают необходимость более детального определения главы 11 законопроекта, устанавливающей заключительные и переходные положения, как это было сделано, например, в рамках Федерального закона № 131-ФЗ.

Кроме того, говоря о переходных положениях, возможно, и даже целесообразно, обязать данными нормами субъекты Российской Федерации проанализировать доступность для населения получение всех необходимых услуг во время действия переходного периода, в том числе с точки зрения транспортной связанности территорий, инфраструктурной связанности территории и т.п. Представляется, что на переходный период эти вопросы должны стать обязательными полномочиями органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

Участники ФЭС обращают особое внимание на то, что в настоящее время, во исполнение поручения Совета при Президенте Российской Федерации по развитию местного самоуправления (пункт 1.1 перечня поручений от 1 марта 2020 года № Пр-354), разрабатывается проект Основ государственной политики Российской Федерации в области развития местного самоуправления на период до 2030 года (далее — проект Основ). Разработка проекта Основ осуществляется с учетом анализа предшествующей практики формирования правовых институтов, составляющих в своей системной взаимосвязи модель местного самоуправления Российской Федерации, включающей территориальные, организационные, компетенционные, финансово-экономические основы местного самоуправления, вопросы взаимодействия с государством и межмуниципального сотрудничества, ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления, развития институтов солидарного гражданского общества как институтов местного самоуправления и взаимодействия муниципалитетов с ними.

Таким образом, Основы государственной политики в области развития местного самоуправления должны являться стратегическим и основополагающим документом в сфере местного самоуправления в Российской Федерации на среднесрочный и долгосрочный периоды.

В связи с этим участники ФЭС полагают, что законопроект, определяющий общие принципы организации местного самоуправления в единой системе публичной власти, должен разрабатываться и вноситься лишь после принятия указанных Основ, либо одновременно (пакетно) с ними, что обеспечило бы концептуальную взаимосвязь между положениями законопроекта и указанным стратегическим и основополагающим документом в области развития местного самоуправления в Российской Федерации, а также послужило бы формированию концепции указанного законопроекта, определению его основополагающих положений. Положения Основ и законопроекта должны являться концептуально и содержательно взаимосвязанными нормами в области развития местного самоуправления и определения общих правовых, организационных, территориальных, компетенционных, финансово-экономических и иных принципов организации местного самоуправления в Российской Федерации, государственных гарантий его осуществления.

При этом, с позиций федеративных отношений, региональной политики и вопросов местного самоуправления участники ФЭС полагают, что к национальным интересам Российской Федерации на средне- и долгосрочную перспективу, в том числе и в сфере муниципального строительства, могут быть отнесены, среди прочего, следующие позиции:

— повышение устойчивости национальной системы расселения путем гармоничного развития городских агломераций и больших городов (без искусственного подстегивания их роста), с одной стороны, малых и средних городов и сельских территорий, с другой, а в целом — сохранение и развитие поселенческого каркаса страны, которое выражается в совершенствовании системы расселения и размещения производительных сил на территории Российской Федерации, преодоление тенденции концентрации субъектов экономической деятельности и населения в столичных агломерациях, обеспечение социально-экономического развития малых и средних городов, а также сельских территорий;

— улучшение условий жизни жителей больших и малых городов и сельских поселений путем 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 обновленной 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 счет 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 прийти до каждого города и села, с учетом стандартов обеспеченности муниципальных образований минимальным уровнем социальной и коммунальной инфраструктуры в зависимости от вида муниципального образования, количества проживающих в нем граждан и плотности населения);

— развитие малых и средних городов, а также крупных сельских населенных 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 путем 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, в том числе с учетом принятия мер, направленных на стабилизацию ситуации, связанной с постпандемийными мероприятиями;

— внедрение эффективных механизмов сотрудничества территориальных и функциональных организованных местных сообществ (муниципальные общественные палаты, ТОСы, старосты сельских населенных пунктов, волонтерские (добровольческие) организации, спортивные, молодежные, ветеранские, родительские и т. п. сообщества) с органами публичной власти всех уровней с целью развития территорий и повышения их человеческого потенциала;

— 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 счет социально-экономического развития геостратегических территорий (Север и Дальний Восток, Арктика, акватория Северного морского пути, Калининградская область, Республика Крым, республики Северо-Кавказского федерального округа);

— определение концепции и стратегических направлений развития приграничных регионов Сибири и Дальнего Востока (Республики Алтай, Тыва, Бурятия, Алтайский, Забайкальский, Приморский и Хабаровский края, Амурская область, Еврейская автономная область);

— развитие стратегического планирования на всех уровнях управления, включая муниципальный, с синхронизацией и взаимоувязкой документов стратегического планирования федерального, регионального и местного уровней;

— совершенствование бюджетно-налоговой системы, в том числе через дальнейшее четкое разграничение полномочий между уровнями единой публичной власти, как следствие, достижение соотношения расходных обязательств регионов и муниципалитетов их доходным источникам и формирование (введение) бюджетов развития на всех уровнях публичной власти (10–20% от собственных доходов бюджетов).

Исходя из национальных интересов Российской Федерации в сфере территориального планирования и управления, можно отметить наиболее важные возможные направления, которые, по мнению участников ФЭС, могли бы составить содержательную часть Основ государственной политики Российской Федерации в области развития местного самоуправления до 2030 года и стать основой для соответствующих положений законопроекта:

1. Точное и недвусмысленное 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 с особым вниманием сохранению и развитию малых городов, сельских населенных пунктов и сельских территорий, территорий Сибири, Дальнего Востока и Крайнего Севера.

4. Совершенствование бюджетно-налоговой системы, в том числе через замену чисто фискальных бюджетно-налоговых механизмов стимулирующими, дальнейшее четкое разграничение полномочий между уровнями публичной власти с учетом принципа субсидиарности, соотношение расходных обязательств муни-

ципалитетов их доходным источникам и формирование (введение) бюджетов (фондов) развития в составе бюджетов муниципальных образований (в размере 10–20% от общего объема собственных доходов, с особым порядком их формирования и расходования).

5. 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.

6. Формирование особых форм муниципальной экономики и муниципального хозяйствования, 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 партнерства и создаваемых органами местного самоуправления муниципальных и межмуниципальных 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.

7. Развитие межмуниципального сотрудничества (прежде всего хозяйственной кооперации) и его механизмов.

8. 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.

9. Совершенствование муниципальной службы, подготовки, отбора и расстановки муниципальных кадров, прохождения ими муниципальной службы и возможностей дальнейшего кадрового роста для ответственных и эффективных.

10. Определение новых критериев оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления и глав муниципальных образований всех видов.

11. 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.

12. Совершенствование системы оказания государственных и муниципальных услуг и качества государственного и муниципального управления.

13. Широкая (но при этом «мудрая», без перегибов и без «отключения» органов местного самоуправления и должностных лиц от непосредственного взаимодействия с населением) цифровизация муниципального управления с использованием таких механизмов как, например, «умный город» (и «умный регион»).

14. Развитие и распространение в муниципальных образованиях технологий проектного управления (создание муниципальных проектных офисов; внедрение в муниципальную практику механизмов межотраслевого и межведомствен-

ного планирования, координирования и корректировки действующих программ и проектов).

15. Разработка комплекса дополнительных мероприятий по цифровизации местного самоуправления в целях обеспечения цифровой трансформации и системных изменений в муниципальном управлении.

16. Разработка единой на федеральном, региональном и местном уровнях системы мониторинга процесса цифровой трансформации, включая систему показателей «цифровой зрелости» в ключевых отраслях экономики и социальной сферы, в том числе обеспечение ведения систематического мониторинга следующих целевых показателей в отраслях социальной сферы в разрезе субъектов и муниципальных образований.

17. Обеспечение размещения 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.

Кроме того, участники ФЭС отмечают, что в условиях цифровой и функциональной трансформации экономики и социальной сферы регионов и муниципалитетов, формирования нового технологического уклада, усиливается роль университетов как одного из возможных ключевых акторов прорывного развития территорий. Формирование экосистемы непрерывного образования вокруг университетских центров в регионах и городах 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.

Участники ФЭС, основываясь на предложениях субъектов Российской Федерации и муниципалитетов по подготовке управленческих кадров в системе непрерывного образования, в качестве базовых ориентиров в этой работе 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 эффективному государственному и муниципальному управлению, 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;

- развитие и распространение медиаторских функций местного самоуправления как института, призванного обеспечивать баланс интересов разных социальных групп населения, субъектов экономики, учреждений и органов власти;

— развитие и распространение технологий социальной медиации (медиации социальных конфликтов), направленной на работу с конфликтами с участием независимого нейтрального лица в качестве медиатора/модератора гражданского диалога сторон, имеющих различные точки зрения на ту или иную конфликтную ситуацию. Данные подходы могут рассматриваться в качестве приоритетной технологии профилактики и разрешения конфликтов, возникающих в местных сообществах, в том числе в сферах градостроительной деятельности, благоустройства, здравоохранения, образования, культуры, реагирования на девиантное поведение несовершеннолетних и межличностного соседского взаимодействия граждан. Организация служб медиации видится актуальной на базе муниципальных общественных палат, социально ориентированных некоммерческих организаций, соответствующих подразделений ВУЗов, как равноудаленных от органов власти и бизнеса, занимающих подчеркнуто нейтральную позицию в конфликте.

Подводя итоги обсуждаемым вопросам, участники ФЭС отмечают важность и исключительную актуальность позиции, высказанной судьей Конституционного Суда Российской Федерации, профессором А.Н. Кокотовым в Особом мнении к Постановлению Конституционного Суда Российской Федерации от 1 декабря 2015 года № 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».

**ВСЕРОССИЙСКОЕ СОВЕЩАНИЕ
НА ТЕМУ «МЕРЫ ПОДДЕРЖКИ МУНИЦИПАЛИТЕТОВ В УСЛОВИЯХ
СОВРЕМЕННОЙ РЕАЛЬНОСТИ И СУЩЕСТВУЮЩИХ ВЫЗОВОВ:
МЕХАНИЗМЫ И ФОРМЫ»
(г. Москва, 21 апреля 2022 года)**

*Утверждены решением
Комитета Государственной Думы
по региональной политике
и местному самоуправлению
от 8 июня 2022 года № 24/3*

**РЕКОМЕНДАЦИИ
всероссийского совещания на тему «Меры поддержки муниципалитетов
в условиях современной реальности и существующих вызовов:
механизмы и формы»**

Участники Всероссийского совещания, организованного и проведенного в День местного самоуправления Комитетом Государственной Думы по региональной политике и местному самоуправлению совместно с Союзом российских городов, Всероссийской ассоциацией развития местного самоуправления, Общероссийским конгрессом муниципальных образований, Ассоциацией Сибирских и Дальневосточных городов, Ассоциацией городов Поволжья, Союзом городов Центра и Северо-Запада России, Ассоциацией муниципальных образований «города Урала», при участии Отделения Российской академии естественных наук по федеративному устройству, местному самоуправлению и местным сообществам и Федерального экспертного совета по местному и общественному самоуправлению и местным сообществам при ОАГОС, рассмотрев и обсудив возможные меры поддержки муниципалитетов в условиях современной реальности и существующих вызовов, а также вопросы функционирования и взаимодействия единой системы публичной власти, дальнейшего развития местного самоуправления в Российской Федерации, в том числе с учетом положений, предусмотренных проектом федерального закона № 40361-8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти», отмечают следующее.

В настоящее время ведется активная работа по обеспечению согласованного функционирования и взаимодействия единой системы публичной власти. Это многоаспектный процесс, связанный, в первую очередь, с внесением поправок в Конституцию Российской Федерации, принятием Федеральных законов «О Государственном Совете Российской Федерации» и «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации», а также внесением в Государственную Думу и принятием 25 января 2022 года в первом чтении проекта федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» (далее также — законопроект).

В условиях введения в 2022 году в отношении Российской Федерации международных экономических санкций, распространения в 2020–2021 годах новой коронавирусной инфекции (COVID-19) и ликвидации ее последствий в нашей стране возникла непростая социально-экономическая ситуация. В данных условиях все уровни публичной власти в тесном взаимодействии между собой должны принимать оперативные и существенные меры поддержки российской экономики, обеспечения функционирования социальной сферы в Российской Федерации, в субъектах Российской Федерации и в муниципальных образованиях.

От Федерального Собрания Российской Федерации и Правительства Российской Федерации потребовалось принятие оперативных и первоочередных мер по эффективному управлению структурой государственного долга, обеспечению финансовой стабильности бюджетной системы Российской Федерации и финансовой устойчивости Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, иных мер по защите целого ряда отраслей российской экономики и социальной сферы. При этом данный перечень мер не является окончательным и с учетом изменяющейся социально-экономической ситуации в Российской Федерации основные направления бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2022 год и на плановый период 2023 и 2024 годов могут подлежать корректировке.

4 марта 2022 года Государственной Думой принят и 9 марта 2022 года подписан Президентом Федеральный закон № 53-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и Федеральный закон «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации и установлении особенностей исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации в 2022 году». Данный Федеральный закон, в частности, предусматривает:

– право Правительства Российской Федерации утверждать распределение межбюджетных трансфертов из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации, а также вносить изменения в утвержденное федеральным законом о федеральном бюджете распределение межбюджетных трансфертов;

– право высшего исполнительного органа субъекта Российской Федерации (местной администрации) вносить изменения в сводную бюджетную роспись бюджета субъекта Российской Федерации (местного бюджета) без внесения изменений в закон (решение) о соответствующем бюджете в случае перераспределения бюджетных ассигнований на финансовое обеспечение мероприятий, связанных с предотвращением влияния ухудшения геополитической и экономической ситуации на развитие отраслей экономики, бюджетных ассигнований на иные цели, определенные высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации (местной администрацией).

Также предоставлена возможность превышения установленного законом субъекта Российской Федерации (муниципальным правовым актом) размера дефицита соответствующего бюджета по итогам его исполнения в 2022 году, в объеме финансового обеспечения мероприятий, связанных с предотвра-

щением влияния ухудшения геополитической и экономической ситуации на развитие отраслей экономики.

Кроме того, для регионов с высоким уровнем долговой устойчивости расширяется состав источников внутреннего финансирования дефицита регионального бюджета за счет остатков средств на начало очередного финансового года на казначейских счетах финансового органа субъекта Российской Федерации для отражения операций с денежными средствами получателей средств из бюджета, государственных бюджетных, автономных учреждений.

Расширяется перечень направлений использования субъектами Российской Федерации в 2022 году средств, высвобождаемых в результате реструктуризации бюджетных кредитов, ранее предоставленных регионам из федерального бюджета. При этом устанавливается возможность направления указанных средств на реализацию мероприятий, связанных с предотвращением влияния изменения геополитической обстановки и ухудшения экономической ситуации на развитие отраслей экономики и финансовый сектор.

Вместе с тем участники совещания отмечают, что в настоящее время субъекты Российской Федерации и муниципальные образования, несмотря на принимаемые меры по их поддержке, находятся в сложном финансовом положении, поэтому в целях обеспечения финансовой устойчивости регионов и муниципалитетов требуется проработать вопрос о принятии дополнительных мер по их поддержке.

По состоянию на 1 марта 2022 года совокупный государственный долг субъектов Российской Федерации составил 2 446,9 млрд. рублей. Муниципальный долг на указанную дату составил 351,9 млрд. рублей.

В связи со значительным размером государственного долга субъектов Российской Федерации и муниципального долга сохраняются особые риски обеспечения финансовой устойчивости субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

Кроме того, существует высокая вероятность, что ряду депрессивных и низкодоходных субъектов Российской Федерации для исполнения ранее принятых социальных обязательств, в том числе в части реализации Указов Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года и от 7 мая 2018 года, а также погашения ранее взятых коммерческих кредитов и уплаты процентов по ним, потребуются новые заимствования.

В целях повышения финансовой устойчивости бюджетов регионов, сокращения их долговых обязательств и расходов на обслуживание дорогостоящих коммерческих кредитов требуется предусмотреть предоставление из федерального бюджета в 2022 году субъектам Российской Федерации бюджетных кредитов для частичного покрытия дефицитов их бюджетов, временных кассовых разрывов, возникающих при исполнении бюджетов субъектов Российской Федерации, в размере до 300 млрд рублей.

Участники совещания полагают, что необходимо также установить дополнительные законодательные ограничения для субъектов Российской Федерации и местных бюджетов на получение кредитов в коммерческих банках, заменив их институтом выпуска государственных облигаций субъектов Российской Федерации и муниципальных облигаций под более низкие процентные ставки.

Возможно, требуется создать институт крупных уполномоченных банков, которые по соглашению с Правительством Российской Федерации

будут предоставлять коммерческие кредиты по низким фиксированным процентным ставкам субъектам Российской Федерации и муниципальным образованиям. Получение кредитов от иных коммерческих банков субъектами Российской Федерации и муниципальными образованиями по договорной ставке должно быть минимизировано и поэтапно прекращено, поскольку, наряду с высокой затратностью, их получение несет в себе и немалые коррупционные риски.

Кроме того, по мнению участников совещания, требуется предоставление специальной поддержки наиболее «закредитованным» муниципальным образованиям путем использования потенциала государственных банков в форме создания специального «реструктуризационного» финансового продукта, за которым может обратиться муниципальное образование, в дальнейшем утрачивая при этом право на привлечение коммерческих кредитов вплоть до достижения сбалансированности местного бюджета.

Обеспечение равных финансовых возможностей регионов осуществляется путем предоставления из федерального бюджета, в первую очередь, дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации.

В соответствии с нормами статьи 131 Бюджетного кодекса Российской Федерации в целях повышения эффективности выравнивания бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации, сокращения различий в уровнях бюджетной обеспеченности регионов объем дотаций на выравнивание их бюджетной обеспеченности предусмотрен в федеральном бюджете в 2022 году в размере 758 580,8 млн рублей, в 2023 году — 771 341,6 млн рублей, в 2024 году — 790 897,2 млн рублей.

Участники совещания полагают, что было бы целесообразно проработать вопрос об увеличении в федеральном бюджете на 2022 год размера указанных дотаций, подлежащих предоставлению бюджетам субъектов Российской Федерации, на скорректированный в условиях применения к Российской Федерации международных экономических санкций уровень инфляции. Этот уровень в 2022 году может составить ориентировочно 10–13%.

В федеральном бюджете также предусмотрены бюджетные ассигнования для предоставления дотаций на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации, в частности, дотации на частичную компенсацию дополнительных расходов на повышение оплаты труда работников бюджетной сферы и иные цели в 2022–2024 годах в объеме 90 000,0 млн. рублей ежегодно.

Представляется, что предусмотренный в федеральном бюджете размер дотаций субъектам Российской Федерации на повышение оплаты труда работников бюджетной сферы, а также порядок его определения требует пересмотра с учетом того, что в нем не предусматривается ежегодного изменения указанного объема дотаций с учетом прогнозируемого уровня ежегодной инфляции и его корректировки, роста МРОТ и необходимости повышения оплаты труда работников бюджетной сферы, в том числе, в условиях введения в отношении Российской Федерации международных экономических санкций.

Существуют риски, что многие субъекты Российской Федерации и муниципальные образования не смогут изыскать достаточные собственные финансовые ресурсы на указанные цели.

С учетом данных обстоятельств участники слушаний полагают, что размер данных дотаций также необходимо увеличить на прогнозируемый уровень инфляции в 2022 году.

Централизация 1% налога на прибыль организаций в доходах федерального бюджета позволяет увеличить размер финансовой поддержки субъектов Российской Федерации из федерального бюджета и обеспечить сокращение различий в уровне их бюджетной обеспеченности.

В связи с этим вопрос о возможной отмене централизации доходов в федеральном бюджете от взимания 1% налога на прибыль организаций в ближайшей перспективе не стоит. Вместе с тем, порядок распределения доходов федерального бюджета от взимания 1% налога на прибыль организаций между субъектам Российской Федерации в форме межбюджетных трансфертов должен быть более прозрачным, формализованным и понятным, что требует от Правительства Российской Федерации разработки конкретных и объективных методик по распределению указанных финансовых средств между бюджетами субъектов Российской Федерации.

Существует негативная тенденция, когда межбюджетные трансферты из федерального бюджета неравномерно перечисляются в течение финансового года субъектам Российской Федерации.

Так, наибольший объем межбюджетных трансфертов, а именно 36% — был перечислен из федерального бюджета в IV квартале 2020 года. В 2021 году указанная проблема Правительством Российской Федерации также не была решена полностью.

Перечисление из федерального бюджета значительной части межбюджетных трансфертов бюджетам субъектов Российской Федерации в конце финансового года приводит к образованию остатков неиспользованных в соответствующем финансовом году межбюджетных трансфертов и возникновению рисков неэффективного использования указанных бюджетных средств. Наличие неиспользованных остатков межбюджетных трансфертов на конец финансового года свидетельствует о недостаточном качестве планирования расходов при формировании проекта федерального бюджета на очередной финансовый год со стороны главных распорядителей средств межбюджетных трансфертов, а также о необходимости повышения качества управления финансовыми ресурсами отдельными субъектами Российской Федерации.

Участники совещания отмечают, что устойчивое и гармоничное социально-экономическое развитие субъектов Российской Федерации и муниципальных образований зависит не только от наличия в их бюджетах определенных средств на покрытие текущих расходов, но и от возможности формирования бюджетов (фондов) развития. Именно бюджеты развития должны стать основным финансовым механизмом, обеспечивающим реализацию региональных и муниципальных стратегий социально-экономического развития соответствующих территорий.

Сами региональные и муниципальные стратегии должны быть ориентированы не только на решение текущих задач и проблем регионов и муниципалитетов, а на среднесрочное и долгосрочное гармоничное и устойчивое развитие их территорий с использованием механизмов привлечения частных и бюджетных инвестиций в различные отрасли экономики, на увеличение капитальных расходов на строительство и модернизацию объектов капитального строительства как социального, так и производственного назначения,

в том числе с использованием института государственно-частного и муниципально-частного партнерства. При этом источником решения указанных вопросов могли бы быть региональные и муниципальные бюджеты развития, а не только частные инвестиции, которые первоначально сложно привлечь в развитие экономики многих публичных образований.

В целях формирования бюджетов развития в структуре всех уровней бюджетной системы требуется внесение соответствующих изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации.

Кроме того, в целях создания стимулов для муниципальных образований по развитию налогового потенциала, расширению их финансовой самостоятельности, формированию полноценных и муниципальных бюджетов развития, требуется постепенное повышение доли доходов консолидированных местных бюджетов (до 50%) в общем объеме доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации с учетом четкого и оптимального разграничения полномочий и финансовых ресурсов между уровнями публичной власти.

Не для кого ни секрет, что в это сложное время на органы местного самоуправления возложена задача обеспечить устойчивое и эффективное функционирование и развитие различных отраслей муниципальной экономики, муниципального хозяйства и социальной сферы, в том числе за счет принятия дополнительных мер их поддержки и развития.

В современных условиях одной из основных задач муниципальной власти является развитие местных сообществ, повышение их человеческого потенциала, в том числе через повышение доступности для населения 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, а также недопущения снижения качества их предоставления.

В муниципальных образованиях принципиально важно осуществлять и организовывать формирование особых форм муниципальной экономики и муниципального хозяйствования, прежде всего в малорыночных и нерыночных секторах, характерных для малых и многих средних городов, а также большинства сельских территорий и геостратегических районов, через механизмы муниципально-частного партнерства и создаваемых органами местного самоуправления муниципальных и межмуниципальных учреждений, которые также должны быть активными субъектами хозяйственной деятельности по решению вопросов местного значения на соответствующих территориях.

В целях решения задачи по развитию органами местного самоуправления муниципальных экономик и привлечению на территории муниципальных образований частных инвестиций необходимо, в частности, обеспечить:

- повышение финансовой грамотности муниципальных служащих, уполномоченных осуществлять отбор, рассмотрение, подготовку к реализации и реализацию инвестиционных проектов на территориях муниципальных образований;

- создание муниципальных институтов развития (в том числе путем формирования финансовых фондов таких институтов за счет выпуска и обращения муниципальных ценных бумаг, участия в обороте акций организаций, участвующих в развитии муниципального сектора экономики и т. д.);

— развитие механизмов совместного участия органов местного самоуправления и органов государственной власти в концессионных соглашениях и соглашениях о государственно-частном партнерстве (ГЧП) и муниципально-частном партнерстве (МЧП);

— создание условий для участия кооперативов в концессионных соглашениях и проектах ГЧП/МЧП на сельских территориях, в том числе в проектах по созданию сети пунктов заготовки и переработки сельхозпродукции и дикоросов, производству стройматериалов, изделий народных промыслов, предоставлению дорожно-транспортных услуг, созданию объектов и оказанию услуг в сфере сельского, экологического и этнографического туризма;

— создание и развитие коммуникационных площадок по вопросам ГЧП/МЧП при региональных и муниципальных проектных офисах;

— поддержка и содействие тиражированию проектов «умного города», направленных на внедрение цифровых технологий в сферах коммунального хозяйства, общественного транспорта, градостроительства, социальной сферы.

Необходимо минимизировать риски возникновения локальных частных монополий и «частной приватизации» малых городов и сел, а тенденция такая сегодня появилась.

Необходимо внедрять программы стратегического планирования в жизнь муниципалитетов, привлекать квалифицированные кадры, способные эффективно управлять в рыночной среде муниципальным имуществом, финансами, муниципальными учреждениями, объектами городского хозяйства и социальной сферы, разрабатывать и реализовывать местные программы развития, привлекать к этой работе бизнес-структуры, общественные объединения, все слои населения, умело взаимодействовать с органами государственной власти, владеть современными цифровыми технологиями и технологиями планирования и учиться этому.

На любой территории, в любом муниципальном образовании предприниматель выступает в качестве работодателя, сохраняющего или создающего новые рабочие места, источника налоговых поступлений в местный бюджет, от объема которых зависит финансовое состояние муниципалитета и его возможности для проведения местной социальной и экономической политики, в качестве проектировщика и создателя пространства и инфраструктуры, где местные жители могут реализовать свои способности.

Создание благоприятных условий для развития малого и среднего предпринимательства имеет важнейшее значение, как для малого сектора, так и экономики в целом. Вместе с тем малые и средние предприятия по сравнению с крупным бизнесом обладают гораздо меньшими ресурсами для устойчивого функционирования и экономического роста.

Государство и местная публичная власть должны принять дополнительные меры по поддержке субъектов малого и среднего предпринимательства, самозанятых граждан, социально ориентированных некоммерческих организаций и социальных предприятий, с одновременным определением источников компенсации выпадающих доходов для самих муниципалитетов.

К таким мерам относится сдача органами государственной власти субъектов федерации и органами местного самоуправления малому и среднему бизнесу в аренду государственного и муниципального имущества на льготных условиях, предоставление льготных кредитов за счет региональных и местных бюджетов, отсрочка, реструктуризация уплаты ими арендной платы, коммунальных

платежей, платежей по уплате налогов и сборов, помощь в организации эффективного взаимодействия с органами государственной власти, государственными и муниципальными организациями, крупным бизнесом, оказание коммуникационных и консалтинговых услуг при формировании проектов муниципально-частного партнерства и т. д.

В настоящее время одной из основных экономических задач органов власти всех уровней является расширение производства сельскохозяйственной продукции, организация оказания услуг в целях обеспечения населения российскими продовольственными товарами, а промышленности — сельскохозяйственным сырьем, содействие гармоничному развитию сельских территорий.

Субъекты малого и среднего предпринимательства, осуществляющие сельскохозяйственное производство, граждане, ведущие личное подсобное хозяйство, крестьянские (фермерские) хозяйства по своему организационному и экономическому потенциалу не могут на равных конкурировать с крупными сельхозпроизводителями, в том числе на рынках сбыта сельскохозяйственной продукции. При этом в ряде случаев крупные сельскохозяйственные производители намерено создают условия для вытеснения субъектов малого и среднего предпринимательства, осуществляющих сельскохозяйственное производство, граждан, ведущих личное подсобное хозяйство, крестьянские (фермерские) хозяйства с указанных рынков сбыта, что не позволяет им эффективно осуществлять свою деятельность. В связи с этим указанные субъекты, осуществляющие сельскохозяйственное производство, нуждаются в особой государственной и муниципальной поддержке. В частности, органам местного самоуправления необходимо создавать и развивать муниципальные рынки сбыта сельскохозяйственной продукции, на которых данные субъекты будут иметь преференции по сбыту произведенной ими сельскохозяйственной продукции или на них вообще не будут допускаться крупные сельхозпроизводители. Муниципалитет, его представительный орган — должен управлять тарифной политикой на предоставление торговых мест на таких рынках.

Участники совещания отмечают, что в современных условиях для развития экономики и социальной сферы принципиально важно обеспечить проведение эффективной кадровой политики на всех уровнях публичной власти.

Одним из основных направлений данной политики на уровне местного самоуправления является совершенствование муниципальной службы, подготовки, отбора и расстановки муниципальных кадров, прохождения ими муниципальной службы и возможностей дальнейшего профессионального и кадрового роста для ответственных и эффективных муниципальных управленцев.

Основываясь на предложениях субъектов Российской Федерации и муниципалитетов по подготовке управленческих кадров в системе непрерывного образования, в качестве базовых ориентиров в этой работе органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления выделяют:

- определение и развитие правовых, финансовых и методических основ по привлечению квалифицированных специалистов в области проектного управления для работы в органах исполнительной власти муниципального уровня;

- обучение навыками эффективной коммуникации, в том числе с обществом и СМИ;

– подготовку управленческих кадров в сфере привлечения инвестиций и развития малого и среднего предпринимательства на местах;

– увязку молодежной политики с механизмами кадрового резерва и отбора кадров для поступления на муниципальную службу, в частности путем развития молодежных дублеров органов местного самоуправления («молодежные администрации») и молодежных консультативно-совещательных органов («молодежные палаты», «молодежные думы», «молодежные советы при органах местного самоуправления»);

– создание условий для участия органов местного самоуправления в развитии системы средне-специального образования с целью обеспечения кадровых потребностей предприятий и организаций, прежде всего муниципальных предприятий и организаций, осуществляющих свою деятельность на территории муниципального образования;

– развитие и распространение технологий социальной медиации (медиации социальных конфликтов), направленной на работу с конфликтами с участием независимого нейтрального лица в качестве медиатора/модератора диалога сторон, имеющих различные точки зрения на ту или иную конфликтную ситуацию. Данные подходы могут рассматриваться в качестве приоритетной технологии профилактики и разрешения конфликтов, возникающих в местных сообществах, в том числе в сферах градостроительной деятельности, благоустройства, здравоохранения, образования, культуры, межмуниципальных отношений, реагирования на девиантное поведение несовершеннолетних и межличностного соседского взаимодействия граждан.

Организация служб медиации видится возможной на базе муниципальных общественных палат, социально ориентированных некоммерческих организаций, соответствующих подразделений ВУЗов, как равноудаленных от органов власти и бизнеса, занимающих подчеркнуто нейтральную позицию в конфликте.

Так, например, 27 филиалов Финансового университета при Правительстве Российской Федерации, расположенные в 26 субъектах Российской Федерации, осуществляют мониторинг региональных рынков труда, формируют и реализуют портфель образовательных программ и интеллектуальных продуктов в тесном взаимодействии с органами исполнительной и законодательной власти, бизнес-сообществом и некоммерческими организациями.

Большую работу по развитию местных сообществ, гражданского солидарного участия, социальной медиации ведет Российский государственный социальный университет, ряд других вузов.

Не менее важное значение в экономике муниципалитетов, регионов и страны имеет жилищно-коммунальное хозяйство. По данным Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации, данная отрасль обладает огромным потенциалом: доля основных фондов составляет более 26% от общего объема основных фондов России, годовой оборот ЖКХ составляет 4,7 трлн. руб., в сфере работает более 65 тыс. организаций, больше 243 тыс. человек заняты в отрасли.

В настоящее время система ЖКХ достаточно развита. Она не только включает в себя организацию и устройство самого жилищно-коммунального комплекса, но и имеет прямое отношение к содержанию, модернизации и обслуживанию жилищного сектора и организаций, принимающих непосредственное участие в его обслуживании.

Услуги ЖКХ имеют высокий социально значимый статус, поскольку современную жизнедеятельность населения невозможно представить без электричества, бесперебойного газоснабжения, водоснабжения, теплоснабжения. В связи с этим услуги ЖКХ можно считать одними из самых распространенных и востребованных в муниципальных образованиях.

Кроме того, с отраслью ЖКХ непосредственно связаны вопросы в сферах благоустройства территории муниципального образования, организации деятельности по накоплению, сбору, транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию, захоронению твердых коммунальных отходов, организации предоставления ритуальных услуг и содержанию мест захоронения. Решение данных вопросов критически необходимо для непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения муниципальных образований.

Участники совещания отмечают, что в условиях современной реальности и существующих вызовов к мерам поддержки муниципалитетов следует отнести развитие местных сообществ и представительной демократии, увеличение депутатского корпуса, создание в муниципалитетах общественных палат (советов), других объединений, включенных в решение вопросов местного значения, то есть использовать ресурсы солидарности, народного участия и народного энтузиазма как факторы социально-экономического развития.

Для успешного использования этих институтов необходимо внести в проект федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» поправки, предусматривающие минимум в 1,5 раза увеличение минимальной численности депутатов представительных органов муниципальных образований, а также закрепление института муниципальных общественных палат.

Участники Всероссийского совещания отмечают, что к национальным интересам Российской Федерации на средне- и долгосрочную перспективу, в том числе и в сфере организации и осуществления муниципального строительства, а также поддержки муниципальных образований может быть отнесено, помимо указанного выше, решение следующих системных задач и вопросов:

— повышение устойчивости национальной системы расселения путем гармоничного развития городских агломераций и больших городов (без искусственного подстегивания их роста), с одной стороны, малых и средних городов и сельских территорий, с другой, а в целом — сохранение и развитие поселенческого каркаса страны, которое выражается в совершенствовании системы расселения и размещения производительных сил на территории Российской Федерации, преодолении тенденции концентрации субъектов экономической деятельности и населения в столичных агломерациях, обеспечение социально-экономического развития малых и средних городов, а также сельских территорий;

— принятие стратегии социально-экономического развития Российской Федерации, а также включение в систему документов стратегического планирования национальных и региональных проектов, обеспечение их взаимосвязи и согласованности с другими документами стратегического планирования путем внесения соответствующих изменений в Федеральный закон № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации»;

— развитие стратегического планирования на всех уровнях управления, включая муниципальный, с синхронизацией и взаимоувязкой документов стратегического планирования федерального, регионального и местного уровней;

— улучшение условий жизни жителей больших и малых городов и сельских поселений путем 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 обновленной 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 счет 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 прийти до каждого города и села, с учетом стандартов обеспеченности муниципальных образований минимальным уровнем социальной и коммунальной инфраструктуры в зависимости от вида муниципального образования, количества проживающих в нем граждан и плотности населения);

— развитие малых и средних городов, а также крупных сельских населенных 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 путем 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;

— осуществление разработки и совершенствования программ поддержки государственными институтами развития проектов по развитию городов, поселков и сельских территорий, включая дополнительные подпрограммы обеспечения энергоэффективности и снижения затрат на управление, содержание коммунальных сетей и платежей населения, что позволит найти целевую поддержку лучших проектов привлечения современных энергосберегающих и экономных технологий в муниципальное коммунальное хозяйство;

— повышение уровня цифровизации муниципального управления посредством внедрения цифровых технологий в административные процедуры, делопроизводство в органах местного самоуправления, процессы взаимодействия органов местного самоуправления с органами государственной власти, гражданами и юридическими лицами в целях сокращения сроков и повышения качества принимаемых решений;

— развитие сложившихся и формирование новых муниципальных туристических кластеров, в том числе путем межмуниципальной координации действий органов местного самоуправления с использованием различных форм межмуниципального сотрудничества;

— содействие на федеральном и региональном уровнях власти деятельности органов местного самоуправления по поддержке и развитию событийного, экологического, сельского, этнографического, промышленного и аграрного туризма на территориях муниципальных образований;

— принятие дополнительных мер государственной и муниципальной поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства, самозанятых граждан, социально ориентированных некоммерческих организаций и социальных предприятий, с одновременным определением источников компенсации выпадающих доходов для самих муниципалитетов, связанных с реализацией органами местного самоуправления мер поддержки указанным субъектам, в том числе с учетом принятия мер, направленных на стабилизацию ситуации, связанной с введением в отношении Российской Федерации международных экономических санкций;

— внедрение эффективных механизмов сотрудничества территориальных и функциональных организованных местных сообществ (муниципальные общественные палаты, ТОСы, старосты сельских населенных пунктов, общественные народные советы, волонтерские (добровольческие) организации, спортивные, молодежные, ветеранские, родительские и т. п. сообщества) с органами публичной власти всех уровней с целью развития территорий и повышения их человеческого потенциала;

— повышение для граждан доступности и эффективности предоставления 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 счет социально-экономического развития геостратегических территорий (Север и Дальний Восток, Арктика, акватория Северного морского пути, Калининградская область, Республика Крым, республики Северо-Кавказского федерального округа);

— определение концепции и стратегических направлений развития приграничных регионов Сибири и Дальнего Востока (Республики Алтай, Тыва, Бурятия, Алтайский, Забайкальский, Приморский и Хабаровский края, Амурская область, Еврейская автономная область);

— совершенствование бюджетно-налоговой системы, в том числе через дальнейшее четкое разграничение полномочий между уровнями единой публичной власти, как следствие — достижение соотношения расходных обязательств регионов и муниципалитетов их доходным источникам и формирование (введение) бюджетов развития на всех уровнях публичной власти (10–20% от собственных доходов бюджетов);

— поэтапное повышение (после преодоления кризисной ситуации, требующей концентрации финансовых ресурсов в федеральном центре) доли доходов консолидированного бюджета субъектов Российской Федерации (до 50%) в общем объеме доходов консолидированного бюджета Российской Федерации, а также поэтапное повышение доли доходов консолидированных местных бюджетов (до 50%) в общем объеме доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации с учетом четкого и оптимального разграничения полномочий и финансовых ресурсов между уровнями публичной власти.

Исходя из национальных интересов Российской Федерации в сфере федеративных отношений, региональной политики и местного самоуправления, стратегического и территориального планирования, государственного и муниципального управления, можно отметить наиболее важные направления и меры, которые, по мнению участников совещания и муниципалитетов, могли бы соста-

вить содержательную часть развития местного самоуправления, а также стать основой для поддержки муниципалитетов в условиях санкций. Они заключаются в следующем:

- точное и недвусмысленное 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;

- закрепление принципа стратегического проектирования развития местного самоуправления и совершенствование вопросов стратегического планирования на всех уровнях публичной власти, включая муниципальный;

- определение основных направлений территориальных и функциональных основ развития местного самоуправления, непосредственно связанных с пространственным развитием регионов и страны в целом;

- проведение четкого разграничения полномочий между уровнями публичной власти с учетом принципа субсидиарности, точной и объективной оценки стоимости полномочий органов местного самоуправления и закрепление на основании указанной оценки источников доходов за местными бюджетами, необходимых для исполнения органами местного самоуправления соответствующих полномочий, в том числе путем дальнейшего совершенствования бюджетно-налоговой системы, предусматривающего замену чисто фискальных бюджетно-налоговых механизмов стимулирующими, а также формирование (введение) бюджетов (фондов) развития в составе бюджетов муниципальных образований (в размере 10–20% от общего объема собственных доходов, с особым порядком их формирования и расходования);

- обеспечение равномерного перечисления межбюджетных трансфертов из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации и из бюджетов субъектов Российской Федерации местным бюджетам в течении финансового года;

- осуществление постоянного контроля и мониторинга за исполнением консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации, в том числе, бюджетов самих субъектов, а также местных бюджетов, прежде всего для того, чтобы оперативно принимать меры в случае влияния санкционных решений на доходы бюджетов;

- увеличение в федеральном бюджете в 2022 году размера дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации, а также дотаций на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации, на скорректированный в условиях применения к Российской Федерации международных экономических санкций прогнозируемый уровень инфляции;

- принятие на федеральном и региональном уровнях дополнительных мер по стимулированию органов местного самоуправления по развитию налогового потенциала на соответствующих территориях с учетом объективных показателей их социально-экономического потенциала, географического положения и природно-климатических факторов;

- увеличение в Федеральном законе от 5 апреля 2013 года № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» предельной суммы закупок у единственного поставщика;

— выделение из федерального бюджета субсидий бюджетам субъектов Российской Федерации и местным бюджетам на софинансирование мероприятий по реализации инициативных проектов, установление на федеральном уровне обязательной минимальной доли расходов бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов на поддержку и реализацию инициативных проектов и иных форм инициативного бюджетирования;

— 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;

— формирование особых форм муниципальной экономики и муниципального хозяйствования через механизмы муниципально-частного партнерства и создаваемых органами местного самоуправления муниципальных и межмуниципальных 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;

— развитие межмуниципального сотрудничества (прежде всего хозяйственной кооперации) и его механизмов; формирование на федеральном уровне правовой и финансовой основы для создания и функционирования городских агломераций, в том числе в целях совместного развития инфраструктуры соответствующих территорий, объединения их материальных и финансовых ресурсов для совместного решению вопросов местного значения;

— совершенствование муниципальной службы, подготовки, отбора и расстановки муниципальных кадров, в соответствии с современными требованиями и вызовами;

— определение новых критериев оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления и глав муниципальных образований всех видов;

— 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;

— совершенствование системы оказания государственных и муниципальных услуг и качества государственного и муниципального управления;

— широкая (но при этом «мудрая», без перегибов и без «отключения» органов местного самоуправления и должностных лиц от непосредственного взаимодействия с населением) цифровизация муниципального управления с использованием таких механизмов как, например, «умный город» и «умный регион»;

— развитие и распространение в муниципальных образованиях технологий проектного управления (создание муниципальных проектных офисов; внедрение в муниципальную практику механизмов межотраслевого и межведомственного планирования, координирования и корректировки действующих программ и проектов);

— разработка единой на федеральном, региональном и местном уровнях системы мониторинга процесса цифровой трансформации, включая систему показателей «цифровой зрелости» в ключевых отраслях экономики и социальной сферы, в том числе обеспечение ведения систематического мониторинга основных целевых показателей в отраслях социальной сферы в разрезе субъектов и муниципальных образований;

— обеспечение размещения 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;

— профессиональная стандартизация профессии «муниципальный служащий», в том числе с учетом видов и социально-экономических характеристик муниципальных образований, а также степени сложности и разновидности организационного устройства местных администраций и аппаратов представительных органов муниципальных образований.

Особо представители муниципальных образований отмечают следующие меры поддержки, в настоящее время наиболее актуальные для большинства из них:

В сфере муниципальных финансов и межбюджетных отношений:

1. Рефинансирование коммерческих займов муниципалитетов в бюджетные кредиты. С одной стороны, такая мера является капиталоемкой и будет поощрять муниципалитеты, которые вели широкие коммерческие заимствования. С другой стороны, данная мера позволит стабилизировать финансовое и экономическое положение значительного числа муниципалитетов и, ввиду невозможности продолжения кредитования по ставке, привязанной к ключевой ставке Центрального банка, не имеет видимой альтернативы.

2. Возврат к прежнему порядку предоставления кредитов на пополнение остатков на счёте бюджета, а именно: установление отдельно лимита для субъекта Российской Федерации и отдельно для муниципальных образований. Это позволит перенести сроки привлечения кредитов коммерческих банков на более поздний период и, таким образом, сократить расходы на обслуживание муниципального долга.

3. Софинансирование из федерального бюджета и бюджетов субъектов Российской Федерации мероприятий по исполнению вновь устанавливаемых требований по безопасности и защищенности объектов социальной сферы и общественных зданий.

4. Установление нормативов по отчислениям в местные бюджеты от налога на имущество организаций, транспортного налога и налога на прибыль. Такие меры позволят в значительной степени повысить активность инвестиционной работы муниципалитетов и увеличат доходную базу муниципалитетов в условиях роста расходных обязательств.

В сфере реализации национальных проектов:

1. Высок интерес муниципалитетов к вопросу пролонгации в том или ином виде мероприятий национальных проектов, нацеленных на решение наиболее капиталоемких вопросов местного значения, таких как: «Образование», «Демография», «Культура», «Безопасные и качественные дороги», «Жилье и городская среда». Предлагается на уровне Правительства Российской Федерации обозначить намерения по пролонгации или реформатированию данных национальных проектов. Такая мера значительно повысила бы социальную определенность в муниципалитетах и регионах.

2. Проект «Пушкинская карта» для молодежи показал свою эффективность. Предлагается выпуск аналогичной карты для людей в возрасте 55+, что не только дало бы возможность людям данной возрастной категории чаще посещать учреждения культуры, но и создало бы дополнительную возможность для финансирования самих учреждений культуры.

3. Формирование в составе национального проекта «Здравоохранение» федерального проекта по развитию детского загородного оздоровительного отдыха, направленного на строительство, реконструкцию, капитальный ремонт зданий детских загородных оздоровительных лагерей.

В сфере муниципальных закупок:

1. Внести изменения в Федеральный закон от 5 апреля 2013 года № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» в части совершенствования механизма контрактов со встречными инвестиционными обязательствами (передача права на заключение офсетного контракта на уровень муниципального образования (в дополнение к действующему уровню субъекта федерации); возможность исполнения инвестиционных обязательств параллельно с оказанием услуг, являющихся предметом контрактов (в настоящее время заключение контрактов на оказание услуг возможно только после выполнения инвестором своих инвестиционных обязательств) возможность создания (модернизации) именно муниципального (государственного) имущества (в настоящее время отсутствует правовая возможность осуществления частных инвестиций в муниципальную/государственную собственность); возможность обязать заказчиков (при заключении офсетного контракта) заключать с инвестором контракты на оказание услуг (возможно с фиксацией срока действия/объема услуг по таким контрактам).

По вопросам устранения избыточного регулирования отраслей муниципальной экономики и муниципального хозяйства:

1. При подготовке документации по планировке территории за счет средств бюджета достаточно ограничиться выполнением только инженерно-геодезических изысканий. Изменение данной нормы позволит более чем в два раза сократить сроки выполнения работ по подготовке документации по планировке территории, а также уменьшить финансовую нагрузку на бюджетную систему при разработке документации по планировке территории за счет бюджетных средств, так как стоимость инженерно-геологических, инженерно-гидрометеорологических инженерно-экологических изысканий, как правило, составляет 40–60% от общей стоимости подготовки документации и планировке территории (включая все виды изысканий).

2. Внести изменения в постановление Правительства Российской Федерации от 3 декабря 2020 года № 1998 «О категориях, оснащаемых тахографами

транспортных средств, осуществляющих регулярные перевозки пассажиров, а также видах сообщения, в которых осуществляются такие перевозки транспортными средствами указанных категорий», где установлено, что с 1 января 2022 года оснащению тахографами подлежат транспортные средства категорий М2 и М3, осуществляющие регулярные перевозки пассажиров в городском сообщении, заменив дату оснащения тахографами до 1 января 2023 года. Принятие меры позволит снизить расходы местных бюджетов на пассажирские перевозки и повысит устойчивость таких перевозок.

3. Снизить количество мониторингов и отчетов в сфере образования, устранив дублирующие мониторинги и отчетность федерального и регионального уровней.

В сфере организации местного самоуправления:

1. Предоставить субъекту Российской Федерации в рамках взаимодействия в единой системе публичной власти право создавать для органов местного самоуправления единую площадку (единое печатное издание и (или) сетевое издание) для официального опубликования муниципальных документов, их проектов, что позволит жителям муниципалитетов получать информацию о мерах, которые предпринимаются органами местного самоуправления в целом по субъекту Российской Федерации и оценивать деятельность таких органов по месту своего жительства, а также вносить предложения органам местного самоуправления для улучшения той или иной ситуации.

2. В целях уточнения нормативно-правовой базы по передаче полномочий от субъекта Российской Федерации муниципальному образованию в части обязательного выделения средств от субъекта не только на обеспечение переданных полномочий, но и средств на их администрирование, то есть на сопутствующие расходы, которые муниципальное образование несет в связи с необходимостью выплачивать заработную плату специалистам, работающим с этими полномочиями, предлагается внести соответствующие изменения в действующее законодательство.

По вопросам прав на земельные участки и недвижимое имущество:

1. В настоящее время складывается негативная практика, связанная с тем, что действующее законодательство не обязывает застройщиков (многоквартирных жилых домов, частных домовладений, а также иных зданий строений и сооружений) перед вводом законченного строительством объекта в эксплуатацию, проводить регистрацию прав собственности с последующей передачей специализированной организации для содержания построенных объектов коммунальной инфраструктуры. Предлагается внести изменения в действующее законодательство с целью проведения обязательной регистрации прав собственности с последующей передачей специализированной организации для содержания построенных объектов коммунальной инфраструктуры. Данная мера позволит предотвратить появление бесхозных объектов коммунальной инфраструктуры и, в целом, повысить устойчивость коммунального комплекса муниципалитетов.

2. Расширить перечень имущества, в отношении которого могут быть заключены концессионные соглашения или соглашения о муниципально-частном партнерстве. В условиях ограничения бюджетного финансирования это создаст дополнительные возможности расширения для привлечения частного капитала в решение вопросов местного значения.

3. В целях сокращения выпадающих доходов местных бюджетов по земельному налогу и повышения эффективности использования земли ускорить отмену льгот, установленных на федеральном уровне по земельному налогу, пересмотрев для этой цели перечень земель, изъятых из оборота и выведенных из-под налогообложения земельным налогом.

4. Внести изменения в постановление Правительства Российской Федерации от 3 декабря 2014 года № 1299 «Об утверждении Правил проведения публичных торгов по продаже объектов незавершенного строительства» с целью упрощения процедуры изъятия объектов незавершенного строительства путем продажи с публичных торгов.

В сфере обращения с безнадзорными животными:

1. Данное региональное полномочие в большинстве субъектов передано на муниципальный уровень и его исполнение значительно недофинансируется. С другой стороны, положения Федерального закона «Об ответственном обращении с животными», воспреещающие эвтаназию и предписывающие возврат животных в места прежнего обитания, породили значительные дополнительные расходы бюджетов, и создали угрозу новых атак на граждан со стороны возвращенных в места обитания бродячих собак.

Предлагается обеспечить полное финансирование переданных региональных полномочий, а также внести поправки в Федеральный закон «Об ответственном обращении с животными», воспреещающие возврат бродячих животных в места обитания и разрешение эвтаназии бродячих животных, проявляющих немотивированную агрессию, после шестимесячного их пребывания в муниципальном или региональном приюте, если они не были изъяты из такого приюта новыми владельцами, в том числе владельцами частного приюта.

По вопросам городского и коммунального хозяйства:

1. Внести изменения в федеральное законодательство с целью отмены требования о ликвидации муниципальных унитарных предприятиях до 1 января 2025 года или исключить требование о ликвидации муниципальных унитарных предприятий, осуществляющих регулярные перевозки пассажиров и багажа автомобильным транспортом по маршрутам регулярных перевозок в соответствии с Федеральным законом «О защите конкуренции».

«КРУГЛЫЙ СТОЛ»
НА ТЕМУ «РЕГИОНАЛЬНЫЕ И МУНИЦИПАЛЬНЫЕ ПРОГРАММЫ
И ПРОЕКТЫ В СФЕРЕ ЗДРАВООХРАНЕНИЯ»
(г. Москва, 12 мая 2022 года)

*Утверждены решением
Комитета Государственной Думы
по региональной политике
и местному самоуправлению
от 14 июля 2022 года № 26/1*

РЕКОМЕНДАЦИИ
«круглого стола» на тему «Региональные и муниципальные программы
и проекты в сфере здравоохранения»

В соответствии с Конституцией Российской Федерации (далее — Конституция РФ) осуществляемая в нашей стране политика, которая призвана отражать социальную сущность российского государства, должна быть направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека. Непременным компонентом этого является осуществление мер по охране жизни и здоровья каждого человека, а также обеспечение дополнительных мер государственной поддержки семьи, материнства, отцовства и детства, инвалидов и пожилых граждан в сфере охраны здоровья.

В статье 41 Конституции РФ закреплено право каждого на охрану здоровья и медицинскую помощь. Возможность реализации этого права обеспечивается возведением на конституционный уровень положения о том, что медицинская помощь в государственных и муниципальных учреждениях здравоохранения оказывается гражданам бесплатно за счет средств соответствующего бюджета, страховых взносов, других поступлений.

Таким образом, право на охрану здоровья и медицинскую помощь относится к числу конституционно защищаемых ценностей и рассматривается как неотъемлемое и неотчуждаемое благо, принадлежащее каждому от рождения. Оно фундаментальное, отправное юридическое установление, базовое для всей системы конкретных прав и свобод, закрепленных за человеком в сфере здравоохранения, обладает наивысшей юридической силой и подлежит повышенной защите государства. Ему должно быть отведено одно из первых мест в общей системе конституционных прав и свобод, поскольку здоровье непосредственно обеспечивает жизнедеятельность человеческого организма, являясь важнейшим благом наряду с самой жизнью.

Конституция РФ, определяя сущность Российской Федерации как социального государства, к полному воплощению которой оно должно стремиться, в статье 7 в качестве одной из гарантий социальной защиты человека указывает охрану труда и здоровья человека. Закрепление в статье 17 конституционного положения о неотчуждаемости основных прав и свобод и их принадлежности каждому от рождения предполагает, что, родившись, человек в процессе сохранения и поддержания жизни и здоровья сможет этими правами пользоваться.

Гарантированное статьей 20 право каждого на жизнь, безусловно, предполагает использование всех возможных средств ее поддержания и сохранения, в том числе посредством осуществления различных мер, направленных на охрану здоровья, включая медицинскую помощь. Согласно статье 37 труд должен осуществляться в условиях, отвечающих требованиям безопасности и гигиены. Это возможно при соблюдении и выполнении предусмотренных законодательством мер по охране здоровья, а также оказании медицинской помощи в необходимых случаях. Болезнь, инвалидность, материнство, детство — все, что связано с жизнью и здоровьем человека, предусматривает конституционные гарантии и государственную защиту прав человека (статьи 38, 39). В этом ряду и возмещение ущерба, причиненного здоровью человека экологическим правонарушением (статья 42).

4 июля 2020 года вступили в силу обновленные нормы Конституции РФ, предусмотренные Законом Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 года № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» (далее — Закон № 1-ФКЗ). В части, касающейся местного самоуправления и муниципального строительства, поправки внесены в статьи 131, 132 и 133 главы 8 Конституции РФ, посвященной организации местного самоуправления. Ряд из них фиксируют уже сложившуюся законодательную практику и правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации (далее также — Конституционный Суд РФ), например, о единстве публичной власти в Российской Федерации, некоторые же содержат правовые новеллы, которые не только требуют анализа и осмысления, но и законодательного регулирования на федеральном уровне, без которого реализация соответствующих вопросов представляется невозможной.

Законом № 1-ФКЗ также изложен в новой редакции пункт «ж» части 1 статьи 72 Конституции РФ (о совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации). В настоящее время в данном пункте предусмотрено, что в совместном ведении находятся «координация вопросов здравоохранения, в том числе обеспечение оказания доступной и качественной медицинской помощи, сохранение и укрепление общественного здоровья, создания условий для ведения здорового образа жизни, формирования культуры ответственного отношения граждан к своему здоровью, социальная защита, включая социальное обеспечение».

Сам факт того, что теперь в конституционном тексте содержится ряд категорий, имеющих принципиальное значение, — доступная и качественная медицинская помощь, общественное здоровье, культура ответственного отношения граждан к своему здоровью — позволяет судить об уровне интеграции медицинского знания в право, дает основания предполагать качественный фактор в конституционализации правового регулирования и опосредуемых им общественных отношений в сфере охраны здоровья и медицинской помощи. В прогнозическом плане это означает, что можно ожидать серьезных трансформаций в содержании гарантированного Конституцией РФ права человека и гражданина на медицинскую помощь, переоценке роли обязанности гражданина заботиться о сохранении своего здоровья, активизации органами государственной власти субъектов Российской Федерации (постольку, поскольку это сфера совместного с Российской Федерацией ведения) и органами местного самоуправления поиска актуальных в современных условиях форм обеспечения доступности и качества медицинской помощи.

Программно-целевой подход в государственном управлении является на сегодняшний день основополагающим при реализации социальной политики Правительства Российской Федерации. Это обосновано тем, что он один из наиболее доступных, приемлемых и эффективных методов управления общественным сектором. Данный метод позволяет консолидировать организационно-управленческие, кадровые, финансовые и другие ресурсы для достижения социально значимых целей. Данный инструмент управления прежде всего основан на стремлении интегрировать усилия из разных сфер на решение конкретных задач.

Здравоохранение является одной из социально значимых отраслей экономики.

Для повышения эффективности работы системы был разработан ряд национальных проектов. Так, в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 года № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» в настоящее время реализуется национальный проект «Здравоохранение», который направлен на снижение показателей смертности, ликвидацию кадрового дефицита медицинских работников, повышение качества и доступности различных видов медицинской помощи, а также на развитие (увеличение) экспорта медицинских услуг.

В структуру нацпроекта вошли восемь федеральных проектов, один из которых — «Развитие системы оказания первичной медико-санитарной помощи». Он направлен на повышение доступности медицинской помощи.

Первичная медико-санитарная помощь является базовым элементом системы здравоохранения, поэтому преобразование этого сектора — одно из важнейших направлений реформы здравоохранения.

Первичная медико-санитарная помощь — это основа системы оказания медицинской помощи, ключевой сегмент социальной сферы, связанный с оказанием жизненно важных публичных услуг населению.

Первичная медико-санитарная помощь — это первый уровень контакта населения с национальной системой здравоохранения и первый этап непрерывного процесса охраны их здоровья. Она является наиболее массовым и востребованным видом оказания медицинской помощи. Считается, что на уровне первичного звена здравоохранения начинают и заканчивают обследование и лечение до 80% пациентов.

Состояние этого вида медицинской помощи во многом определяет конечные результаты функционирования отрасли здравоохранения в целом. Эмпирические оценки демонстрируют закономерность: в странах с сильной первичной помощью относительно ниже общая смертность и смертность от наиболее распространенных заболеваний, ниже объемы дорогостоящей стационарной медицинской помощи. Врачи первичного звена проводят профилактические мероприятия и раннюю диагностику, а главное — имеют дело с наиболее распространенными заболеваниями, что во многом определяет уровень удовлетворенности населения состоянием здравоохранения в целом. В России отсутствует строгая оценка состояния первичной медико-санитарной и скорой помощи и ее сравнение с другими странами. За рубежом такая оценка проводится на основе набора формальных критериев и показателей. Прежде всего, это характеристики ресурсного обеспечения — объем финансирования и кадровое обеспечение, физическая и финансовая доступность первичной помощи, степень ее профилактической направленности, уровень управления системой.

Начиная с середины 80-х годов прошлого столетия происходит реформирование системы здравоохранения в целом и первичной медико-санитарной помощи в частности, направленное на решение комплекса проблем национальной системы охраны здоровья. Одним из этапов осуществляемых преобразований стало принятие Федерального закона от 29 ноября 2010 года № 313-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 313-ФЗ).

В соответствии с указанным Федеральным законом с 1 января 2012 года органы государственной власти субъектов Российской Федерации наделены полномочиями по организации оказания медицинской помощи гражданам в соответствии с территориальной программой государственных гарантий оказания гражданам Российской Федерации бесплатной медицинской помощи.

Вследствие этого ранее возложенные на органы местного самоуправления полномочия по организации оказания первичной медико-санитарной помощи и скорой медицинской помощи были у них изъяты и закреплены за органами государственной власти субъектов Российской Федерации. В ведении органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов осталось «создание условий для оказания медицинской помощи населению (за исключением территорий поселений, включенных в утвержденный Правительством Российской Федерации перечень территорий, население которых обеспечивается медицинской помощью в медицинских организациях, подведомственных федеральному органу исполнительной власти, осуществляющему функции по медико-санитарному обеспечению населения отдельных территорий) в соответствии с территориальной программой государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи» (пункт 12 части 1 статьи 15, пункт 14 части 1 статьи 16 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ).

По данным Министерства финансов Российской Федерации, общий объем расходов субъектов Российской Федерации по разделу «Здравоохранение» составил: в 2020 году – 1993,7 млрд рублей, из них: на оказание медицинской помощи (стационарной, амбулаторной и скорой) – 1050,5 млрд рублей и на иные вопросы в сфере здравоохранения (санаторно-оздоровительная помощь, обеспечение донорской кровью, санитарно-эпидемиологическое благополучие, прикладные научные исследования и другие вопросы) – 943,2 млрд рублей; в 2021 году – 2022,1 млрд рублей, из них: на оказание медицинской помощи 1038,9 млрд рублей и на иные вопросы в сфере здравоохранения – 983,3 млрд рублей.

Утвержденные бюджетные назначения по разделу «Здравоохранение» в региональных бюджетах на 2022 год составляют 1604,4 млрд рублей, из них: на оказание медицинской помощи 980,1 млрд рублей и на иные вопросы в сфере здравоохранения – 624,2 млрд рублей.

Общий объем расходов органов местного самоуправления по разделу «Здравоохранение» составил: в 2020 году – 20,9 млрд рублей; в 2021 году – 13,3 млрд рублей.

Утвержденные бюджетные назначения по разделу «Здравоохранение» в местных бюджетах на 2022 год составляют 10,9 млрд рублей.

Следует отметить, что Законом № 1-ФКЗ внесены изменения в статью 132 Конституции РФ, изменяющие конституционный подход к структуре компетенции органов местного самоуправления. Действующие положения статьи 132 Конституции РФ предусматривают, что:

— органы местного самоуправления самостоятельно управляют муниципальной собственностью, формируют, утверждают и исполняют местный бюджет, вводят местные налоги и сборы, решают иные вопросы местного значения, а также в соответствии с федеральным законом обеспечивают в пределах своей компетенции доступность медицинской помощи (часть 1);

— органы местного самоуправления могут наделяться федеральным законом, законом субъекта Российской Федерации отдельными государственными полномочиями при условии передачи им необходимых для осуществления таких полномочий материальных и финансовых средств. Реализация переданных полномочий подконтрольна государству (часть 2);

— 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).

Согласно статье 132 Конституции РФ в ее прежней редакции в качестве элементов этой компетенции назывались только полномочия по решению вопросов местного значения и отдельные государственные полномочия, передаваемые в порядке наделения законом — федеральным или региональным соответственно. Теперь же в конституционную компетенцию органов местного самоуправления добавляются и иные полномочия, которые осуществляются ими во взаимодействии с органами государственной власти в рамках единой системы публичной власти, например, обеспечение «доступности медицинской помощи» (часть 1 статьи 132 в сочетании с частью 3 статьи 132 Конституции РФ в редакции Закона № 1-ФКЗ). Природа этих полномочий в новой редакции Конституции РФ не раскрывается, однако по своему юридическому содержанию они имеют наибольшее сходство с полномочиями по возможности участия органов местного самоуправления в осуществлении общегосударственных публичных задач, которые уже содержатся в нормах Федерального закона № 131-ФЗ в виде прав органов местного самоуправления на решение вопросов, не отнесенных к вопросам местного значения.

Конституционный Суд РФ в своем Постановлении от 18 июля 2018 года № 33-П по делу о проверке конституционности пункта 3 статьи 242 Бюджетного кодекса РФ в связи с жалобой муниципального образования (городского округа «Город Чита») еще раз подтвердил, что возложение на муниципальные органы полномочий по решению вопросов местного значения не препятствует конструктивному взаимодействию этих органов с органами государственной власти и служит «для наиболее эффективного решения общих задач, непосредственно связанных с вопросами местного значения, в интересах населения муниципальных образований, равно как и участию органов местного самоуправления в выполнении тех или иных имеющих государственное значение публичных функций и задач на соответствующей территории — как в порядке наделения отдельными государственными полномочиями (часть 2 статьи 132 Конституции Российской Федерации), так и в иных формах».

Таким образом, Конституционный Суд РФ в данном Постановлении еще до принятия Закона № 1-ФКЗ выделил в рамках полномочий по взаи-

модействию органов местного самоуправления с органами государственной власти полномочия по участию органов местного самоуправления в выполнении публичных функций, не переданных органам местного самоуправления в порядке наделения их федеральным законом и законом субъекта Российской Федерации соответствующими государственными полномочиями.

В действующей редакции статьи 132 Конституции РФ на органы местного самоуправления непосредственно возлагается по сути общегосударственное полномочие по обеспечению в пределах своей компетенции доступности медицинской помощи. Придание данному полномочию органов местного самоуправления конституционного статуса повышает их ответственность в сфере компетенции по охране здоровья граждан, в том числе по созданию необходимых условий для повышения качества и доступности представления гражданам медицинских услуг и обеспечению деятельности медицинских организацией, что направлено на улучшение уровня социальной защищенности населения муниципальных образований.

Вместе с тем, очевидно, что реализация органами местного самоуправления указанного конституционного положения означает увеличение финансовой нагрузки на бюджеты муниципальных образований, привлечение на указанные цели дополнительных материально-технических и кадровых ресурсов муниципальных образований, большинство которых при этом в настоящее время не располагают необходимыми финансовыми, материально-техническими и кадровыми ресурсами на решение данных вопросов. В таком случае реализация конституционного права населения на получение качественной медицинской помощи может быть только затруднена и в недостаточной степени обеспечена, что подтверждается и вышеприведенными данными Минфина России, согласно которым общий объем расходов органов местного самоуправления по разделу «Здравоохранение» снизился с 20,9 млрд рублей в 2020 году до 10,9 млрд рублей в 2022 году.

Примечательно, что согласно части 1 статьи 132 Конституции РФ в редакции Закона № 1-ФКЗ полномочия органов местного самоуправления по обеспечению доступности медицинской помощи в пределах их компетенции и в соответствии с федеральным законом перечисляются как дополнительные, не относящиеся к иным полномочиям органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения.

В то же время проблема реализации органами местного самоуправления данной группы полномочий, не относящихся ни к вопросам местного значения, ни к переданным государственным полномочиям в порядке наделения, видится в их недостаточном финансовом обеспечении, которое осуществляется и должно будет осуществляться за счет собственных средств местных бюджетов. При этом получается, что до сих пор согласно Федеральному закону № 131-ФЗ органы местного самоуправления могли сами решать вопрос о принятии на себя подобных факультативных и дополнительных полномочий, если у них имелась такая возможность и необходимые финансовые средства (абзац третий части 5 статьи 20).

Между тем новый конституционный подход никакого выбора муниципальным образованиям не оставляет. Данные полномочия из факультативных превращаются в обязательные в соответствии с федеральным законом, причем обязательного финансового обеспечения для их осуществления Конституция РФ уже не гарантирует, поскольку они не подпадают под правила части 2 статьи 132 Конституции РФ.

В связи с этим необходимо учитывать, что в данном случае согласно новой редакции статьи 133 Конституции РФ у органов местного самоуправления возникает право на компенсацию дополнительных расходов, которые возникли «в результате выполнения органами местного самоуправления во взаимодействии с органами государственной власти публичных функций». Однако такая гарантия «постфактум» явно неравнозначна условиям финансового обеспечения, сопровождающего передачу отдельных государственных полномочий при наделении ими законом: в случае с компенсацией именно органам местного самоуправления придется доказывать факт уже понесенных дополнительных расходов.

Примечательно также и то, что сама по себе компенсационная гарантия представлена в редакции Закона № 1-ФКЗ в усеченном виде, если сравнивать ее с прежней редакцией статьи 133 Конституции РФ, согласно которой местному самоуправлению обеспечивалось право на компенсацию дополнительных расходов, возникших в результате решений, принятых органами государственной власти независимо от природы полномочия, возлагаемого на органы местного самоуправления, и независимо от возникающего расходного обязательства. Теперь же получается, что компенсация дополнительных расходов предоставляется только в том случае, если органы местного самоуправления выполняют публичные функции во взаимодействии с органами государственной власти. Причем органам местного самоуправления придется доказывать не только дополнительные расходы соответствующих местных бюджетов на выполнение данных публичных функций, но и наличие такого взаимодействия в рамках исполнения публичных функций, а это, как следует из логики состязательного процесса, является обязанностью заявителя (т.е. органа местного самоуправления).

При этом необходимо отметить, что в тексте Федерального закона от 8 декабря 2020 года № 394-ФЗ «О Государственном Совете Российской Федерации» (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 большие затруднения в правоприменительной практике, прежде всего при разграничении и определении объема 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 закреплен в указанной норме наравне с наделением органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, и предполагает регулирование данного вопроса отдельным федеральным законом (обращает на себя внимание, что данное положение не раскрывается и в проекте федерального закона № 40361-8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» (далее — законопроект № 40361-8), принятом Государственной Думой в первом чтении 25 января 2022 года).

Из положений части 1 статьи 132 Конституции РФ в редакции Закона № 1-ФКЗ также следует, что пределы компетенции органов местного самоуправления по обеспечению доступности медицинской помощи должны быть определены и конкретизированы в федеральном законе.

Согласно части 2 статьи 32 Федерального закона от 21 ноября 2011 года № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» (далее — Федеральный закон № 323-ФЗ) к видам медицинской помощи относятся: первичная медико-санитарная помощь; специализированная, в том числе

высокотехнологичная, медицинская помощь; скорая, в том числе скорая специализированная, медицинская помощь; паллиативная медицинская помощь. При этом в силу части 3 этой же статьи данного Федерального закона медицинская помощь может оказываться в следующих условиях:

— вне медицинской организации (по месту вызова бригады скорой, в том числе скорой специализированной, медицинской помощи, а также в транспортном средстве при медицинской эвакуации);

— амбулаторно (в условиях, не предусматривающих круглосуточного медицинского наблюдения и лечения), в том числе на дому при вызове медицинского работника;

— в дневном стационаре (в условиях, предусматривающих медицинское наблюдение и лечение в дневное время, но не требующих круглосуточного медицинского наблюдения и лечения);

— стационарно (в условиях, обеспечивающих круглосуточное медицинское наблюдение и лечение).

Нормы части 1 статьи 33 Федерального закона № 323-ФЗ предусматривают, что первичная медико-санитарная помощь является основой системы оказания медицинской помощи и включает в себя мероприятия по профилактике, диагностике, лечению заболеваний и состояний, медицинской реабилитации, наблюдению за течением беременности, формированию здорового образа жизни и санитарно-гигиеническому просвещению населения. Однако в данном Федеральном законе само понятие «первичная медико-санитарная помощь» отсутствует.

Следует учитывать, что согласно пункту 44 части 1 статьи 44 Федерального закона от 21 декабря 2021 года № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» (далее — Федеральный закон № 414-ФЗ), вступающей в силу с 1 января 2023 года, к полномочиям органов государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, относится решение вопросов организации оказания населению субъекта Российской Федерации первичной медико-санитарной помощи, специализированной, в том числе высокотехнологичной, медицинской помощи, скорой, в том числе скорой специализированной, медицинской помощи и др.

Таким образом, в Федеральном законе № 414-ФЗ пределы компетенции органов государственной власти субъекта Российской Федерации в указанной сфере в общем виде достаточно четко определены.

В части 1 статьи 32 главы 4 «Функциональные основы организации местного самоуправления» законопроекта № 40361-8 определен перечень полномочий органов местного самоуправления по решению вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения, а в части 2 этой же статьи — перечень полномочий, которые могут закрепляться законом субъекта Российской Федерации за органами местного самоуправления в целях обеспечения жизнедеятельности населения. При этом частью 3 указанной статьи определено, что предусмотренные частью 2 данной статьи полномочия, не отнесенные в соответствии с указанной частью к полномочиям органов местного самоуправления, являются «перераспределенными полномочиями» и исполняются органами государственной власти субъекта Российской Федерации.

Вместе с тем, в законопроекте № 40361-8 принципы включения полномочий органов местного самоуправления в один из указанных перечней не определены,

а также не содержатся в пояснительной записке к законопроекту, поэтому механизм формирования указанных перечней непонятен.

В первом перечне содержится ряд полномочий, не имеющих первостепенного значения для непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения (например, оказание поддержки социально ориентированным некоммерческим организациям, принятие решений и проведение на территории муниципального образования мероприятий по выявлению правообладателей ранее учтенных объектов недвижимости, направление сведений о правообладателях данных объектов недвижимости для внесения в Единый государственный реестр недвижимости, осуществление международных и внешнеэкономических связей), а другие полномочия требуют конкретизации, в том числе и по обеспечению доступности медицинской помощи.

К числу «неотъемлемых» полномочий, более тесно связанных с непосредственным обеспечением жизнедеятельности населения, можно отнести только 8 из них, в том числе обеспечение доступности медицинской помощи (пункт 6 части 1 статьи 32 законопроекта). При этом формулировка законопроекта не развивает, а «размывает» конституционную норму, в соответствии с которой органы местного самоуправления «решают иные вопросы местного значения, а также в соответствии с федеральным законом обеспечивают в пределах своей компетенции доступность медицинской помощи» (часть 1 статьи 132 Конституции РФ). Из указанной нормы Конституции РФ следует, что обеспечение доступности медицинской помощи к вопросам местного значения не относится, а федеральным законом должна быть установлена компетенция органов местного самоуправления в части обеспечения доступности медицинской помощи, поскольку муниципальные образования, очевидно, не могут обеспечить доступность всех видов медицинской помощи (например, специализированной, в том числе высокотехнологичной медицинской помощи) в пределах территории соответствующего муниципального образования, в том числе и с учетом фактически имеющихся у них материальных и финансовых ресурсов.

В соответствии со статьей 17 Федерального закона № 323-ФЗ к полномочиям органов местного самоуправления муниципальных округов, городских округов и муниципальных районов в сфере охраны здоровья относятся: создание условий для оказания медицинской помощи населению в соответствии с территориальной программой государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи и законом субъекта Российской Федерации в пределах полномочий, установленных Федеральным законом № 131-ФЗ, обеспечение организации оказания медицинской помощи в медицинских организациях муниципальной системы здравоохранения в случае передачи соответствующих полномочий в соответствии с частью 2 статьи 16 Федерального закона № 323-ФЗ, информирование населения муниципального образования, в том числе через средства массовой информации, о возможности распространения социально значимых заболеваний и заболеваний, представляющих опасность для окружающих, на территории муниципального образования, осуществляемое на основе ежегодных статистических данных, а также информирование об угрозе возникновения и о возникновении эпидемий в соответствии с законом субъекта Российской Федерации, участие в санитарно-гигиеническом просвещении населения и пропаганде донорства крови и (или) ее компонентов, участие в реализации на территории муниципального образования мероприятий, направленных на спасение жизни и сохранение здоровья людей при чрезвычай-

чайных ситуациях, информирование населения о медико-санитарной обстановке в зоне чрезвычайной ситуации и о принимаемых мерах, реализация на территории муниципального образования мероприятий по профилактике заболеваний и формированию здорового образа жизни в соответствии с законом субъекта Российской Федерации, создание благоприятных условий в целях привлечения медицинских и фармацевтических работников для работы в медицинских организациях.

Представляется, что в редакции законопроекта № 40361-8, принятой Государственной Думой в первом чтении, определить пределы компетенции органов местного самоуправления по обеспечению доступности медицинской помощи не представляется возможным, что допускает, с одной стороны, широкое усмотрение органов местного самоуправления в реализации данного полномочия, а с другой стороны, — возложение на органы местного самоуправления ничем не ограниченных обязанностей в данной сфере, например, по обеспечению доступности высокотехнологической медицинской помощи населению муниципальных образований.

В соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 9 октября 2019 года № 1304 «Об утверждении принципов модернизации первичного звена здравоохранения Российской Федерации и Правил проведения экспертизы проектов региональных программ модернизации первичного звена здравоохранения, осуществления мониторинга и контроля за реализацией региональных программ модернизации первичного звена здравоохранения» (далее — Постановление № 1304) высшим исполнительным органам государственной власти субъектов Российской Федерации было поручено до 15 декабря 2020 года утвердить региональные программы модернизации первичного звена здравоохранения, включающие план мероприятий («дорожную карту») по реализации таких региональных программ с указанием сроков реализации мероприятий.

В рамках исполнения абзаца четвертого пункта 3 Постановления № 1304 Минздрав России подготовил и направил высшим исполнительным органам государственной власти субъектов Российской Федерации Методические рекомендации по разработке региональных программ модернизации первичного звена здравоохранения.

Субъектами Российской Федерации соответствующие программы были приняты в установленный срок.

31 декабря 2021 года завершился первый год реализации программы модернизации первичного звена здравоохранения. Для регионов и муниципалитетов этот год был непростым. Пандемия новой коронавирусной инфекции внесла свои корректировки в организацию работы органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и медицинских организаций, которые организовывали реализацию мероприятий региональных программ наряду с борьбой с коронавирусной инфекцией и периодическими подъемами эпидемиологической ситуации.

По данным Минздрава России, с учетом большой нагрузки по состоянию на 13 декабря 2021 года в рамках мероприятий региональных программ подписано контрактов на общую сумму 77,2 млрд рублей (88% от плана, 87,4 млрд рублей), опубликовано торгов на сумму 82,5 млрд рублей (96% от плана, 87,4 млрд рублей). Кассовое исполнение федерального бюджета составляет 51,8 млрд рублей (59% от плана, 87,4 млрд рублей).

В разрезе мероприятий региональных программ выполнение выглядит следующим образом:

1. Осуществлено строительство 110 объектов здравоохранения (план — 379 объектов, 29% от плана) в 11 субъектах Российской Федерации (*Архангельская область, Камчатский край, Курская, Оренбургская, Пензенская области, республики Марий Эл, Татарстан, Рязанская область, Удмуртская Республика, Ульяновская область, Чувашская Республика*).

При этом в трех субъектах федерации отмечается 100% выполнение мероприятий по строительству объектов здравоохранения (*Республика Марий Эл, Пензенская, Рязанская области*).

2. Осуществлена поставка и монтаж 215 объектов здравоохранения в виде быстровозводимых модульных конструкций (план — 701 объект, 31% от плана) в 18 субъектах России (*Вологодская, Иркутская, Калужская, Кемеровская, Кировская, Костромская, Новгородская, Пензенская области, Приморский край, республики Башкортостан, Бурятия, Хакасия, Самарская, Свердловская, Смоленская, Томская, Тульская, Ярославская области*).

3. Приобретено два объекта недвижимого имущества для сферы здравоохранения (план — 18 объектов, 11% от плана) в двух субъектах России (*Республика Карелия, Сахалинская область*).

4. Осуществлен капитальный ремонт 734 объектов здравоохранения (план — 1521 объект, 49% от плана) в 55 субъектах России (*Воронежская область, г. Санкт-Петербург, Забайкальский край, Иркутская, Калининградская, Калужская области, Камчатский край, Кемеровская, Костромская области, Красноярский край, Курганская, Курская, Мурманская, Нижегородская, Омская, Оренбургская, Пензенская области, Пермский, Приморский края, Псковская область, республики Адыгея, Башкортостан, Бурятия, Дагестан, Ингушетия, Карелия, Коми, Крым, Марий Эл, Мордовия, Саха (Якутия), Северная Осетия — Алания, Татарстан, Тыва, Хакасия, Ростовская, Рязанская, Саратовская, Сахалинская, Свердловская, Смоленская области, Ставропольский край, Тамбовская, Томская, Тульская, Ульяновская области, Хабаровский край, Ханты-Мансийский автономный округ — Югра, Челябинская область, Чувашская Республика, Ярославская область*).

При этом в четырех субъектах федерации отмечается 100% выполнение мероприятий по капитальному ремонту (*республики Дагестан, Ингушетия, Мордовия, г. Санкт-Петербург*).

5. Поставлено 22 556 единиц медицинского оборудования (план — 28 731, 79% от плана) в 82 субъектах Российской Федерации.

При этом в 13 регионах зафиксировано 100% выполнение мероприятий по приобретению медицинского оборудования (*Кабардино-Балкарская, Карачаево-Черкесская республики, Курская, Оренбургская области, республики Адыгея, Алтай, Башкортостан, Хакасия, Сахалинская, Томская области, Чеченская, Чувашская республики, Чукотский автономный округ*).

6. Поставлено 5 167 автомобилей в учреждения здравоохранения (план — 5 574, 93% от плана) в 74 субъектах России.

О 100% выполнении мероприятий по приобретению автомобильного транспорта заявило 52 субъекта Российской Федерации (*Амурская, Астраханская, Белгородская, Брянская, Владимирская, Волгоградская, Воронежская области, г. Севастополь, Калининградская область, Карачаево-Черкесская Республика, Костромская область, Краснодарский край, Курганская, Курская, Ленинградская, Липецкая, Магаданская, Нижегородская, Новгородская, Омская, Оренбургская,*

Орловская, Пензенская области, Приморский край, Псковская область, республики Адыгея, Башкортостан, Бурятия, Дагестан, Ингушетия, Калмыкия, Карелия, Коми, Марий Эл, Мордовия, Саха (Якутия), Северная Осетия — Алания, Татарстан, Хакасия, Самарская, Саратовская, Сахалинская, Свердловская, Смоленская, Томская, Тульская области, Удмуртская Республика, Челябинская область, Чеченская, Чувашская республики, Чукотский автономный округ, Ярославская область).

Однако, тревогу вызывают регионы, у которых не подписано часть контрактов по итогам уже проведенных конкурсных процедур, а именно:

1. По строительству и реконструкции 70 объектов в сфере здравоохранения не заключены контракты в 19 субъектах федерации (Владимирская область — 3 объекта, Волгоградская область — 3, Камчатский край — 6, Ленинградская область — 1, Липецкая область — 6, Мурманская область — 1, Оренбургская область — 3, Пермский край — 1, Приморский край — 1, Республика Коми — 3, Республика Крым — 19, Самарская область — 4, Саратовская область — 1, Ставропольский край — 6, Тверская область — 1, Тюменская область — 1, Хабаровский край — 1, Челябинская область — 3, Чувашская Республика — 6).

2. По капитальному ремонту по 99 объектам не заключены контракты в 30 субъектах (Архангельская область — 1 объект, Астраханская область — 7, Владимирская область — 3, Вологодская область — 3, Ивановская область — 10, Калининградская область — 3, Карачаево-Черкесская Республика — 1, Кемеровская область — 6, Кировская область — 2, Костромская область — 1, Красноярский край — 1, Нижегородская область — 13, Новосибирская область — 7, Оренбургская область — 1, Орловская область — 2, Пермский край — 1, Приморский край — 1, Республика Карелия — 1, Республика Коми — 5, Ростовская область — 1, Саратовская область — 7, Свердловская область — 1, Смоленская область — 2, Тверская область — 3, Томская область — 1, Тюменская область — 1, Удмуртская Республика — 1, Ханты-Мансийский автономный округ — Югра — 6, Челябинская область — 4, Чувашская Республика — 3).

3. По приобретению модульных конструкций, запланированных в 2021 году, по 16 объектам не заключены контракты в 5 субъектах федерации (Амурская область — 2 объекта, Красноярский край — 2, Республика Дагестан — 2, Саратовская область — 5, Тверская область — 5).

4. По приобретению объектов недвижимого имущества, запланированному в 2021 году, по 16 объектам не заключены контракты в 3 субъектах (Архангельская область — 1 объект, Республика Карелия — 8, Сахалинская область — 7).

5. По оснащению и переоснащению медицинских организаций медицинским оборудованием не заключены контракты на поставку 993 единиц в 29 субъектах Российской Федерации (Амурская область — 5 единиц, Архангельская область — 74, Астраханская область — 1, Владимирская область — 8, Волгоградская область — 3, Вологодская область — 27, г. Санкт-Петербург — 6, Еврейская автономная область — 1, Забайкальский край — 1, Ивановская область — 13, Камчатский край — 1, Кемеровская область — 36, Краснодарский край — 17, Нижегородская область — 1, Новгородская область — 24, Новосибирская область — 28, Омская область — 10, Орловская область — 2, Республика Калмыкия — 1, Республика Крым — 21, Республика Марий Эл — 3, Республика Саха (Якутия) — 6, Республика Татарстан — 2, Ростовская область — 1, Рязанская область — 4, Саратовская область — 220, Свердловская область — 347, Хабаровский край — 97, Ярославская область — 33).

6. По оснащению и переоснащению медицинских организаций автомобильным транспортом 83 не заключенных контракта в 8 субъектах (*Архангельская область – 3 контракта, Вологодская область – 11, Ивановская область – 43, Иркутская область – 12, Мурманская область – 1, Ростовская область – 3, Ставропольский край – 7, Ульяновская область – 3*).

В качестве основных причин несвоевременного исполнения мероприятий региональных программ, по данным Минздрава России, можно отметить следующие:

1. Существенное увеличение стоимости сырья и строительных материалов.

В связи с существенным увеличением в 2021 году цен на строительные ресурсы (по информации органов исполнительной власти в сфере охраны здоровья Калининградской (3 объекта), Владимирской (2 объекта), Кировской (2 объекта), Ивановской (10 объектов), Курской (37 объектов), Челябинской (4 объекта), Ленинградской (1 объект), Нижегородской (14 объектов), Новосибирской (3 объекта), Оренбургской (1 объект), Свердловской (8 объектов), Томской (1 объект) областей, Красноярского края (2 объекта), Удмуртской (4 объекта), Чувашской (2 объекта) и Чеченской (6 объектов) республик) неоднократно проводились конкурсные процедуры на проведение капитального ремонта и (или) строительство объектов в связи с отсутствием потенциальных участников торгов по причине расчета начальной (максимальной) цены контракта без учета роста стоимости строительных ресурсов.

Минздравом России проведена работа по анализу дополнительной потребности по заключенным контрактам на период 2022–2024 годов на выполнение капитального строительства и капитального ремонта, в результате которой выявлена необходимость выделения 9,97 млрд рублей в 29 субъектах Российской Федерации (*Алтайский, Камчатский края, Новосибирская область, республики Саха (Якутия), Калмыкия, Хабаровский край, Владимирская область, Пермский край, Чувашская Республика, Орловская, Челябинская области, Кабардино-Балкарская Республика, Республика Адыгея, Волгоградская область, Красноярский край, Удмуртская Республика, Тамбовская, Тверская, Самарская, Смоленская области, Республика Башкортостан, Забайкальский край, Кемеровская область, Республика Тыва, Омская, Рязанская, Тульская, Белгородская, Магаданская области*).

На финансирование 346 объектов необходимо выделение следующих средств:

- по мероприятиям по строительству в общем объеме – 8071,06 млн рублей;
- по мероприятиям по проведению капитального ремонта в общем объеме – 1901,51 млн рублей (требуется экспертная оценка достаточности обеспечения их бюджетными ассигнованиями).

Таким образом, по указанным объектам существует риск затягивания сроков выполнения работ или их неисполнение.

2. Несовместимость нормативов предельной стоимости капитального ремонта объектов здравоохранения в рамках модернизации первичного звена здравоохранения (приказ Минстроя России от 31 августа 2020 года № 491/пр (далее – Приказ № 491/пр)).

Нормативы Минстроя России о предельной стоимости капитального ремонта медицинских организаций первичного звена здравоохранения, центральных районных и районных больниц по субъектам Российской Федерации применяются для определения стоимости капитального ремонта медицинских организаций в целом по субъекту и не предназначены для определения сметной стоимости капитального ремонта конкретного объекта капитального строительства,

в котором расположена медицинская организация первичного звена здравоохранения. Стоимость капитального ремонта конкретного здания зависит от степени его физического износа, видов и объемов выполняемых ремонтных работ, места расположения на территории субъекта Российской Федерации (для учета транспортных затрат, сейсмичности, условий производства работ, климатических и иных условий, влияющих на стоимость капитального ремонта).

Минздрав России сообщал о целесообразности продолжения работы по совершенствованию нормативов, утвержденных Приказом № 491/пр, которые ограничивают реализацию мероприятий по проведению капитального ремонта ряда учреждений, что влияет на качество и доступность медицинской помощи. Но до настоящего времени Минстрой России не внес соответствующие изменения, что затрудняет реализацию мероприятий региональных программ.

В связи с внесением изменений в Правила выделения субсидий на реализацию региональных программ модернизации по расширению возможности создания объектов здравоохранения путем приобретения быстровозводимых модульных конструкций и готовых объектов недвижимости в региональные программы модернизации в первом полугодии 2021 года вносились соответствующие изменения. Также в связи с распространением новой коронавирусной инфекции было принято решение об увеличении количества наименований медицинских изделий для оснащения и переоснащения медицинских организаций при реализации региональных программ модернизации первичного звена здравоохранения с 121 до 212 единиц наименований. Указанные изменения позволяют полностью оснастить медицинским оборудованием ФАПы, а также приобрести оборудование для реабилитации пациентов, переболевших новой коронавирусной инфекцией.

По итогам утверждения изменений региональных программ в третьем квартале были подписаны соответствующие дополнительные соглашения к соглашениям о выделении субсидий, что позволило провести необходимые закупочные процедуры, подписание контрактов продолжается до настоящего времени.

3. Изменение региональных программ согласно параметрам федерального бюджета, установленным на плановый период 2024 года.

Финансовое обеспечение мероприятий на 2024 год уменьшено относительно плановых значений и реальной потребности субъектов Российской Федерации (в ведомственной целевой программе «Модернизация первичного звена здравоохранения Российской Федерации» запланировано выделение из федерального бюджета на 2024 год 111 млрд рублей).

В связи со значительным удорожанием стоимости сырья, комплектующих и строительных материалов дальнейшая реализация программы модернизации первичного звена здравоохранения вызывает особую тревогу. Уменьшение финансирования в 2024 году привело к пересчету целевых показателей и перераспределению финансирования между мероприятиями программ, проведению мероприятий по их согласованию и переутверждению. При этом по ряду субъектов отмечается ухудшение количественных показателей региональных программ по мероприятиям строительства, реконструкции и капитального ремонта, обусловленное удорожанием строительных материалов, что может привести к недостижению запланированных результатов реализации региональных программ.

Еще одним крайне важным моментом являются постоянное информирование граждан о ходе реализации мероприятий региональных программ, получение

обратной связи, выстраивание диалога с профессиональным сообществом и общественными организациями. Минздравом России организована работа по усилению информационного сопровождения мероприятий региональных программ субъектами Российской Федерации.

Мероприятия региональных проектов по развитию системы оказания первичной медико-санитарной помощи направлены на:

- обеспечение оптимальной доступности для населения, включая жителей населенных пунктов, расположенных в отдаленных местностях, медицинских организаций, оказывающих первичную медико-санитарную помощь, в том числе за счет непрерывной работы передвижных медицинских комплексов;

- обеспечение охвата всех граждан профилактическими медицинскими осмотрами, в том числе проведение углубленной диспансеризации граждан, перенесших новую коронавирусную инфекцию, не реже одного раза в год;

- повышение доступности и качества оказания медицинской помощи в организациях, участвующих в создании и тиражировании «Новой модели организации оказания медицинской помощи», за счет реализации проектов на основе технологий бережливого производства в здравоохранении (упрощенная запись на прием, разведение потоков пациентов, удобная для пациентов система навигации и информирования в медицинской организации, комфортные условия оказания медицинской помощи);

- развитие системы прав защиты пациентов за счет обеспечения работы страховых представительств.

Реализация в субъектах Российской Федерации этих мероприятий направлена на развитие здравоохранения на муниципальном уровне.

Однако работа по совершенствованию системы оказания первичной медико-санитарной и скорой медицинской помощи нуждается в оптимизации и активизации.

При этом очевидно, что охрана здоровья населения только усилиями медицинских работников не может обеспечить желаемые результаты: в формировании здоровья значительную роль играют социальные и экономические детерминанты, образ жизни, экология. Поэтому необходимо объединение усилий всех участников профилактического процесса, всего общества в целях сохранения и укрепления здоровья населения, формирования условий, способствующих распространению принципов здорового образа жизни.

Такая система взаимодействия различных субъектов, действующих в сфере охраны здоровья, получила название «общественное здравоохранение». Общественное здравоохранение — деятельность государственных, муниципальных, общественных и иных структур, осуществляемая на основе межсекторального сотрудничества и межведомственного взаимодействия и направленная на реализацию системы мероприятий по охране и укреплению здоровья, предупреждению болезней, формированию здорового образа жизни и созданию благоприятной среды для жизнедеятельности граждан.

По мнению экспертов, уровень местного самоуправления является ключевым в решении задач общественного здравоохранения.

В настоящее время на региональном и муниципальном уровнях принимается большое количество региональных и муниципальных программ общественного здоровья.

Так, например, в Красноярском крае с 2020 года реализуется региональная программа «Укрепление общественного здоровья» в рамках одноименного регио-

нального проекта национального проекта «Демография». Основными целями данной Программы являются — обеспечение к 2024 году доли жителей Красноярского края, ведущих здоровый образ жизни, до 55%, а также создание сберегающей здоровье среды в муниципальных образованиях, условий для выбора и ведения здорового образа жизни.

В рамках реализации регионального проекта на территории Красноярского края с 2020 по 2024 год предусмотрено внедрение 61 муниципальной программы общественного здоровья с ежегодным увеличением количественного показателя на 20%. В настоящее время реализуется 42 муниципальных программы общественного здоровья.

Успешный опыт разработки и реализации межведомственных программ укрепления общественного здоровья в муниципальных образованиях Красноярского края по достоинству оценен экспертами в области общественного здоровья в рамках проведения Всероссийского конкурса «Здоровые города России». В 2020–2021 год 9 муниципальных программ стали победителями и призерами данного конкурса.

В Новосибирской области с участием ГКУЗ НСО «Региональный центр охраны здоровья и медицинской профилактики» в 2020–2022 годах реализуются муниципальные профилактические программы укрепления общественного здоровья в 21 муниципальном образовании региона, что соответствует 60% от всех муниципальных образований области.

Муниципальные образования внедрили муниципальные программы укрепления общественного здоровья, утвержденные постановлениями глав муниципальных образований, которые включают мероприятия по снижению действий основных факторов риска неинфекционных заболеваний, первичной профилактике заболеваний полости рта, профилактике и ранней диагностике заболеваний репродуктивной сферы у мужчин, в которых предусмотрено соответствующее финансирование.

В рамках исполнения запланированных мероприятий для специалистов муниципальных образований проводятся рабочие консультации по вопросам межведомственного взаимодействия в рамках реализации муниципальных программ укрепления общественного здоровья; для медицинских работников проводятся профильные школы по медицинской профилактике, обучающие семинары, лекции, тренинги, круглые столы, организационно-методические консультирования, конференции для врачебного и среднего медицинского персонала.

Однако существует целый ряд проблем законодательного плана, мешающий развитию общественного здравоохранения: не закреплены понятия, относящиеся к общественному здравоохранению, его задачи и уровни реализации, а самое главное — полномочия органов местного самоуправления по развитию общественного здравоохранения.

В настоящее время уже регламентированы на подзаконном уровне правила создания и деятельности «кабинетов и отделений медицинской профилактики», «центров здоровья». Однако они действуют в составе медицинских организаций. Эксперты предлагают разработать и внедрить модель «центра общественного здоровья», который бы позволял в рамках профилактических мероприятий объединить усилия всех органов и организаций, которые задействованы в здравоохранении на территории муниципального образования, с целью обеспечения комплексного подхода к охране здоровья, включая воздействие на поведенческие факторы, изменение «среды обитания» людей на той или иной территории.

Подобный подход в пилотном режиме уже реализуется в некоторых субъектах Российской Федерации. Так, например, в Самарской области реализация мер по формированию здорового образа жизни обеспечивается на основе межведомственного взаимодействия органов исполнительной власти субъекта федерации, органов местного самоуправления, общественных структур. Для этого при Правительстве Самарской области действует Межведомственная комиссия по снижению смертности, сохранению и укреплению здоровья, формированию здорового образа жизни, направленного на увеличение продолжительности жизни населения Самарской области.

В ряде муниципальных образований реализуется проект «Здоровый муниципалитет», разработанный под эгидой Общероссийского конгресса муниципальных образований. Так, в рамках данного проекта в городском округе Ступино Московской области принята и реализуется программа «Здоровый город». В частности, при главе муниципального образования создан координационный совет, в состав которого входят руководители органов муниципального управления в сфере здравоохранения, образования, молодёжной политики, спорта, охраны окружающей среды и т. д., а также представители общественных организаций, осуществляющих деятельность в сфере охраны здоровья. При Координационном совете созданы рабочие группы по отдельным направлениям деятельности. Раз в полгода на заседании местной администрации рассматриваются вопросы реализации программы, даются конкретные поручения. Также создан муниципальный учебный центр общественного здоровья, в котором осуществляется подготовка инструкторов общественного здоровья, в функции которых входит обучение тех или иных категорий населения, координационная работа, осуществление профилактических мероприятий.

Однако для распространения и углубления такого позитивного опыта необходимо создание полноценной правовой основы общественного здравоохранения, которая позволила бы создать целостную систему и определить формы участия и меру ответственности каждого уровня публичной власти за ее функционирование. По существу, система общественного здравоохранения — это реализация в системе охраны здоровья принципов и механизмов государственно-муниципально-частного партнерства, которое является одним из ключевых и перспективных векторов социально-экономического развития страны на современном этапе.

Еще одной, не менее важной проблемой, мешающей реализации как региональных, так и муниципальных программ в области здравоохранения является кадровое обеспечение: дефицит и дисбаланс внутри медицинских специальностей, который особенно остро ощущается в первичном звене здравоохранения; диспропорции в обеспеченности медицинским персоналом городских и сельских, федеральных и региональных медицинских организаций. Ключевой задачей организаторов здравоохранения всех уровней является поиск резервов, которые могли бы способствовать улучшению кадровой ситуации в медицинских организациях.

В качестве одного из таких резервов можно рассматривать активизацию деятельности органов местного самоуправления по привлечению и закреплению медицинских кадров. Ведь именно органы местного самоуправления призваны решать вопросы местного значения, создавать условия для обеспечения повседневных потребностей населения. Это и есть реализация одного из ключевых прав человека и гражданина, гарантируемых правовыми государствами — права на достойную жизнь. Таким образом, развитое местное самоуправление освобож-

дает органы государственной власти от «текучки», позволяет сконцентрироваться на решении общегосударственных проблем, способствует оптимизации государственного управления.

Для решения проблемы обеспеченности медицинскими кадрами первичного звена здравоохранения необходимо дальнейшее совершенствование вопросов распределения полномочий между уровнями публичной власти, включая четкое определение полномочий органов местного самоуправления в рассматриваемой сфере, и соответствующая детализация норм, предусмотренных федеральным законодательством, по созданию условий для оказания медицинской помощи населению, в том числе по привлечению и закреплению медицинских работников. Возможность закрепления таких полномочий за органами местного самоуправления предусмотрена статьей 17 Федерального закона № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации». Опыт работы регионов, в частности Архангельской области, свидетельствует о том, что развитие регионального законодательства в сфере здравоохранения позволяет детализировать полномочия органов местного самоуправления в сфере здравоохранения. Вместе с тем, нормативными актами федерального уровня полномочия органов местного самоуправления в сфере здравоохранения, в частности, по созданию благоприятных условий для привлечения медицинских и фармацевтических работников, урегулированы не в полной мере.

Решение кадровых проблем здравоохранения требует дальнейшей работы и комплексного подхода. Одним из механизмов, способным обеспечить ее решение, может послужить дополнительное стимулирование врачей, среднего медицинского персонала и фармацевтических работников к труду в первичном звене здравоохранения, особенно в сельской местности, путем создания еще более благоприятных условий их работы и проживания — то есть на уровне, который является зоной ответственности органов местного самоуправления. Однако следует помнить о том, что пока «создание благоприятных условий» четко не детализировано на уровне федерального законодательства, проконтролировать их выполнение не представляется возможным.

Отдельным важным направлением в системе здравоохранения, обеспечивающим доступность медицинских услуг, является развитие санитарной авиации, о чем в своем Послании к Федеральному Собранию от 1 декабря 2016 года указал и Президент Российской Федерации В. В. Путин.

В СССР санитарная авиация не просто существовала, но и эффективно функционировала. Однако в 90-е годы прошлого века система санитарной авиации фактически была разрушена. В настоящее время идет процесс ее возрождения и поэтапного восстановления в соответствии с социальными задачами государства и регионов, которые должны обеспечивать спасение жизни и здоровья жителей в отдаленных и труднодоступных местностях, куда невозможно оперативно добраться на автотранспорте, а также в крупных и крупнейших городских агломерациях с их проблемами в сфере развития необходимой автотранспортной инфраструктуры, в том числе для оказания экстренной медицинской помощи населению.

Следует отметить, что реализация мероприятий по развитию санитарной авиации с 2019 по 2024 год осуществляется в рамках федерального проекта «Развитие системы оказания первичной медико-санитарной помощи», входящего в структуру национального проекта «Здравоохранение» (далее — федеральный проект).

В рамках данного проекта число субъектов Российской Федерации, реализующих мероприятия по санитарной авиации, увеличилось до 49 в 2019 году, до 70 в 2020 году, до 79 в 2021 году и до 80 в 2022 году.

В рамках реализации федерального проекта на территории Российской Федерации выполнено:

в 2019 году — 8387 вылетов, эвакуировано 11229 человек, в том числе 2080 детей, из которых 704 в возрасте до 1 года;

в 2020 году — 10614 вылетов, эвакуировано 14169 человек, в том числе 2284 ребенка, и которых 783 в возрасте до 1 года;

в 2021 году (по состоянию на 1 декабря) — 11379 вылетов, эвакуировано 15452 человека, в том числе 2598 детей, из которых 803 в возрасте до 1 года.

По состоянию на 16 июня 2022 год в Российской Федерации осуществлено 5487 вылетов санитарной авиации, эвакуировано 6970 пациентов, из них 1300 — дети, из которых 437 — в возрасте до одного года. На указанные вылеты потрачено более 2,2 млрд рублей.

Необходимо отметить, что медицинская эвакуация осуществляется различными типами воздушных судов как отечественного, так и иностранного производства и в 70–80% случаев вылеты выполняются с использованием вертолетов.

В настоящее время эффективному развитию санитарной авиации препятствует ряд проблем — начиная от неудовлетворительного состояния соответствующей инфраструктуры для ее размещения и до недостаточного финансирования мероприятий по развитию санитарной авиации из федерального и региональных бюджетов.

По мнению Минздрава России концепция развития санитарной авиации подразумевает три основных условия. Первое — необходимое финансовое обеспечение учреждений здравоохранения и других организаций, которые имеют подразделения санитарной авиации, для оплаты ими соответствующей авиационной услуги. Второе — обновление парка воздушного транспорта, технически оснащенного для оказания экстренной медицинской помощи на борту и развитие соответствующей инфраструктуры для его эффективного функционирования. Третье — централизация системы управления и контроля оказания всей экстренной медицинской помощи в регионе в рамках единого информационно-диспетчерского пространства.

При этом Правительство Архангельской области, например, предлагает рассмотреть вопрос о включении в проект «Развитие санитарной авиации» мероприятий по оснащению санитарной авиации всем необходимым медицинским оборудованием и дооборудованию вертолетных площадок для ее размещения.

Учитывая положительный опыт работы санитарной авиации на территории Владимирской области и мнение администрации Владимирской области, Законодательное Собрание Владимирской области предлагает рассмотреть предложения, направленные на дальнейшее развитие санитарной авиации Российской Федерации в части:

— разработки и утверждения федерального стандарта оснащения воздушных судов, используемых для медицинской эвакуации пациентов, включающий перечень медицинского оборудования, необходимыми предметами медицинского назначения и медикаментами, которые должны находиться на борту воздушных судов при выполнении полетов;

— проведения технической модернизации легкого санитарного вертолета «Ансат» или налаживания производства нового вертолета данного класса, которые

позволят: сократить сроки подготовки воздушного судна к вылету; увеличить дальность полета; обеспечить возможность ночного взлета и посадки на непригодной площадке; улучшить эргономику салона воздушного судна, что обеспечит возможность медицинским работникам выездной бригады в полной мере осуществлять мониторинг состояния функций организма больного (пострадавшего) пациента и оказывать ему необходимую медицинскую помощь в полном объеме во время полета.

Министерство здравоохранения Калужской области предлагает организовать единый координационный центр по обеспечению соответствия характеристикам вертолетных площадок, используемых для осуществления санитарной авиации, требованиям законодательства Российской Федерации.

Законодательное Собрание Челябинской области внесло предложение о необходимости определения на федеральном уровне единого механизма осуществления мероприятий по строительству вертолетных площадок, обеспеченных, в том числе, системами, позволяющими проводить ночные полеты (с освещением), с выделением на эти цели средств федерального бюджета.

С 2019 года финансирование из федерального бюджета мероприятий по развитию санитарной авиации на территории Российской Федерации осуществляется путем предоставления субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации в целях софинансирования расходных обязательств субъектов Российской Федерации, возникающих при реализации региональных проектов, обеспечивающих достижение целей, показателей и результатов федерального проекта «Развитие системы оказания первичной медико-санитарной помощи», входящего в состав национального проекта «Здравоохранение».

Федеральным законом от 6 декабря 2021 года № 390-ФЗ «О федеральном бюджете на 2022 год и на плановый период 2023 и 2024 годов» на реализацию мероприятий по развитию санитарной авиации предусмотрено: в 2022 году – 5,37 млрд рублей; в 2023 году – 4,86 млрд рублей; в 2024 году – 5,6 млрд рублей.

При реализации мероприятий федерального проекта уровень софинансирования со стороны бюджетов субъектов Российской Федерации (среднее значение) составлял в 2019 году – 27%, в 2020 году – 32%, в 2021 году – 48%, планово: в 2022 году – 49%, в 2023 году – 55%, в 2024–46%. Данное обстоятельство возлагает значительную нагрузку на региональные бюджеты, увеличивает риск неисполнения субъектами Российской Федерации своих обязательств по софинансированию мероприятий в части развития санитарной авиации.

В условиях увеличивающейся рыночной стоимости выполнения авиационных услуг в целях оказания медицинской помощи, обусловленной уменьшением конкуренции среди авиационных компаний при осуществлении конкурентных процедур по причине увеличения количества субъектов Российской Федерации, участвующих в реализации мероприятий по развитию санитарной авиации в рамках федерального проекта, а также в связи с увеличением потребности в количестве вылетов санитарной авиации в ряде субъектов Российской Федерации и ростом уровня цен на авиационное топливо и на другие расходы на указанные цели, ежегодно увеличивается доля софинансирования расходов из бюджетов субъектов Российской Федерации на соответствующие цели.

При этом высшие должностные лица ряда субъектов Российской Федерации неоднократно направляли в адрес Правительства Российской Федерации, Минздрава России, Минфина России (*Республика Татарстан, Республика Саха*

(Якутия), Калужская область, Новгородская область, Сахалинская область, Томская область, Магаданская область, Ханты-Мансийский и Чукотский автономные округа и другие), обращения о сложностях обеспечения уровня софинансирования расходов региональных бюджетов на функционирование и развитие санитарной авиации, установленного соглашениями о предоставлении субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации, недостатках средств в бюджетах субъектов Российской Федерации на указанные цели и значительных рисках невозможности заключения данных соглашений на очередной финансовый период при условии отсутствия дополнительного финансирования из федерального бюджета.

По данным Министра здравоохранения Республики Адыгея в 2022 году из федерального бюджета в бюджет республики в рамках реализации регионально проекта «Развитие системы оказания первичной медико-санитарной помощи» выделено 21 млн руб. Проведение аукциона в электронной форме на выполнение авиационных работ с целью оказания медицинской помощи на территории Республики Адыгея проводилось 4 раза.

Вместе с тем данные аукционы не состоялись в связи с тем, что не было подано ни одной заявки на их участие. В связи с этим для обеспечения круглогодичного режима работы санитарной авиации в Республике Адыгея Министерство здравоохранения Республики Адыгея предлагает рассмотреть возможность увеличения софинансирования в 2022 году из федерального бюджета расходов республики на закупку авиационных работ до 45 млн. руб., как в 2021 году.

Учитывая потребности санитарной авиации Иркутской области, Губернатор Иркутской области указывает, что необходимо предусмотреть федеральное финансирование мероприятий по строительству и реконструкции посадочных площадок для вертолетов и самолетов, оформлению аэронавигационных паспортов, а также увеличение уровня федерального софинансирования регионального проекта «Развитие системы оказания первичной медико-санитарной помощи».

Законодательное Собрание Камчатского края предлагает рассмотреть возможность увеличения значения целевого показателя «Обеспечение закупки авиационных работ в целях оказания медицинской помощи» федерального проекта «Развитие системы первичной медико-санитарной помощи» до 450 единиц (вылетов) с соответствующим увеличением объема межбюджетного трансферта из федерального бюджета на указанные цели, а также увеличить процент софинансирования средств федерального бюджета до установленного уровня Камчатскому краю (95%) распоряжением Правительства Российской Федерации от 27 августа 2021 года № 2364-р.

Комитет по здравоохранению и социальной политике Народного Собрания (Парламента) Карачаево-Черкесской Республики отмечает, что в связи с увеличивающейся потребностью в применении медицинской эвакуации больных с использованием авиационного транспорта, требуется рассмотреть вопрос об увеличении объемов финансирования мероприятий по развитию санитарной авиации в регионах за счет средств федерального бюджета, с одновременным снижением финансовой нагрузки на бюджеты дотационных республик путем достижения уровня софинансирования: 95% — из федерального бюджета и 5% — из бюджетов соответствующих субъектов Российской Федерации.

Костромская областная Дума предлагает рассмотреть вопрос о финансировании из федерального бюджета вылетов вертолетов различных типов без учета срока выпуска воздушного судна для оказания услуг авиационного обеспечения

плановой и экстренной медицинской помощи населению, а также возможность предоставления регионам, оказывающим услуги авиационного обеспечения плановой и экстренной медицинской помощи, межбюджетных трансфертов на оплату государственных контрактов на оказание данных услуг в размере не ниже, установленного в среднем по Российской Федерации за один летный час.

Согласно позиции Минздрава России, основным возможным путем решения проблемы недофинансирования мероприятий по развитию санитарной авиации из региональных бюджетах, формирующей риски недостижения показателей федерального проекта и высокую финансовую нагрузку на бюджеты субъектов Российской Федерации, является выделение дополнительных бюджетных ассигнований из федерального бюджета в следующих объемах: в 2022 году — 6,62 млрд рублей, в 2023 году — 8,12 млрд рублей, в 2024 году — 8,26 млрд рублей.

На основании вышеизложенного, участники «круглого стола» считают необходимым РЕКОМЕНДОВАТЬ:

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

1) определения в законопроекте № 40361-8 и Федеральном законе № 323-ФЗ статуса полномочий органов местного самоуправления по «обеспечения доступности медицинской помощи», которые они должны осуществлять во взаимодействии с органами государственной власти для наиболее эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории;

2) определения в законопроекте № 40361-8, Федеральном законе № 144-ФЗ и Федеральном законе № 323-ФЗ механизмов, порядка и условий такого взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления в целях осуществления органами местного самоуправления указанных полномочий;

3) четкого определения в Федеральном законе № 323-ФЗ понятий «первичная медико-санитарная помощь» и «обеспечение доступности медицинской помощи» и разграничения их между собой;

4) четкого разграничения и конкретизации в законопроекте № 40361-8, Федеральном законе № 144-ФЗ и Федеральном законе № 323-ФЗ полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в области охраны здоровья с учетом конституционного полномочия органов местного самоуправления по обеспечения доступности медицинской помощи и его особого статуса;

5) определения в Бюджетном и Налоговом кодексах Российской Федерации механизмов и источников финансового обеспечения полномочий органов местного самоуправления, необходимых им для обеспечения доступности медицинской помощи. В данном случае, было бы целесообразно рассмотреть вопрос об установлении целевых источников доходов местных бюджетов для реализации органами местного самоуправления указанных полномочий по аналогии с порядком формирования муниципальных дорожных фондов в составе местных бюджетов, предусмотренным в Бюджетном кодексе Российской Федерации;

6) внесения комплексных и взаимосвязанных изменений в Федеральный закон № 323-ФЗ и Федеральный закон № 131-ФЗ 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;

7) внесения изменений в Федеральный закон № 323-ФЗ и иные законодательные акты Российской Федерации в части закрепления и конкретизации механизмов участия органов местного самоуправления в решении кадровых вопросов оказания первичной медико-санитарной и скорой медицинской помощи (согласование назначения (увольнения) главных врачей учреждений здравоохранения, оказывающих первичную медико-санитарную и скорую медицинскую помощь, и др.), а также механизмов мониторинга (муниципального контроля) деятельности организаций здравоохранения, оказывающих первичную медико-санитарную и скорую медицинскую помощь на соответствующей территории;

8) внесения изменений в федеральное законодательство, направленных на обеспечение бесперебойного снабжения населения лекарственными средствами, в том числе: в части осуществления фармацевтической деятельности в форме выездной розничной торговли лекарственными средствами и изделиями медицинского назначения; в части введения института «гарантирующей фармацевтической организации (аптеки)», определяемой органом государственной власти субъекта Российской Федерации, в целях обеспечения населения необходимым набором медицинских препаратов первой необходимости, в случае отсутствия аптек в населенном пункте;

9) определения в Федеральном законе № 323-ФЗ и иных законодательных актах Российской Федерации понятий «общественное здоровье», «центр общественного здоровья»;

10) разработки и внесения изменений в налоговое законодательство, предусматривающих льготное налогообложение медицинских организаций, находящихся в сельской местности;

11) введения социального налогового вычета по НДФЛ для сельского населения для компенсации расходов на оплату услуг санаторно-курортных организаций и расходов на проезд к ним и обратно.

2. Правительству Российской Федерации рассмотреть возможность:

1) осуществления анализа и популяризации лучших практик субъектов Российской Федерации и муниципальных образований по привлечению медицинских специалистов для работы в сельской местности;

2) правового регулирования особенностей оказания первичной медико-санитарной и скорой медицинской помощи в районах Крайнего Севера и Дальнего Востока (организация выездных (передвижных) медицинских комплексов, развитие плановой санитарной авиации, установление спецтарифов на связь и т. п.); при необходимости разработать и внести в Государственную Думу проект соответствующего федерального закона;

3) внесения изменений в нормативные показатели Программы государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи в части увеличения объемов оказания и финансирования первичной медико-санитарной помощи и профилактических мероприятий;

4) целесообразности перехода медицинских организаций, оказывающих первичную медико-санитарную помощь, во всяком случае на территориях с низкой плотностью сельского населения, на бюджетное финансирование;

5) стимулирования выездных форм работы медицинских работников, в том числе с помощью передвижных фельдшерско-акушерских пунктов, с установлением периодичности их выезда на места не менее 1 раза в неделю, а также развития домовых хозяйств, оказывающих первую медицинскую помощь;

6) разработки единых стандартов организации и оснащения домовых хозяйств, оказывающих первую медицинскую помощь, а также стандартов обучения навыкам оказания первой медицинской помощи в домовых хозяйствах;

7) разработки стандартов и строительства модульных фельдшерско-акушерских пунктов;

8) внесения изменений в методику распределения субвенций, предоставляемых из бюджета Федерального фонда обязательного медицинского страхования бюджетам территориальных фондов обязательного медицинского страхования на осуществление переданных органам государственной власти субъектов Российской Федерации полномочий Российской Федерации в сфере обязательного медицинского страхования, утвержденную постановлением Правительства Российской Федерации от 5 мая 2012 года № 462, в части введения индивидуальных повышающих показателей, учитывающих региональные особенности (плотность населения, территориальная доступность, климатические особенности, удаленность и численность населенных пунктов, необходимость содержания избыточных структурных подразделений скорой медицинской помощи и т. д.);

9) ежегодного выделения средств федерального бюджета на финансирование государственных медицинских организаций в населенных пунктах, расположенных на отдаленных и труднодоступных территориях Арктической зоны Российской Федерации с низкой плотностью населения;

10) новых подходов финансирования из федерального бюджета медицинских организаций Дальневосточного федерального округа, находящихся в населенных пунктах с численностью населения до 10 тыс. человек и не отвечающих нормативам по размещению медицинских организаций;

11) финансирования из федерального бюджета строительства ведомственного жилищного фонда для врачей, работающих в сельской местности, для последующего передачи его в собственность врачей по истечении 10 лет работы ими в сельской местности;

12) установления единовременных компенсационных выплат для врачей и фельдшеров, а также акушерок и медицинских сестер фельдшерских и фельдшерско-акушерских пунктов, фельдшеров скорой медицинской помощи, фельдшеров по приему вызовов скорей медицинской помощи, фельдшеров, медицинских сестер и акушерок поликлиник, прибывших (переехавших) на работу в моногорода, расположенные в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях;

13) разработки и принятия федеральной программы «Обеспечение жильем медицинских работников» (приобретение служебного жилья, строительство жилья, оплата аренды жилого помещения);

14) финансирования из федерального бюджета мероприятий по строительству и реконструкции посадочных площадок для вертолетов и самолетов санитарной авиации;

15) организации единого координационного центра по обеспечению соответствия характеристикам вертолетных площадок, используемых для осуществления санитарной авиации, требованиям законодательства Российской Федерации;

16) ускорения реализации мероприятий по формированию перечня посадочных площадок в Арктической зоне Российской Федерации, необходимых для обеспечения авиационных работ санитарной авиации, утвержденного распо-

ряжением Правительства Российской Федерации от 7 февраля 2022 года № 186-р «План мероприятий («дорожная карта») по строительству (реконструкции) посадочных площадок в Арктической зоне Российской Федерации»;

17) финансирования из федерального бюджета межрегиональных медицинских перелетов для транспортировки детей.

3. Министерству здравоохранения Российской Федерации рассмотреть возможность:

1) разработки и утверждения федеральных стандартов (требований к программе) по обучению уполномоченных (ответственных) лиц домашних хозяйств;

2) регламентирования вопроса о привлечении студентов последних курсов медицинских ВУЗов для прохождения практики (стажировки) в домашних хозяйствах;

3) разработки и утверждения на федеральном уровне порядка и стандартов оказания медицинской помощи выездными бригадами в системе обязательного медицинского страхования;

4) осуществления анализа и распространения лучших региональных практик организации профилактики заболеваемости, координировать деятельность органов государственной власти и местного самоуправления в этом направлении;

5) продолжения проведения методической работы с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления в сфере охраны здоровья в части повышения доступности и качества оказания первичной медико-санитарной помощи гражданам, прежде всего в сельской местности;

6) продолжения совершенствования правовых, организационных и финансовых механизмов обеспечения населения необходимыми качественными, эффективными, безопасными лекарственными препаратами для медицинского применения и медицинскими изделиями;

7) проведения совместно с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации в сфере здравоохранения инвентаризации сети медицинских организаций, оказывающих первичную медико-санитарную помощь, с выделением организаций, нуждающихся в капитальном ремонте и реконструкции, находящихся в аварийном состоянии, расположенных в непригодных помещениях, с определением потребности в строительстве новых объектов, в обновлении медицинского оборудования;

8) разработки совместно с Министерством просвещения Российской Федерации, Роспотребнадзором, Минпромторгом России и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации комплекса мер по сохранению и укреплению здоровья детей дошкольного и школьного возраста с целью обеспечения качественным и безопасным питанием, медицинским обслуживанием;

9) проработки вопроса об обеспечении в составе первичной медико-санитарной помощи последующей реабилитации больных с острыми нарушениями мозгового кровообращения, сложными и сочетанными травмами, особенно нейротравмами, после окончания периода ранней реабилитации на этапе оказания им сложной реанимационной помощи и интенсивной терапии;

10) увеличения количества выездов мобильных медицинских бригад в населенных пунктах с числом жителей менее 100 человек с двух до четырех раз в год;

11) разработки и утверждения федерального стандарта оснащения воздушных судов, используемых для медицинской эвакуации пациентов, включающий перечень медицинского оборудования, предметов медицинского назначения и медикаментов, которые должны находиться на борту при выполнении полетов.

4. Органам государственной власти субъектов Российской Федерации рассмотреть возможность:

1) ускорения информатизации медицинских организаций, в том числе организации информационного взаимодействия между медицинскими организациями, аптеками и другими организациями медицинского профиля; обеспечения возможности дистанционной записи на медицинское обследование, в том числе в целях сокращения количества визитов пациента в медицинскую организацию в процессе прохождения диспансеризации и медосмотров;

2) продолжения внедрения пациент-ориентированной модели оказания первичной медико-санитарной помощи («Бережливая поликлиника»), в том числе определения требования к медицинским организациям, установления правил контроля деятельности этих медицинских организаций, перевода всех детских поликлиник на эту модель оказания первичной медико-санитарной помощи;

3) осуществления мероприятий по развитию сети медицинских организаций, оказывающих первичную медико-санитарную помощь, а также увеличению объемов выездных форм работы в целях обеспечения доступности медицинской помощи на уровне не ниже нормативов, установленных Приказом Минздрава России от 15 мая 2012 года № 543н «Об утверждении Положения об организации оказания первичной медико-санитарной помощи взрослому населению»;

4) обеспечения создания в субъектах Российской Федерации единой диспетчерской службы скорой медицинской помощи;

5) разработки планов по ликвидации кадрового дефицита в медицинских организациях, оказывающих первичную медико-санитарную помощь, до 2024 года исходя из средств, утвержденных в бюджетах территориальных фондов обязательного медицинского страхования на указанные цели, в том числе за счет формирования квоты целевого приема с учетом наиболее дефицитных специальностей и общего количества вакансий медицинского персонала в регионе, дополнительной подготовки специалистов и совершенствования механизмов закрепления их в отрасли;

6) разработки региональных программ по привлечению волонтеров для оказания содействия врачам при посещении пациентов, в проведении просветительских бесед среди населения в области охраны здоровья, доставки рецептуры, работы в колл-центрах и т. п., по пропаганде здорового образа жизни и правильного питания, в том числе региональных образовательных организациях субъекта Российской Федерации;

7) определения в субъекте Российской Федерации должностного лица, ответственного за решения вопросов по укреплению и обеспечению общественного здоровья;

8) принятия региональных программ по увеличению финансового, материально-технического и социального обеспечения медицинских работников, прибывающих работать в сельскую местность, за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации.

5. Всероссийской ассоциации развития местного самоуправления, Общероссийскому конгрессу муниципальных образований, советам муниципальных образований субъектов Российской Федерации, иным объединениям муниципальных образований рассмотреть возможность:

1) оказания методической помощи органам местного самоуправления по разработке и (или) актуализации муниципальных программ в сфере профилактики заболеваний и формирования здорового образа жизни;

2) осуществления анализа и распространения лучших муниципальных практик в сфере профилактики заболеваний и формирования здорового образа жизни;

3) организации и проведения мероприятий, посвященных профилактике заболеваний и формированию здорового образа жизни: «дни здоровья», выставки, конгрессы, конференции, «круглые столы», презентации, семинары, симпозиумы, совещания, форумы и иные мероприятия;

4) внедрения механизмов общественного здравоохранения, осуществления мониторинга деятельности организаций здравоохранения, оказывающих первичную медико-санитарную и скорую медицинскую помощь;

5) содействия в рамках своих полномочий привлечению медицинских работников для работы в сельской местности, в том числе путем предоставления дополнительных мер социальной поддержки за счет средств местного бюджета;

6) осуществления мониторинга работы домашних хозяйств, оказания им содействия в осуществлении своей деятельности;

7) разработки муниципальных программ по привлечению волонтеров для оказания содействия врачам при посещении пациентов, в проведении просветительских бесед среди населения в области охраны здоровья, доставки рецептуры, работы в колл-центрах и т.п., по пропаганде здорового образа жизни и правильного питания, в том числе в муниципальных образовательных организациях;

8) оказания методической помощи органам местного самоуправления по разработке и принятию муниципальных программ по увеличению финансового, материально-технического и социального обеспечения медицинских работников, прибывающих работать в сельскую местность, за счет средств местных бюджетов, в том числе за счет межбюджетных трансфертов представляемых местным бюджетам из бюджетов вышестоящего уровня на указанные цели.

«КРУГЛЫЙ СТОЛ»
НА ТЕМУ «РЕГИОНАЛЬНЫЕ И МЕСТНЫЕ СООБЩЕСТВА
КАК ФАКТОР И СУБЪЕКТ СТРАТЕГИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ РЕГИОНОВ
И МУНИЦИПАЛИТЕТОВ»
(г. Москва, 7 июля 2022 года)

*Утверждены решением
Комитета Государственной Думы
по региональной политике
и местному самоуправлению
от 13 сентября 2022 года № 27/8*

РЕКОМЕНДАЦИИ
«круглого стола» на тему «Региональные и местные сообщества
как фактор и субъект стратегического развития регионов
и муниципалитетов»

Для построения солидарного гражданского общества и социального правового государства необходимо создать оптимальную в своей эффективности модель сотрудничества органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления с региональными и местными сообществами, в том числе через механизмы стратегического планирования развития территорий.

Вопросы взаимодействия населения и органов управления имеют своей целью достигнуть баланса интересов. При этом местное самоуправление может стать базовой и непосредственной формой осуществления народом принадлежащей ему власти и формой организации солидарного гражданского общества в том случае, если идея его организации станет понятной населению и каждый найдет приемлемые для себя формы участия в этом процессе.

В связи с этим одной из современных и актуальных задач, которая должна быть решена для дальнейшего развития местного самоуправления, является 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 сколь возможно большего числа граждан во всех сферах местной жизни, на рост инициативности жителей в решении вопросов местного значения и формирования включенного контроля местных сообществ за действиями избранной ими муниципальной власти. Именно активная гражданская позиция жителей является необходимым условием гармоничного развития муниципальных образований, что в свою очередь создает базу для гармоничного устойчивого развития региона, в который входят данные муниципальные образования.

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 партнерства являются сравнительные преимущества каждой из сторон. В случае государства и муниципалитета речь идет о выгодах специализации, профессионализма, отдачи на масштаб и возможности бюджетного планирования и маневра. Сравнительными преимуществами общества являются высокая мотивация, в основе которой лежит как практический интерес, так 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, вовлеченными в совместное производство (со-производство) общественных благ и услуг.

Впервые на феномен со-производства обратила внимание Э. Остром в 1978 году, 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 более качественных услуг создают значительный синергетический эффект, взаимовыгодный для общества и государства.

Международный опыт показывает, что привлечение людей к решению локальных задач по месту жительства и участие в общественных делах могут способствовать городскому развитию. Добровольное участие в создании общественных благ и услуг часто рассматривается как признак зрелости гражданского общества — его солидаризации, где личности объединены общим интересом и готовы ради этого к совместным действиям. Солидарное гражданское общество является резервуаром социального потенциала, понимаемого как способность к самоорганизации и коллективным усилиям ради общего блага. Общественно-государственное партнерство 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 партнерстве. 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, сначала муниципального, а потом и государственного.

Обсудив комплекс вопросов, связанных с развитием региональных и местных сообществ, форм участия граждан в развитии регионов и муниципалитетов, возможных путей решения проблем, в том числе законодательных, препятствующих формированию и максимально эффективному функционированию региональных и местных сообществ, участники «круглого стола» отмечают следующее.

Местные сообщества приобретают в настоящее время все большую значимость. Они оказывают непосредственное влияние на формирование общности интересов, взаимодоверия, солидарности и тем самым создают условия для эффективной социально-экономической модернизации.

Вместе с тем в Федеральном законе от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее — Федеральный закон № 131-ФЗ) такой правовой категории нет, но она встречается в решениях Конституционного Суда Российской Федерации.

Конституционный Суд Российской Федерации в Постановлении от 1 декабря 2015 года № 30-П «По делу о проверке конституционности частей 4, 5 и 5.1 статьи 35, частей 2 и 3.1 статьи 36 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и части 1.1 статьи 3 Закона Иркутской области «Об отдельных вопросах формирования органов местного самоуправления муниципальных образований Иркутской области» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы» обозначает муниципальную власть как власть местного сообщества и называет его в качестве первичного субъекта права на местное самоуправление.

Сегодня есть два подхода к определению местного сообщества. Группа специалистов, в том числе профессор Н. С. Бондарь, судья Конституционного Суда Российской Федерации в отставке, считают, что местное сообщество охватывает всех жителей муниципалитета.

Московская школа конституционалистов с таким подходом не согласна и считает, что между членами сообщества должно присутствовать социопсихологическое взаимодействие. В рамках малых муниципалитетов оно может быть достигнуто, и там территориально-публичный коллектив совпадает с местным сообществом, они как бы едины. Однако в случае с большими муниципалитетами это не так.

В. Е. Чиркин, выдающийся юрист, ученый, много времени посвятивший разработке этой темы, ввел термин «территориальный публичный коллектив». Таким образом, все, кто проживает на территории муниципалитета, образуют территориальный публичный коллектив, а внутри него уже возникают местные сообщества. У малых муниципалитетов (сел, небольших поселков) территориальный публичный коллектив, как правило, является единым местным сообществом, но так только в малых муниципалитетах.

Можно выделить как минимум четыре признака местного сообщества:

1. Общность людей (историческая, культурная, соседская и пр.);
2. Территория (пространство), занимаемое сообществом в пределах определенных границ (географических, административных, экономических, информационных и пр.);
3. Социальное взаимодействие между членами сообщества (соседские отношения, общие правила и нормы поведения, общая администрация, общие общественные услуги, взаимосвязь в производственной деятельности и пр.);
4. Чувство сообщества (психологическая идентификация с сообществом: общность ценностей, чувство принадлежности, чувство сопричастности к событиям в сообществе, чувство ответственности перед сообществом и пр.).

Но самый важный, сущностный признак местного сообщества — наличие общей цели (общих целей), направленной на решение вопросов местного самоуправления.

В местных сообществах можно выделить два типа:

1. Местные сообщества территориально ориентированного типа (главная цель деятельности — содействие решению вопросов местного значения на территории проживания).

Они объединяют практически всех граждан, проживающих на конкретной территории, являющейся частью муниципального образования, при этом потребителем общественных благ, производимых данным сообществом, могут выступать все люди, проживающие на территории его деятельности.

К таким местным сообществам относятся прежде всего организации территориального общественного самоуправления (ТОС); домовые комитеты; местные культурные, краеведческие, природоохранные организации и инициативные группы; группы школьного самоуправления; школьные объединения родителей; местные организации и инициативные группы по защите имущественных, жилищных прав и интересов местных жителей на соответствующей территории. К такого рода местным сообществам можно отнести и товарищества собственников жилья; товарищества собственников недвижимости (местных магазинов, рынков, пунктов бытового обслуживания населения и т. п.), а также садовые товарищества.

2. Местные сообщества функционально ориентированного типа (содействие решению вопросов местного значения — одна из целей их деятельности, но не главная).

Они нацелены, в том числе, на решение вопросов местной жизни, но объединяют только граждан, имеющих общие социально значимые интересы, среди которых и местные вопросы, кроме того они производят частные блага, потребителями которых могут являться граждане, представляющие целевую группу данного сообщества.

Функциональными местными сообществами являются местные отделения политических партий, профсоюзов, обществ защиты прав потребителей, ветеранских организаций, религиозных организаций, спортивных, туристских, охотничьих организаций, организаций автолюбителей, благотворительных и правозащитных организаций, молодежных объединений, обществ инвалидов, женских организаций, профессиональных организаций и творческих союзов, этнических общин и национальных диаспор и т. п. Чем больше времени и ресурсов уходит у такого местного сообщества на реализацию своей функциональной цели, насколько «далеко или близко» муниципальный интерес от главной цели такого сообщества и насколько его реализация приближает сообщество к реализации его главной цели, настолько такое функциональное сообщество более «муниципально».

Достичь заявленного высокого уровня качества жизни невозможно, опираясь только на социальные обязательства государства — необходимы социальные обязательства граждан, их активное и деятельное участие в жизни местных сообществ.

Понятие «общественность» в России традиционно близка к понятию «общины», «коммуны» в том смысле, что активно выражает интересы тех групп граждан, которые объединены общей территорией или общими интересами (территориальные и функциональные организованные местные сообщества), но при этом — что особенно важно — взаимодействуют лицом к лицу.

Развитие институтов солидарного гражданского общества на уровне местных сообществ является и целью, и инструментом, и условием эффективной социально-экономической модернизации. Это тот уровень вхождения граждан в процесс

самодеятельного публичного обустройства общественной жизни, на котором каждый шаг вперед запускает усиливающиеся и убыстряющие механизмы развития.

Следует признать, что вовлеченность населения в процессы гражданского участия в настоящий момент значительно ниже исторических. Доля взрослых людей и молодёжи, участвующих в самодеятельных общественных организациях, процент населения, вовлеченного в добровольческое служение, в реализацию территориальных социальных проектов, в общественные советы и т. п. — все эти показатели совершенно недостаточны для эффективной институциональной модернизации, а, следовательно, и для прорыва в национальном развитии.

Наличие и острота проблем организации местной жизни для населения муниципальных образований является во многом источником и побуждающим фактором их социальной активности, социальной коммуникации и объединения в местные сообщества вплоть до создания их организованных форм для решения местных проблем и вопросов местного значения.

Активизация социально-политической и бизнес-конкуренции в регионах и муниципалитетах также влияет на повышение общественной активности, социальной коммуникации и, как следствие, — институционализации местных сообществ.

Важным, порой решающим фактором является наличие в муниципалитетах лидеров и организаторов, на общественных началах или на профессиональной основе осуществляющих организацию населения (т. е. формируют организационную власть внутри местных сообществ, чем способствуют их целеустремленному связыванию).

Развитие малых (и, тем более, средних) форм бизнеса на территории также влияет на повышение общественной активности и социальной коммуникации на местах: местные предприниматели, имеющие ярко выраженные экономические интересы и нередко пассионарную волю, являются заметной политической силой на местном уровне.

Активность населения также повышают такие социально-психологические факторы, как:

- информированность о проблемах муниципалитета, путях их решения, возможных формах участия граждан и их объединений в решении вопросов местного значения;

- наличие вдохновляющих и объединяющих идей и проектов (в том числе и негативного плана);

- знание о позитивных результатах социально-полезных проектов, высокая социальная оценка общественной работы (в том числе и в СМИ).

В то же время, как показывает социологический анализ, привлечь более 20–25% населения в организацию участия для осуществления местных инициатив является весьма затруднительным.

Население по смыслу, придаваемому ему федеральным законодательством, является не простой совокупностью граждан как субъектов материального права, а властным субъектом, обладающим определенными признаками. Законодателем хотя и регламентируется правосубъектность местного населения в рамках функционирования муниципального образования, решения вопросов местного значения на его территории, но, как уже было отмечено, не дается определение этого понятия.

Предложения о введении в федеральное законодательство понятия «местное сообщество» имеют целью охарактеризовать пространственно-территориальное единство определенной части населения с учетом сущностных критериев её обособления, выделения ее в качестве самостоятельного субъекта; причем такое единство обеспечивается наличием у соответствующих лиц взаимных интересов, связанных с организацией жизнедеятельности по месту проживания, которые и интегрируют их в единую и целостную территориальную общность публичного территориального коллектива, характерного для малых муниципальных образований (например, небольших сельских поселений), либо состоящего из местных (территориальных и функциональных) организованных местных сообществ, что присуще для более крупных муниципалитетов.

Кроме того, в законодательстве Российской Федерации в сфере осуществления местного самоуправления необходимо определять не только правовой статус местных сообществ, но и принципы их организации и деятельности, порядок и механизмы их взаимодействия с органами государственной власти и органами местного самоуправления.

Местное сообщество является, таким образом, не только субъектом, но и источником местной публичной власти, формирующим и обеспечивающим развитие различных институтов гражданского общества, объединенного в публичный территориальный коллектив.

На сегодняшний день крайне востребованной для муниципалитетов является тема создания правовых механизмов, позволяющих органам местного самоуправления максимально эффективно использовать институты гражданского общества в решении вопросов местного значения.

Институциональная гражданская реформа не будет эффективна без построения низовой институциональной инфраструктуры, без развития социальных институтов на базовом территориальном уровне, без вовлечения граждан в массовые социальные практики. Местные сообщества как основа гражданской институциональной модернизации в России — это базовый ресурс национального развития, без вовлечения которого в «социально-экономический оборот» само это развитие невозможно.

В современный период поиск способов развития экономики местных территорий, повышения их конкурентоспособности и в целом уровня социально-экономического развития нередко идет параллельно с поиском и осознанием новых инструментов развития муниципальных сообществ. Современные экономические реалии, задачи и требования предопределяют не только необходимость переосмысления многих привычных стандартов и концепций территориального развития, но и уточнения параметров функционирования публичной власти на местах, поиска новых форм (и актуализации привычных форм) вовлечения населения, проживающего на локальной территории и объединенного общими интересами, в решение вопросов местного значения. В этой связи изучение форм участия местных сообществ в развитии территорий и построении публичных территориальных коллективов при использовании апробированных в ряде стран конкретных инструментов развития последних составляет одну из задач экономической, социологической и правовой науки.

На сегодняшний день активность жителей муниципальных образований в решении вопросов местного значения преимущественно низка, что указывает в свою очередь на невысокий уровень развития местных сообществ в России. Из этого следует, что перед нашей страной стоит цель создать условия

для их становления, ведь только так можно выстроить действительно эффективную систему местного самоуправления.

Первоочередная задача правоведов и законодателей в области местного самоуправления — совершенствование заложенных в законодательстве Российской Федерации о местном самоуправлении механизмов участия граждан в решении местных дел. Со временем в результате эффективного действия этих механизмов население муниципальных образований сможет рассматриваться не в качестве простой совокупности жителей, а в качестве единого публичного коллектива — взаимосвязанной системы местных сообществ, осознающего общность своих интересов и готовых на основе такой общности совместно действовать. И с этой точки зрения местное сообщество сегодня — не только средство, но и цель осуществления местного самоуправления в Российской Федерации.

Местные сообщества играют важнейшую роль в достижении устойчивого территориального развития, поскольку это — социальные системы, обладающие свойствами территориальной компактности, ресурсной обеспеченности, социальной самоидентификации, общественными потребностями и интересами, а также способностью к воспроизводству и наличием элементов самоуправления. Системообразующими элементами местных сообществ являются население, территория, социальное взаимодействие, публичный интерес (цель), а также местное самоуправление, определяющее на основе ресурсных возможностей местного сообщества его деятельность.

Механизмами достижения устойчивого территориального развития являются местные повестки дня — долгосрочные стратегии устойчивого территориального развития, основанные на принципах экономической, экологической и социальной устойчивости, и на формирование и реализацию которых огромное влияние оказывают приоритеты федеральной и региональной социально-экономической политики, а также деятельность хозяйствующих субъектов.

При определенных недостатках Федерального закона № 131-ФЗ, которые с момента его принятия федеральный законодатель поэтапно устранял, можно констатировать, что в нем заложен и немалый потенциал развития гражданского общества и местных сообществ.

В наименовании главы 5 Федерального закона № 131-ФЗ говорится о формах непосредственного осуществления населением местного самоуправления и о формах участия населения в осуществлении местного самоуправления. Непосредственное осуществление населением местного самоуправления (прямая демократия) — это реализация коллективного права жителей муниципального образования на осуществление муниципальной власти, т. е. принятие властных решений, правовых актов самими жителями. Такие властные решения (правовые акты) не нуждаются в утверждении органами местного самоуправления.

Участие населения в осуществлении местного самоуправления (консультативная демократия) заключается в реализации индивидуальных прав граждан на участие в осуществлении муниципальной власти, оно позволяет жителям муниципального образования оказывать влияние на позицию органов и должностных лиц местного самоуправления, обеспечивать соответствие принимаемых ими решений интересам населения. В главе 5 Федерального закона № 131-ФЗ к таким формам участия населения в осуществлении местного самоуправления относятся правотворческая инициатива граждан, инициативные проекты, территориальное общественное самоуправление, староста сельского населенного пункта, публичные слушания, общественные обсуждения, собрание граждан, конференция граждан

(собрание делегатов), опрос граждан, обращения граждан в органы местного самоуправления.

В регионах используется достаточно широкий спектр участия населения в осуществлении местного самоуправления, решении стратегических задач развития муниципальных образований, инициативном проектировании.

Так, например, в Саратовской области институты гражданского общества представлены общественными палатами (советами) муниципальных образований, территориальным общественным самоуправлением, старостами сельских населенных пунктов, общественными организациями. Важными для местных сообществ являются общественные обсуждения, взаимодействие с профессиональным и бизнес-сообществами.

Органы местного самоуправления организуют и проводят публичные слушания, рейтинговые голосования, встречи с трудовыми коллективами, собрания (сходы) граждан, в том числе в целях обсуждения проектов развития территорий.

В большинстве муниципальных образований Саратовской области работают штабы по реализации национальных проектов, отмечается положительная практика общественного контроля за реализацией национальных проектов. Обеспечивается информационное сопровождение их реализации в местных средствах массовой информации и информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», обратная связь с жителями происходит также посредством социальных сетей.

Активно развивается институт старост сельских населенных пунктов. Так, в Рязанской области в настоящее время назначены и осуществляют свои полномочия более 1 124 старост сельских населенных пунктов.

В целях поддержки и развития института старост сельских населенных пунктов в 2019 году подпрограмма 5 «Поддержка местных (муниципальных) инициатив и участия населения в осуществлении местного самоуправления на территории Рязанской области» государственной программы Рязанской области «Развитие местного самоуправления и гражданского общества», утвержденной постановлением Правительства Рязанской области от 11 ноября 2015 года № 280, дополнена мероприятием по предоставлению субсидий бюджетам муниципальных образований на обеспечение гарантий деятельности старост сельских населенных пунктов Рязанской области. В рамках указанного мероприятия ежегодно выделяются субсидии на общую сумму 550 тыс. рублей.

В 2021 году соответствующая поддержка оказана 178 старостам сельских населенных пунктов. В основном средства направляются на возмещение расходов на оплату услуг телефонной связи, приобретение канцелярских принадлежностей, использование личного транспорта, а также на материальное поощрение за успешную работу. Предоставление субсидий предусмотрено и в последующие годы.

Кроме того, в 2021 году в рамках заключенного соглашения между Правительством Рязанской области и Правительством Новгородской области издано методическое пособие для старост сельских населенных пунктов. В книге освещена история развития института старост сельских населенных пунктов в Рязанской и Новгородской областях, а также представлены материалы для практической помощи сельским старостам в реализации их полномочий.

Закон Брянской области от 25 декабря 2017 года № 107–3 «Об участии жителей сельских населенных пунктов в осуществлении местного самоуправ-

ления» предоставляет муниципалитетам юридическую возможность избирать на местах старших населенных пунктов. К их основным полномочиям относится взаимодействие с органами местного самоуправления, муниципальными предприятиями и учреждениями, организациями по вопросам решения вопросов местного значения в сельском населенном пункте, информирование местных органов власти о возникающих проблемных ситуациях.

Активную работу со старшими населенных пунктов в части предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций на местах проводит главное управления МЧС России по Брянской области.

Законом Брянской области «Об участии жителей сельских населенных пунктов в осуществлении местного самоуправления» предусмотрено, что расходы на исполнение старшими сельских населенных пунктов своих вопросов ведения, полномочий, а также способы оказания поддержки, поощрения старших населенных пунктов могут быть предусмотрены представительными органами соответствующих муниципальных образований за счет средств местного бюджета.

В настоящее время на территории Брянской области уже избраны и осуществляют деятельность около 1500 старших населенных пунктов.

Следует отметить, что перечень форм непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия населения в его осуществлении, установленный Федеральным законом № 131-ФЗ, не является исчерпывающим. Законами субъектов Российской Федерации, уставами и иными нормативными правовыми актами муниципальных образований могут быть предусмотрены другие инструменты муниципальной демократии, использование которых не нарушает требования Конституции Российской Федерации и федерального законодательства (например, указы избирателей, отчеты выборных лиц местного самоуправления перед населением, участие представителей общественности в процедурах муниципального правотворчества и другие).

Среди различных форм самоорганизации населения самой массовой является территориальное общественное самоуправление. Правовой статус территориального общественного самоуправления закреплен Федеральным законом № 131-ФЗ (статья 27) и отдельные положения связанных статей, который определяет ТОС как форму реализации права гражданина на местное самоуправление.

ТОСы находятся — и должны находиться — в тесной связке с органами местного самоуправления. Территориальное общественное самоуправление как институт местного самоуправления (не властный, но институт) должен быть в гармонии с органами местного самоуправления, потому как именно им граждане оказали доверие и наделили их властными полномочиями на муниципальных выборах.

По оценкам, произведенным в процессе обобщения данных, полученных из субъектов Российской Федерации, в целом по Российской Федерации по состоянию на конец 2021 года насчитывается примерно 35 тыс. ТОСов, уставы которых зарегистрированы в органах местного самоуправления, в границах 6,6 тыс. муниципальных образований. При этом около 16,4 тыс. ТОСов (46,8% от общего их числа) находятся в сельских поселениях, около 4,2 тыс. (12% от числа ТОСов) в городских поселениях, около 1,5 тыс. (4,4% от числа ТОСов) в муниципальных округах, около 12,6 тыс. (39,2% от числа ТОСов) в городских округах.

Около 2,9 тыс. ТОСов (8,3% от общего их числа), по подсчетам органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, имеют статус юридических лиц, и около 3,6 тыс. ТОСов (10,4% от общего их числа) заключили с органами

местного самоуправления договоры (соглашения), предусматривающие использование средств местных бюджетов при осуществлении ТОСами деятельности по благоустройству территорий и иной хозяйственной деятельности.

Определенный импульс популяризации и развития территориального общественного самоуправления в стране был задан Общенациональной ассоциацией территориального общественного самоуправления (ОАТОС), созданной в январе 2016 года.

Деятельность ОАТОС за эти годы ускорила развитие территориального общественного самоуправления и систематизацию данной работы в масштабах страны. Сегодня ТОСы созданы практически в каждом субъекте Российской Федерации.

Вместе с тем для их дальнейшего поступательного развития необходимо организовывать промежуточную форму — региональные ассоциации ТОС.

В 25 субъектах Российской Федерации такие ассоциации уже созданы, и они активно взаимодействуют с советами муниципальных образований, тиражируют региональный опыт, помогают ТОСам, активистам ТОСов в решении вопросов по взаимодействию с органами местного самоуправления, оказывают правовую помощь.

Однако следует отметить, что хотя федеральное законодательство, регулирующее организацию и деятельность ТОСа, находится на достаточно высоком уровне, тем не менее, вопросы еще возникают.

Первая проблема — с регистрацией ТОСа как юридического лица. На сегодняшний день из общего числа ТОСов в качестве юридического лица зарегистрированы только 2437 (6,9%). Изменения в Гражданский кодекс Российской Федерации (далее — ГК РФ) 2014 года отнесли ТОСы к общественным организациям.

А в общественных организациях, как известно, предполагается индивидуальное членство, что противоречит социально-правовой природе ТОСа, в котором такого членства нет и быть не может, как не может его быть в любом территориальном местном сообществе и в муниципалитете.

Факт проживания на данной территории не является членством в муниципальном образовании, находящемся на этой территории. Необходимо найти возможные пути решения данной проблемы.

В законодательстве нет нормы, наделяющей ТОС полномочием обратиться в суд с исковым заявлением в защиту прав и свобод неопределенного круга лиц, нарушенных решениями или действиями (бездействием) органа государственной власти, органа местного самоуправления, иного органа, организации, наделенных отдельными государственными или иными публичными полномочиями, должностного лица, государственного или муниципального служащего. Это еще один неурегулированный вопрос.

Во исполнение решений заседания Совета при Президенте Российской Федерации по развитию местного самоуправления, прошедшего в августе 2017 года, Правительством Российской Федерации были внесены в Государственную Думу три законопроекта.

Проект федерального закона № 983322–7 «О внесении изменений в Гражданский кодекс Российской Федерации в части установления особенностей регулирования деятельности территориального общественного самоуправления как некоммерческой организации» предлагает исключить территориальное общественное самоуправление из состава общественных организаций и определить, что действующее в качестве юридического лица территориальное общественное самоуправление является некоммерческой корпоративной организацией. Если говорить

о том, что некоммерческая организация создается в организационно-правовой форме территориальных общественных самоуправлений, должно быть четко прописано, что это некоммерческая организация, не имеющая членства. Однако по тем формулировкам, которые использованы в указанном законопроекте, получается обратное, а это недопустимо.

Также данный законопроект вводит в ГК РФ отдельную статью 12316-4, регулиющую создание и деятельность территориального общественного самоуправления.

ГК РФ регулирует частноправовые отношения, и переносить в него регулирование публично-правовых отношений, коими в данном случае являются вопросы, связанные с ТОСами, как минимум некорректно. Закрепление в ГК РФ новой указанной статьи выводит регулирование деятельности ТОСа из-под юрисдикции Федерального закона № 131-ФЗ и приведет к сложностям в работе ТОСов.

Законопроект № 984588-7 «О внесении изменений в статью 311 Федерального закона «О некоммерческих организациях» в части установления особенностей оказания поддержки территориальным общественным самоуправлениям» предполагает дополнить перечень видов деятельности, позволяющих признавать некоммерческие организации социально ориентированными, деятельностью по осуществлению ТОСа. Соответственно, органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления наделяются правом оказывать ТОСам финансовую, имущественную, информационную, консультационную поддержку, а также поддержку в области подготовки, дополнительного профессионального образования работников ТОСов и добровольцев (волонтеров).

Вместе с тем законопроект определяет, что региональные и муниципальные власти не вправе предоставлять ТОСам льготы по уплате налогов и сборов, осуществлять закупки у ТОСов товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, а также предоставлять льготы по уплате налогов и сборов юридическим лицам, оказывающим ТОСам материальную поддержку.

Наделение ТОСа статусом социально ориентированной некоммерческой организации важно тем, что это предполагает получение определенных льгот, а в некоторых случаях и прямой поддержки со стороны государственных и муниципальных органов. Законопроект из четырех действующих форм поддержки для социально ориентированных некоммерческих организаций ТОСам предлагает только одну. Остальные недоступны. Причины такого изъятия неясны, особенно в части, касающейся осуществления закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд.

Таким образом, напрашивается вывод, что законопроект задачу, поставленную Президентом Российской Федерации в отношении ТОСов, не решает, а меры поддержки в таком усеченном варианте не изменят существенным образом их положение, а быть может, — и ухудшат.

Тем не менее, вопреки существующим трудностям, тосовское движение продолжается. В 2021 году ОАТОС приняла Стратегию развития ТОС в Российской Федерации до 2030 года.

Цель стратегии — создание на всей территории Российской Федерации системы ТОСа, формирование межведомственного партнерства органов власти, депутатов и учреждений всех уровней с жителями, бизнесом, НКО для обеспечения роста качества жизни в стране. Построение системы ТОСа в документе

предлагается реализовывать в три этапа. Первый — «Организационный» (2021–2022 годы) является самым важным, так как закладывает фундамент для создания системы ТОСа.

Второй — «Проектный» (2023–2025 годы). На этом этапе выстроенная система ТОСа должна пройти апробацию через привлечение жителей к осуществлению социально значимых проектов и проектов комплексного развития территорий. Участие активистов ТОСа в реализации разного рода проектов и планов, конечно, присутствовало и ранее, но именно этот этап должен продемонстрировать способность системы ТОСа обеспечить концентрацию усилий и ресурсов жителей на решении проблем регионов и муниципалитетов.

Третий — «Масштабирование» (2026–2030 годы). На этом этапе планируется на базе накопленного опыта решить задачу увязки отдельных муниципальных или региональных проектов в устойчивую систему, работающую на уровне страны.

Взаимное усиление и переплетение проектов создаст условия для их масштабирования, получения синергетических эффектов и вовлечения в их реализацию значительной части активных жителей и их ТОСов, предприятий и НКО. Также на этом этапе наиболее успешным проектам планируется присваивать статус общероссийских и обеспечивать их реализацию уже в масштабах всей страны с подключением федеральных ресурсов.

Кроме того, на всех этапах построения системы ТОСа планируется вести активную работу по совершенствованию законодательства в части обеспечения легитимности, прозрачности и эффективности деятельности ТОСов.

Что касается потенциала территориального общественного самоуправления, то в Стратегии ТОС выделено пять основных содержательных направлений деятельности ТОСа: сферы жилищных отношений и благоустройства, социальной работы, экологии, охраны общественного порядка и обеспечения пожарной безопасности, градостроительной и иной деятельности. Предполагается, что в этих направлениях перспективы партнерства местных органов власти и ТОСов представляются максимально полезными и эффективными.

Вместе с тем, участники «круглого стола» отмечают, что не стоит на ТОСы взваливать чрезмерный объем задач. Концентрироваться надо на наиболее актуальных и важных из них, непосредственно связанных с развитием территорий. Такой задачей является благоустройство территорий, жилищные отношения и все, что связано с этим.

Другим важнейшим институтом гражданского участия, содействующим прозрачности и открытости деятельности всех уровней власти, являются общественные палаты. В этой связи участники «круглого стола» полагают, что именно муниципальные общественные палаты (советы) должны выступать платформой для представления интересов ТОСов и иных форм организованных территориальных и функциональных местных сообществ, к которым относятся добровольческие (волонтерские) организации, молодежные организации, предпринимательское сообщество, старосты сельских населенных пунктов и иные 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 широко привлекать к формированию и деятельности муниципальных общественных палат с целью максимального (репрезентативного) охвата всех слоев и всех интересов населения соответствующей территории.

В этой связи, если говорить о системе общественных палат как субъектов включенного 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 инициативных проектов (инициативного бюджетирования) и, что не менее важно, осуществление включенного 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, и быть активными субъектами развития территорий (в этом и суть «включения»).

Согласно статье 7 Федерального закона от 21 июля 2014 года № 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 также 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 своем уровне, играть роль его представительного, креативного, контрольного и экспертного института в государстве и муниципальных образованиях.

Муниципальные общественные палаты (советы) вполне могут осуществлять в полном объеме 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.

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 года № 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 происходить в общем порядке для всей страны, что, несомненно, даст новый вектор развития взаимодействию институтов гражданского общества с региональными государственными органами.

Участникам «круглого стола» 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 «круглого стола» 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.

25 января текущего года Государственной Думой в первом чтении был принят проект федерального закона № 40361-8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти», предусматривающий, по сути, новый этап муниципального строительства и закладывающий правовые основы для проведения новой крупномасштабной реформы местного самоуправления.

В условиях современной реальности и существующих вызовов к мерам поддержки муниципалитетов следует отнести развитие местных сообществ и представительной демократии, увеличение численности депутатского корпуса, создание в муниципалитетах общественных палат (советов), других объединений, включенных в решение вопросов местного значения.

Для успешного использования этих институтов необходимо внести в проект федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» поправки, предусматривающие по меньшей мере увеличение в 1,5 раза численности депутатов представительных органов муниципальных образований. Ликвидация поселенческой территориальной организации местного самоуправления приведет к сокращению числа депутатов представительных органов муниципальных образований, представляющих интересы населения ликвидируемых поселений. Как минимум 150 тысяч муниципальных депутатов из 250 тысяч будет сокращено. Необходимо сохранить этот кадровый ресурс за счет увеличения численности депутатов представительных органов городских и муниципальных округов, а также формирования муниципальных общественных палат, среди членов которых могут быть и бывшие муниципальные депутаты.

К числу безусловных достоинств законопроекта № 40361-8 можно отнести его главу 5 — «Непосредственное осуществление населением местного самоуправления и участие населения в осуществлении местного самоуправления», а именно ее положения, довольно подробно регламентирующие такие важные для местного самоуправления институты как территориальное общественное самоуправление, инициативные проекты, староста сельского населенного пункта.

Одновременно в части 2 статьи 41 законопроекта в качестве формы участия населения в осуществлении местного самоуправления не указаны такие институты, как конференция граждан (собрание делегатов), обращения граждан в органы местного самоуправления, муниципальные общественные палаты.

Как уже было отмечено, деятельность местных сообществ территориально ориентированного типа, к которым как раз относятся в том числе и ТОСы, и местные общественные палаты, направлена на содействие решению вопросов местного значения.

Несомненно, они являются субъектами стратегического развития муниципалитета и региона в целом.

Однако не меньшая роль в этом развитии принадлежит сообществам функционально ориентированного типа. Помимо содействия решению вопросов местного значения, они нацелены на решение социально значимых проблем.

Функционально ориентированные региональные и местные сообщества производят блага, потребителями которых могут являться граждане, представляющие целевую группу данного сообщества (пожилые, инвалиды, мигранты, одинокие матери, многодетные семьи, уволенные в запас военнослужащие, бывшие заключенные и т.д.). Данные сообщества институционально относятся к, так называемому, третьему сектору — сектору негосударственных некоммерческих организаций (далее также — НКО).

Такого рода организации не нацелены на получение прибыли с целью её распределения между учредителями, членами и участниками организации.

В процессе своего функционирования НКО сталкиваются с набором типичных проблем. Это — несовершенство механизмов взаимодействия между органами государственной власти, органами местного самоуправления и региональными и местными сообществами, недостаточно высокий уровень участия населения в деятельности таких сообществ. Результаты обследований НКО, ежегодно проводимых Центром исследований гражданского общества и некоммерческого сектора НИУ ВШЭ, показывают, что наиболее часто упоминаемой проблемой функционирования НКО является недостаток материальных средств. Следующими по значимости идут проблемы, связанные с отсутствием поддержки со стороны возможных спонсоров, а также отсутствием интереса со стороны местных властей. Несколько реже упоминаются такие проблемы функционирования НКО, как отсутствие интереса со стороны региональных властей, проблемы с помещением, отсутствие интереса со стороны населения, препятствия, связанные с несовершенством законодательства. Также в качестве основных проблем функционирования современных НКО руководителями некоммерческих организаций названы нехватка рекламы деятельности организации, нехватка транспортных средств, недостаток энтузиазма и нехватка специалистов для работы в организации. Менее 10% респондентов обозначили следующие проблемы функционирования НКО: проблемы со средствами связи, коммуникацией; недостаток информации, необходимой для работы; отсутствие интереса со стороны потребителей услуг; конкуренция среди НКО, борьба одних

организаций с другими; низкое качество финансового менеджмента в организации; проблемы доступа к средствам массовой информации; оказание давления на НКО со стороны органов власти; нехватка знаний и умений у сотрудников организации; внутренние раздоры в организации; противодействие, давление криминальных структур; нехватка знаний и умений у руководства организации; оказание давления на НКО со стороны контролирующих инстанций; конкуренция с органами власти.

Вместе с тем следует отметить, что наметились позитивные сдвиги в решении данных проблем.

Анализ представленных субъектами Российской Федерации материалов, касающихся взаимодействия органов власти с местными и региональными сообществами, показывает, что в настоящее время в регионах принимается целый ряд мер, направленных на поддержку этих сообществ.

Возросший интерес органов власти к ним связан с тем, что региональные и местные сообщества рассматриваются властями как фактор и субъект стратегического развития регионов и муниципалитетов.

Так, например, с 2013 года в Вологодской области утверждена и реализуется областная программа поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций (далее также – СО НКО) – подпрограмма «Государственная поддержка социально ориентированных некоммерческих организаций в Вологодской области» государственной программы «Создание условий для развития гражданского общества и потенциала молодежи в Вологодской области на 2021–2025 годы» (постановление Правительства Вологодской области от 27 мая 2019 года № 491, в период 2013–2020 годы – постановление Правительства области от 28 октября 2013 года № 1102).

Сообщества, состоящие в реестре зарегистрированных некоммерческих организаций, могут рассчитывать на все виды поддержки, предусмотренные областной программой поддержки СО НКО, в том числе, на предоставление субсидий за счет средств областного бюджета для реализации общественно полезных проектов, связанных с осуществлением уставной деятельности, по 18-ти направлениям.

За период реализации областной программы поддержки СО НКО с 2013 по июнь 2022 года Правительством Вологодской области поддержано в общей сложности 769 общественно полезных проектов СО НКО на сумму свыше 232 млн рублей. Так, в 2021 году поддержано 144 проекта НКО на сумму 60 млн рублей. В 2022 году на данные цели вновь планируется направить 60 млн рублей (из них: 30 млн рублей из областного бюджета и 30 млн рублей из федерального фонда – в рамках участия в программе софинансирования Фонда президентских грантов).

Кроме того, СО НКО получают грантовую поддержку на реализацию общественно полезных проектов посредством участия во всероссийских конкурсах. Так, по итогам участия в конкурсах Фонда президентских грантов за последние девять лет некоммерческими организациями привлечено 599 млн рублей президентских грантов для реализации 450 проектов на благо жителей городов и районов Вологодской области.

С 2013 года в Хабаровском крае действует региональная государственная программа «Содействие развитию институтов и инициатив гражданского общества в Хабаровском крае», целью которой является создание и сохранение условий для формирования устойчивой и профессиональной деятельности некоммерческих организаций по решению задач социально-экономического развития края.

Основным программным мероприятием по поддержке СО НКО является проведение конкурса реализуемых ими социальных проектов. Гранты из краевого бюджета на условиях софинансирования предоставляются на реализацию проектов по 17 приоритетным направлениям, таким как профилактика социального сиротства; поддержка и защита материнства, отцовства и детства; повышение качества жизни людей пожилого возраста; деятельность в сфере патриотического воспитания; деятельность в области образования, просвещения, науки, культуры, искусства, здравоохранения, профилактики и охраны здоровья граждан, пропаганды здорового образа жизни.

За период с 2013 по 2019 год поддержано 325 проектов СО НКО. Объем внебюджетных средств, привлеченных СО НКО на реализацию социально значимой деятельности, составило порядка 123 млн. рублей.

В 2021 году 70 проектов СО НКО профинансированы из краевого бюджета на общую сумму 30,4 млн рублей. На софинансирование расходных обязательств муниципальных образований края по проведению мероприятий по поддержке СО НКО на 2022 год из средств краевого бюджета выделено 2,5 млн рублей.

В Смоленской области осуществляется государственная поддержка социально ориентированных некоммерческих организаций, участвующих в развитии институтов гражданского общества и реализующих социально значимые проекты и программы в Смоленской области, в соответствии с Порядком определения объема и предоставления субсидий социально ориентированным некоммерческим организациям, в том числе в рамках областного закона от 22 июня 2007 года № 56-з «О взаимодействии органов государственной власти Смоленской области с некоммерческими организациями», в рамках реализации областной государственной программы «Развитие информационного пространства и гражданского общества в Смоленской области», утвержденным постановлением Администрации Смоленской области от 23 мая 2018 года № 336, ежегодно проводится конкурс СО НКО на право получения в текущем финансовом году субсидий на финансовое обеспечение затрат на реализацию социальных программ (проектов), направленных на развитие гражданского общества (далее – областной конкурс). С 22 июня 2022 года открыта подача заявок на очередной областной конкурс СО НКО на право получения в текущем финансовом году субсидий. Прием заявок продлится до 21 июля 2022 года. Участие в областном конкурсе носит заявительный характер.

На территории Ставропольского края зарегистрировано 2895 НКО, в том числе: 28 региональных отделений политических партий, что составляет 90,3% от всего политического спектра России, 1166 общественных объединений, 91 национально-культурная организация, 338 образовательных и 97 благотворительных организаций, 146 организаций, осуществляющих деятельность по защите прав и законных интересов ветеранов, инвалидов, 361 спортивное объединение, 172 казачьих общества и 505 религиозных организаций.

В соответствии с Законом Ставропольского края от 10 октября 2013 года № 80-кз «О государственной поддержке социально ориентированных некоммерческих организаций в Ставропольском крае», Правительством Ставропольского края оказывается финансовая, методическая, консультационная, информационная и организационная поддержка в реализации мероприятий социальных проектов социально ориентированными некоммерческими организациями.

Финансовая поддержка инициатив некоммерческих организаций (на конкурсной основе в форме субсидирования) ежегодно увеличивается. Так,

в 2019 году на участие в конкурсе было подано 146 заявок, поддержку получили 67 СО НКО на общую сумму 80,0 млн. рублей; в 2020 году — подано 98 заявок, поддержку получили 57 СО НКО на сумму 84,0 млн. рублей.

В 2021 году в конкурсе социальных проектов приняло участие 144 СО НКО, объем субсидии составил 98,0 млн рублей (в том числе с учетом софинансирования, предоставленного Фондом Президентских грантов в размере 18 млн. рублей), победителями конкурса признаны 52 СО НКО.

В 2022 году подана 81 заявка, определены 27 победителей, объем субсидий составляет 82,0 млн. рублей.

Эффективным механизмом поддержки СО НКО стали средства Фонда Президентских грантов: в 2018 году победителями стали 36 организаций, общая сумма полученных грантов составила более 76,0 млн рублей; в 2019 году победили 30 организаций, получили гранты — 38,0 млн рублей; в 2020 году — 43 организации получили гранты — более 53,0 млн рублей; в 2021 году — 46 организаций получили гранты — более 64,0 млн рублей; в 2022 году в конкурсе Фонда Президентских грантов победили 37 НКО, общая сумма полученных грантов составила более 58,0 млн рублей.

Целью увеличения финансирования является, прежде всего, развитие молодежных общественных организаций, в особенности ориентированных на сельскую молодежь. Важным направлением поддержки остается поддержка ветеранских и патриотических организаций, организаций инвалидов.

При активной работе с общественными организациями, увеличении объемов финансовой поддержки социальных проектов и вовлечении в общественную деятельность большего количества общественных организаций и объединений, возрастает и количество участников социально значимых мероприятий, что позитивно влияет на уровень доверия к региональной и муниципальной власти.

Для содействия развитию институтов гражданского общества в регионах создаются специальные центры.

Постановлением Правительства Магаданской области от 30 декабря 2021 года № 1079-пп утверждена государственная программа Магаданской области «Содействие развитию институтов гражданского общества и реализация государственной национальной политики в Магаданской области».

На территории Магаданской области создано магаданское областное государственное автономное учреждение «Ресурсный центр поддержки общественных инициатив» (далее — МОГАУ «Ресурсный центр поддержки общественных инициатив»), ориентированное на оказание правовой и методической помощи гражданам в создании территориального общественного самоуправления, регистрации территориального общественного самоуправления в качестве юридического лица. В случае создания и регистрации территориального общественного самоуправления в качестве юридического лица как некоммерческой организации, МОГАУ «Ресурсный центр поддержки общественных инициатив» оказывает содействие в подготовке документов для получения субсидий из областного бюджета в рамках государственной программы «Содействие развитию институтов гражданского общества и реализация государственной национальной политики в Магаданской области», а также методическая и организационная помощь для участия в конкурсах президентских грантов.

В целях содействия СО НКО Рязанской области в развитии взаимодействия с органами власти, социального партнерства внутри общественного сектора и создания условий для развития институтов гражданского общества в регионе

создано и функционирует государственное казенное учреждение Рязанской области «Дом общественных организаций». На его базе осуществляют деятельность ряд площадок, таких как «Центр социальных проектов и программ», информационно-методический центр «Общий офис», «Центр национальностей», «Школа лидера НКО», «Школа гражданской активности», «Школа жилищного просвещения», «Клуб политологов», дискуссионный клуб «Открытая трибуна», клуб «Общественная приемная», Центр волонтерского движения, площадка «Юридические консультации для НКО».

В настоящее время в Волгоградской области на стадии активного формирования находится волонтерство. Разработан проект Концепции развития и поддержки добровольчества в Волгоградской области. Согласно данному проекту, целью развития волонтерства в Волгоградской области является активизация потенциала добровольческой деятельности как ресурса развития местного сообщества и успешной социализации граждан, путем формирования и распространения инновационных практик социальной деятельности.

Один из первых проектов волгоградских волонтеров — «Я доброволец», где собрана информация о людях, которым нужна помощь в трудных жизненных ситуациях. Волонтеры работают с разными проблемами. Оказывают помощь малоимущим семьям, проводят мероприятия в детских домах и школах, работают с детьми-инвалидами. В особую базу данных входят ветераны Великой Отечественной войны.

На сегодняшний день в Волгоградской области действует ряд волонтерских организаций различной направленности: спортивные, экологические, поисковые и т. д.

Помимо вышеназванных волонтерских объединений, в Волгограде существуют отряды, созданные на базе школ, колледжей, музеев, муниципальных учреждений и территориальных общественных самоуправлений.

Одним из наиболее важных направлений в вопросах выявления и решения проблем населения является работа общественных советов и общественных палат, которые стали основными дискуссионными и проектными площадками, где жители совместно с руководителями различных структур и администраций обсуждают наиболее острые проблемы и перспективы развития. Общественные советы созданы во всех муниципальных образованиях Волгоградской области.

В Республике Адыгея региональные и местные сообщества осуществляют свою деятельность в следующих формах:

— Совет старейшин Республики Адыгея, который является консультативно-коллегиальным органом, осуществляет свою деятельность на общественных началах в соответствии с Положением о Совете старейшин Республики Адыгея, утвержденным Указом Президента Республики Адыгея от 24 июня 1997 года № 179;

— Совет по делам инвалидов и ветеранов при Главе Республики Адыгея, который является совещательным органом, созданным в целях осуществления взаимодействия исполнительных органов государственной власти Республики Адыгея, территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, органов местного самоуправления и организаций по вопросам социальной защиты инвалидов и ветеранов, осуществляет свою деятельность в соответствии с Положением о Совете по делам инвалидов и ветеранов при Главе Республики Адыгея, утвержденным Указом Президента Республики Адыгея от 10 сентября 2009 года № 103;

— общественные советы, сформированные во всех органах государственной власти Республики Адыгея и органах местного самоуправления.

Интересен опыт Свердловской области в формировании сбалансированных приоритетов стратегического развития региона. С 2018 года на территории Свердловской области ведется масштабная работа по привлечению бизнес-сообщества, общественности, науки и средств массовой информации к разработке стратегических документов всех уровней. При разработке региональной и муниципальных стратегий социально-экономического развития создаются экспертные советы «Власть», «Наука», «Бизнес», «Общественность» и «СМИ», включающие представителей власти, науки, бизнеса, общественности, средств массовой информации, разработчиков документов территориального планирования.

В 2021 году при формировании проекта Стратегии социально-экономического развития Свердловской области до 2035 года была проведена научно-исследовательская работа Санкт-Петербургским филиалом Высшей школы экономики с привлечением Уральского федерального университета.

В работу также были вовлечены более 50 бизнес-организаций, осуществляющих деятельность на территории Свердловской области и влияющих на экономику региона. Подобный подход в работе создает условия для подготовки исходного документа, который позволит эффективно реализовывать поставленные задачи социально-экономического развития области. В ноябре 2021 года состоялось первое открытое общественное обсуждение проекта Стратегии социально-экономического развития Свердловской области до 2035 года в рамках V Общероссийского форума стратегического развития «Города России 2030: вызовы и действия». В процессе обсуждения были высказаны конструктивные предложения, связанные с необходимостью более четкого выделения конкретной специализации региона и его единиц расселения, а также формирования структуры управления процессами изменений, исходя из актуальных вызовов. В мероприятии приняло участие в качестве спикеров и слушателей более 100 жителей региона. В настоящий момент работа над документом продолжается.

На территории Приморского края также реализуется проект «Институт общественных наблюдателей». Главной целью института является создание механизма взаимодействия жителей и власти. Всего в крае 350 общественных наблюдателей выезжают на объекты национальных проектов, национальной программы социально-экономического развития Дальнего Востока, программы «1000 дворов», инициативного бюджетирования, адресной инвестиционной программы и другие. С каждым годом удовлетворенность граждан объектами возрастает, увеличивается эффективность работы управленческих команд, обеспечен контроль за реализацией объектов.

Представляется, что основным условием в достижении устойчивого территориального развития является эффективность муниципального управления и последовательная реализация общегосударственной политики с учетом конкретных целей и направлений обеспечения жизнедеятельности региональных и местных сообществ.

В этой связи особое значение приобретает организация и наработка положительного опыта во взаимодействии региональных органов государственной власти и органов местного самоуправления в рамках системы публичной власти, порядок функционирования которой устанавливаются Федеральным законом от 8 декабря 2020 года № 394-ФЗ «О Государственном Совете Российской Федерации», Феде-

ральным законом от 21 декабря 2021 года № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации».

Участники «круглого стола» отмечают, что для выработки предложений, в том числе законодательных, по решению проблем формирования в Российской Федерации солидарного гражданского общества, с учетом особенностей и проблем функционирования региональных и местных сообществ в современных условиях, обеспечения потребности и возможности участия членов указанных сообществ в данном процессе, создания различных территориально-общественных форм такого участия, необходимо провести на федеральном уровне системный и обоснованный анализ и оценку функционирования институциональных и территориальных форм региональных и местных сообществ в условиях становления солидарного гражданского общества в Российской Федерации.

Участники «круглого стола» считают, что только на основе такого анализа и оценки опыта Российской Федерации и зарубежных стран возможно выработать необходимые и максимально эффективные механизмы, направленные на:

— совершенствование законодательства в сфере регионального управления и осуществления местного самоуправления в Российской Федерации в части правового регулирования вопросов статуса, организации и деятельности региональных и местных сообществ, порядка и механизмов их взаимодействия с органами государственной власти и органами местного самоуправления, создания и организации деятельности различных институтов гражданского общества (территориального общественного самоуправления, региональных и муниципальных общественных палат, инициативных проектов и т.д.) в целях обеспечения комплексного и устойчивого социально-экономического развития регионов и муниципалитетов, развития человеческого потенциала, повышения эффективности обеспечения жизнедеятельности населения, государственного и муниципального управления, расширения форм и механизмов участия населения в управлении государственными и муниципальными делами;

— вовлечение региональных и местных сообществ в целях использования их потенциала для решения публичных задач, включая различные формы участия институтов гражданского общества в решении вопросов регионального и местного значения и иных вопросов, отнесенных к их компетенции, в том числе с целью построения эффективно функционирующих публичных территориальных коллективов;

— привлечение региональных и местных сообществ для решения публичных задач, включая использование различных институтов солидарного гражданского общества, форм и методов их взаимодействия с органами государственной власти и органами местного самоуправления, в том числе в решении вопросов местного значения;

— вовлечение региональных и местных сообществ и институтов гражданского общества в решение региональных задач и вопросов местного значения и иных вопросов, отнесенных к их компетенции: выявить виды публичных задач, для решения которых привлекаются представители институтов гражданского общества, включая решение вопросов местного значения, а также задач, для использования которых это действительно эффективно и целесообразно; выявить проблемы, с которыми сталкиваются органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления при привлечении институтов гражданского общества и возможные пути их решения;

— повышение эффективности использования региональных и местных сообществ для реализации полномочий органов региональной власти и органов местного самоуправления, прежде всего при решении вопросов местного значения и иных вопросов, отнесенных к их компетенции.

Развитие региональных и местных сообществ и представительной демократии поможет солидаризировать общество: энтузиазм народного участия в жизни своего муниципалитета, региона, страны является значимым, необходимым фактором экономического и общественного развития.

На основании вышеизложенного и с учетом состоявшегося обсуждения, участники «круглого стола» считают необходимым **РЕКОМЕНДОВАТЬ**:

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

1) доработать внесенный в Государственную Думу проект федерального закона № 40361-8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти», предусмотрев в нем следующие изменения:

а) урегулировать вопросы формирования и деятельности муниципальных общественных палат (советов), предусмотрев, среди прочего, их материально-техническую поддержку за счет средств региональных и местных бюджетов и закрепления полномочия органов местного самоуправления по созданию условий для работы муниципальных общественных палат (советов);

б) закрепить гарантии участия организованных местных сообществ (органов ТОС, муниципальных общественных палат (советов), старост сельских населенных пунктов и т. д.) в разработке, обсуждении и реализации стратегии развития муниципальных образований;

в) в части, касающейся территориального общественного самоуправления:

— обозначить основные принципы и формы взаимодействия муниципальных органов власти с ТОС;

— предусмотреть учет 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 утвержденных документов, проектам решений о предоставлении разрешения на вид использования земельного участка или объекта капитального строительства;

— 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;

— уточнить пределы территорий проживания граждан, в которых может осуществляться территориальное общественное самоуправление в части соотношения границ территориальных общественных самоуправлений, исходя из того, что на определенной территории может быть создано только одно территориальное общественное самоуправление, а пересечение границ ТОС недопустимо;

— предусмотреть, что в границы территориального общественного самоуправления входят территории общего пользования;

— предусмотреть особую процедуру регистрации ТОС в качестве юридического лица, ограничив список заявителей только членами органов ТОС;

— предоставить органам ТОС право на обращение в суд за защитой прав и интересов неопределённого круга лиц (жителей соответствующей территории ТОС);

— установить особый порядок налогообложения деятельности ТОС, зарегистрированных в форме юридических лиц, а также упрощенную форму отчетности;

— 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 года № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации»;

2) доработать внесенный в Государственную Думу проект федерального закона № 984588-7 «О внесении изменений в статью 311 Федерального закона «О некоммерческих организациях» в части установления особенностей оказания поддержки территориальным общественным самоуправлениям», предусмотрев, что наделение ТОСов статусом социально ориентированных некоммерческих организаций позволяет им использовать все без исключения возможные формы поддержки, предусмотренные действующим законодательством для социально ориентированных некоммерческих организаций — исполнителей общественно полезных услуг;

3) доработать внесенный в Государственную Думу проект федерального закона № 983322-7 «О внесении изменений в Гражданский кодекс Российской Федерации в части установления особенностей регулирования деятельности территориального общественного самоуправления как некоммерческой организации» предусмотрев исключение территориальных общественных самоуправлений из числа юридических лиц, являющихся некоммерческими организациями, созданными в форме общественных организаций, предусматривающих членство, с выделением их в самостоятельный вид некоммерческих организаций, аналогичный товариществам собственников жилья и другим видам товариществ; исключить подробное регулирование организации и деятельности территориального общественного самоуправления в ГК РФ;

4) проработать вопрос о внесении в Федеральный закон от 21 декабря 2021 года № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» положений, определяющих механизмы региональной поддержки деятельности ТОС, муниципальных общественных палат (советов) и иных форм организованных региональных и местных сообществ, в том числе возможные правовые механизмы и формы их финансовой поддержки (гранты, субсидии);

5) установления на федеральном уровне обязательной минимальной доли расходов бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов на поддержку и реализацию инициативных проектов и иных форм инициативного бюджетирования;

6) включения в число инициаторов инициативных проектов, предусмотренных в Федеральном законе № 131-ФЗ, общественных палат (советов) муниципальных образований.

2. Правительству Российской Федерации и профильным министерствам рассмотреть возможность:

1) проведения 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;

2) чёткого разграничения в федеральном законодательстве правового статуса территориального общественного самоуправления и товариществ собственников жилья, а также определения порядка взаимодействия этих форм самоорганизации граждан, в случае создания их на одной территории;

3) включения ТОС в перечень субъектов общественного контроля;

4) при разработке Основ государственной политики в сфере развития местного самоуправления на период до 2030 года предусмотреть конкретные меры государственной поддержки развития территориального общественного самоуправления, муниципальных общественных палат (советов) и иных форм непосредственного осуществления местного и общественного самоуправления жителями муниципалитетов;

5) организации системного и массового обучения должностных лиц местного самоуправления, в том числе направленное на обучение формам и методам взаимодействия с муниципальной общественностью; обучение активистов территориального общественного самоуправления;

6) разработки на федеральном уровне программы финансовой поддержки ТОС (особенно для представивших лучшие практики своей деятельности) и иных форм участия граждан в осуществлении местного и общественного самоуправления, осуществления грантовой поддержки добровольческих и волонтерских объединений;

7) создания сети современных интерактивных Интернет-порталов, аккумулирующих эффективный опыт и экспертное знание развития форм территориального общественного самоуправления и иных форм организованных региональных и местных сообществ, формирующих обратную связь, создающих условия дистанционного обучения;

8) подготовки методических рекомендаций по разработке документов стратегического планирования на уровне муниципальных образований с учётом видов муниципальных образований и численности проживающих на их территории граждан и с участием в этой работе организованных местных сообществ;

9) закрепления за соседскими сообществами (народными советами) возможности участвовать в реализации определенного круга полномочий по решению вопросов местного значения;

10) выработки единой государственной политики по поддержке туризма на территории всего Дальнего Востока как действенной формы развития территорий и местных сообществ в отдаленных и труднодоступных местностях, в том числе через расширение квоты на субсидированные билеты в регионы Дальнего Востока, субсидирования из федерального бюджета авиакомпаниям для продажи авиабилетов со скидкой на места для туристических групп на популярные рейсы по Дальнему Востоку в течение всего года; субсидирования субъектам малого и среднего предпринимательства в сфере туризма Дальневосточного федерального округа на возмещение затрат, связанных с приобретением транспортных средств для перевозки туристов (туристические автобусы, высокопроходимая спецтехника); разработки программы льготного лизинга по приобретению специализированного автотранспортного средства повышенной проходимости для предприятий и организаций, оказывающих услуги в сфере туризма (субсидирование процентных ставок на лизинговые сделки, в том числе по линии Государственной транспортной лизинговой компании); субсидирования расходов субъектов малого

и среднего предпринимательства в сфере туризма на техническое присоединение к электросетям;

11) оказания дополнительной поддержки бизнесу и НКО при открытии молодежных пространств, а также предоставления учреждениям молодежной политики возможности заработка по аналогии с тем, как это реализуется в сфере культуры.

3. Органам государственной власти субъектов Российской Федерации рассмотреть возможность:

1) разработки программ финансовой поддержки ТОС и иных форм участия граждан в осуществлении местного и общественного самоуправления, осуществления грантовой поддержки добровольческих и волонтерских объединений;

2) проведения ежегодных региональных конкурсов лучших практик в сфере добровольчества, волонтерства, инициативного бюджетирования и иных форм участия граждан в осуществлении местного и общественного самоуправления, с выделением победителям денежного приза на реализацию проектов;

3) создания региональных механизмов информационной поддержки ТОС и иных форм организованных региональных и местных сообществ, популяризации их деятельности с помощью Интернет-ресурсов (сайты, социальные сети) и СМИ;

4) создания в регионах сети современных, оснащенных региональных ресурсных центров поддержки и координации на региональном уровне деятельности организованных региональных и местных сообществ;

5) внедрения практики по укреплению взаимодействия между организованными региональными и местными сообществами и бизнесом посредством организации и проведения совместных мероприятий;

6) привлечения ТОС и иных форм организованных региональных и местных сообществ к реализации региональных программ;

7) внесения изменений в нормативные акты, позволяющие оказывать поддержку ТОС вне зависимости от регистрации их в качестве юридического лица;

8) организации информационной, методической и методологической поддержки 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 и т. д.);

9) вовлечения в работу по формированию положительной обратной связи с населением региональных сетей массовых коммуникаций, мобильных телесистем, Интернет-провайдеров, кабельных сетей телекоммуникаций;

10) корректировки регионального законодательства с целью включения дополнительных гарантий добровольным пожарным обществам, участвующим в предупреждении и ликвидации пожаров на территориях муниципальных образований соответствующих субъектов Российской Федерации;

11) разработки образовательных курсов по вопросам тактических аспектов противопожарной безопасности для должностных лиц органов местного самоуправления и добровольных пожарных обществ, участвующих в тушении пожаров;

12) вовлечения граждан в реализацию инициативных проектов, которые позволят за счёт средств граждан, средств местного и регионального бюджетов обновить материально-техническую базу, необходимую для тушения пожаров на территории муниципалитетов.

4. Органам местного самоуправления рассмотреть возможность:

1) оказания всестороннего содействия организации территориального общественного самоуправления, ассоциации органов территориального общественного самоуправления и иным формам организованных местных сообществ на территории муниципального образования;

2) разработки плана работ по организации и становлению органов территориального общественного самоуправления и иных форм организованных местных сообществ, 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) разработки нормативно-правовых актов и соответствующей документации для заключения договоров между организованными местными сообществами и органами местного самоуправления при выполнении работ по социально-значимым вопросам с выделением необходимых средств для этих целей, а также предоставления организованным местным сообществам помещений для их работы;

4) анализа принятых нормативных правовых актов, регламентирующих деятельность органов территориального общественного самоуправления и иных форм организованных местных сообществ, на их соответствие федеральному и региональному законодательству;

5) проведения постоянной работы, направленной на повышение интереса населения к жизнедеятельности территории, включения его в процессы развития муниципального образования;

6) проведения регулярного мониторинга развития солидарного гражданского общества в муниципальном образовании через формирование современных тематических информационных ресурсов;

7) вовлечения в информационную работу с жильцами местные СМИ, Интернет-провайдеров и муниципальный информационный бизнес в целом;

8) организации в муниципальных образованиях специальных семинаров и тренингов, стимулирующих появление групп муниципальных активистов;

9) организации и проведения работы по правовому просвещению населения (разъяснение положений о возможных формах гражданского участия в местном самоуправлении, предусмотренных Федеральным законом № 131-ФЗ);

10) информирования населения муниципального образования через средства массовой информации о деятельности территориальных и функциональных местных сообществ;

11) организации на территории муниципального образования обучения активистов органов территориального общественного самоуправления и иных организованных местных сообществ;

12) создания муниципальных центров поддержки гражданских инициатив; более широкого привлечения органов территориального общественного самоуправления и иных организованных местных сообществ к разработке и осуществлению комплексных планов социально-экономического развития и инвестиционных проектов;

13) расширения привлечения представителей общественности и научно-экспертного сообщества к участию в разработке документов стратегического планирования муниципального образования.

5. Всероссийской ассоциации развития местного самоуправления, Общероссийскому конгрессу муниципальных образований, Общенациональной ассоциации территориального общественного самоуправления, советам муниципальных образований субъектов Российской Федерации, иным объединениям муниципальных образований рассмотреть возможность:

1) распространения положительного опыта работы органов местного самоуправления по вовлечению населения в решение вопросов местного значения;

2) осуществления образовательной деятельности (подготовки методической литературы, проведения 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) разработки и реализации, в том числе через СМИ, акций, направленных на повышение доверия населения к органам местного самоуправления и повышение интереса к участию населения в общественном самоуправлении и решении вопросов местного значения;

4) осуществления постоянного мониторинга 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 вторых.

«КРУГЛЫЙ СТОЛ»
НА ТЕМУ «РЕГИОНАЛЬНЫЕ И МЕСТНЫЕ СООБЩЕСТВА
КАК СУБЪЕКТ СТРАТЕГИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ ТЕРРИТОРИЙ»
(г. Санкт-Петербург, 31 октября 2022 года)

*Утверждены решением
Комитета Государственной Думы
по региональной политике
и местному самоуправлению
от 6 декабря 2022 года № 37/6*

РЕКОМЕНДАЦИИ
«круглого стола» на тему «Региональные и местные сообщества
как субъект стратегического развития территорий»

В настоящее время местные сообщества приобретают все большую значимость. Они оказывают непосредственное влияние на формирование общности интересов, взаимодоверия, солидарности и тем самым создают условия для эффективной социально-экономической модернизации на местах, а отсюда — и на всю страну.

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 является необходимым условием гармоничного развития муниципальных образований, что в свою очередь создает базу для гармоничного развития региона, в который входят данные муниципальные образования.

Обсудив комплекс вопросов, связанных с развитием региональных и местных сообществ, форм участия граждан в развитии регионов и муниципалитетов, возможных путей решения проблем, в том числе законодательных, препятствующих формированию и максимально эффективному функционированию региональных и местных сообществ, участники «круглого стола» отмечают следующее.

Признаками местного сообщества являются:

1. Общность людей (историческая, культурная, соседская и пр.).
2. Территория (пространство), занимаемое сообществом в пределах определенных границ (географических, административных, экономических, информационных и пр.).
3. Социальное взаимодействие между членами сообщества (соседские отношения, общие правила и нормы поведения, общественные услуги, организации, взаимосвязь в производственной деятельности и пр.).

4. Чувство сообщества (психологическая идентификация с сообществом: общность ценностей, чувство принадлежности, чувство сопричастности к событиям в обществе, чувство ответственности перед сообществом и пр.).

Но самый важный, сущностный признак местного (территориального) сообщества — наличие общей цели (общих целей), направленной на решение вопросов местного значения.

При этом понятие «местное сообщество» можно встретить в решениях Конституционного Суда Российской Федерации. Так, в Постановлении от 1 декабря 2015 года № 30-П он обозначает муниципальную власть как власть местного сообщества и называет его в качестве первичного субъекта права на местное самоуправление.

При этом в Федеральном законе от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее — Федеральный закон № 131-ФЗ) нет правовой категории — «местные сообщества».

В местных сообществах условно можно выделить два типа:

1. Местные сообщества территориально ориентированного типа (главная цель деятельности — содействие решению вопросов местного значения).

2. Местные сообщества функционально ориентированного типа (содействие решению вопросов местного значения — одна из целей их деятельности, но не главная).

Развитие институтов солидарного гражданского общества на уровне местных сообществ является и целью, и инструментом, и условием эффективной социально-экономической модернизации. Это тот уровень вхождения граждан в процесс самостоятельного публичного обустройства общественной жизни, на котором каждый шаг вперед запускает усиливающиеся и убыстряющие механизмы развития. Это понимание вызвано современным анализом влияния институтов солидарного гражданского общества, и местного солидарного гражданского общества в лице территориальных и функциональных организованных местных сообществ, в том числе, на всю социальную систему, обеспечивающую устойчивое гармоничное национальное развитие.

Следует признать, что вовлеченность населения в процессы гражданского участия в настоящий момент значительно ниже исторических. Доля взрослых людей и молодёжи, участвующих в самостоятельных общественных организациях, процент населения, вовлеченного в общественное служение, в том числе в добровольчество, в реализацию территориальных социальных проектов, в общественные советы и т.п. — все эти показатели совершенно недостаточны для эффективной институциональной модернизации, а, следовательно, и для прорыва в национальном развитии.

Наличие и острота проблем организации местной жизни для населения муниципальных образований является во многом источником и побуждающим фактором их социальной активности, социальной коммуникации и объединения в местные сообщества вплоть до создания их организованных форм для решения местных проблем и вопросов местного значения.

Активизация социально-политической и бизнес-конкуренции в регионах и муниципалитетах также влияет на повышение общественной активности, социальной коммуникации и, как следствие, — институционализации местных сообществ.

Важным, порой решающим, фактором является наличие в муниципалитетах лидеров и организаторов, на общественных началах или на профессиональной основе осуществляющих организацию населения.

Развитие малых (и, тем более, средних) форм бизнеса на территории также влияет на повышение общественной активности и социальной коммуникации на местах.

Активность населения также повышают такие социально-психологические факторы, как:

- информированность о проблемах муниципалитета, путях их решения, возможных формах участия граждан и их объединений в решении вопросов местного значения;

- наличие вдохновляющих и объединяющих идей и проектов (в том числе и негативного плана);

- знание о позитивных результатах социально-полезных проектов, высокая социальная оценка общественной работы (в том числе и в СМИ).

В то же время, как показывает социологический анализ, привлечь более 20–25% населения в организацию участия для осуществления местных инициатив является весьма затруднительным.

Население по смыслу, придаваемому ему федеральным законодательством, является не простой совокупностью граждан как субъектов материального права, а властным субъектом, обладающим определенными признаками. Законодателем хотя и регламентируется правосубъектность местного населения в рамках функционирования муниципального образования, решения вопросов местного значения на его территории, но, как уже было отмечено, не дается определение этого понятия.

Предложения о введении в федеральное законодательство понятия «местное сообщество» имеют целью охарактеризовать пространственно-территориальное единство определенной части населения с учетом сущностных критериев ее обособления, выделения ее в качестве самостоятельного субъекта.

В законодательстве Российской Федерации в сфере осуществления местного самоуправления необходимо определять не только правовой статус местных сообществ, но и принципы их организации и деятельности, порядок и механизмы их взаимодействия с органами государственной власти и органами местного самоуправления.

Местное сообщество является не только субъектом, но и источником местной публичной власти, формирующим и обеспечивающим развитие различных институтов солидарного гражданского общества, объединенного в публичный территориальный коллектив.

На сегодняшний день крайне востребованной для муниципалитетов является тема создания правовых механизмов, позволяющих органам местного самоуправления максимально эффективно использовать институты гражданского общества в решении вопросов местного значения.

Институциональная гражданская реформа не будет эффективна без построения низовой институциональной инфраструктуры, без развития социальных институтов на базовом территориальном уровне, без вовлечения граждан в массовые социальные практики. Местные сообщества как основа гражданской институциональной модернизации в России — это базовый ресурс национального развития, без вовлечения которого в «социально-экономический оборот» само это развитие невозможно.

Современные экономические реалии, задачи и требования предопределяют не только необходимость переосмысления многих привычных стандартов и концепций территориального развития, но и уточнения параметров функционирования публичной власти на местах, поиска новых форм (и актуализации привычных форм) вовлечения населения, проживающего на локальной территории и объединенного общими интересами, в решение вопросов местного значения. В этой связи изучение форм участия местных сообществ в развитии территорий и построении публичных территориальных коллективов при использовании апробированных в ряде стран конкретных инструментов развития последних составляет одну из задач экономической, социологической и правовой науки.

На сегодняшний день активность жителей муниципальных образований в решении вопросов местного значения преимущественно низка, что указывает в свою очередь на невысокий уровень развития местных сообществ в России. Из этого следует, что перед нашей страной стоит цель создать условия для их становления. Первоочередная задача правоведов и законодателей в области местного самоуправления — совершенствование заложенных в законодательстве Российской Федерации о местном самоуправлении механизмов участия граждан в решении местных дел.

Механизмами достижения устойчивого территориального развития являются местные повестки дня — долгосрочные стратегии устойчивого территориального развития, основанные на принципах экономической, экологической и социальной устойчивости, и на формирование и реализацию которых огромное влияние оказывают приоритеты федеральной и региональной социально-экономической политики, а также деятельность хозяйствующих субъектов.

Для определения основных направлений и механизмов активизации участия граждан в региональном и муниципальном бюджетном процессе считаем целесообразным принять на федеральном уровне стратегию развития инициативного бюджетирования в Российской Федерации или включение данных вопросов в одну из государственных программ Российской Федерации.

При определенных недостатках Федерального закона № 131-ФЗ, которые с момента его принятия федеральный законодатель поэтапно устранял, можно констатировать, что в нем заложен и немалый демократический потенциал развития местного гражданского общества. Предусмотренные им формы реализации гражданами права на местное самоуправление есть не что иное, как формы непосредственного участия граждан в решении местных задач и проблем.

В регионах используется достаточно широкий спектр участия населения в осуществлении местного самоуправления, решении стратегических задач развития муниципальных образований, инициативном проектировании.

Так, например в Саратовской области институты гражданского общества представлены общественными палатами (советами) муниципальных образований, территориальным общественным самоуправлением, старостами сельских населенных пунктов, общественными организациями. Важными для местных сообществ являются общественные обсуждения, взаимодействие с профессиональным и бизнес-сообществами.

Органы местного самоуправления организуют и проводят публичные слушания, рейтинговые голосования, встречи с трудовыми коллективами,

собрания (сходы) граждан, в том числе в целях обсуждения проектов для дальнейшей реализации.

В большинстве муниципальных образований Саратовской области работают штабы по реализации национальных проектов, отмечается положительная практика общественного контроля за реализацией национальных проектов. Обеспечивается информационное сопровождение их реализации в местных средствах массовой информации и информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», обратная связь с жителями происходит также посредством социальных сетей.

Активно развивается институт старост сельских населенных пунктов. Так, в Рязанской области в настоящее время назначены и осуществляют свои полномочия более 1 124 старост сельских населенных пунктов.

Закон Брянской области от 25 декабря 2017 года № 107–3 «Об участии жителей сельских населенных пунктов в осуществлении местного самоуправления» предоставляет муниципалитетам юридическую возможность избирать на местах старших населенных пунктов.

К их основным полномочиям относится взаимодействие с органами местного самоуправления, муниципальными предприятиями и учреждениями, организациями по вопросам решения вопросов местного значения в сельском населенном пункте, информирование местных органов власти о возникающих проблемных ситуациях.

Активную работу со старшими населенных пунктов в части предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций на местах проводит главное управления МЧС России по Брянской области.

В настоящее время на территории Брянской области уже избраны и осуществляют деятельность около 1 500 старших населенных пунктов.

Среди различных форм самоорганизации населения самой массовой является территориальное общественное самоуправление. Правовой статус территориального общественного самоуправления закреплён Федеральным законом № 131-ФЗ (статья 27 и отдельные положения связанных статей), который определяет ТОС как форму реализации права граждан на местное самоуправление.

По примерным оценкам, произведенным в процессе обобщения данных, полученных из субъектов Российской Федерации, в целом по Российской Федерации по состоянию на конец 2021 года насчитывается примерно 35 тыс. ТОСов, уставы которых зарегистрированы в органах местного самоуправления, в границах 6,6 тыс. муниципальных образований. При этом около 16,4 тыс. ТОСов (46,8% от общего их числа) находятся в сельских поселениях, около 4,2 тыс. (12% от числа ТОСов) в городских поселениях, около 1,5 тыс. (4,4% от числа ТОСов) в муниципальных округах, около 12,6 тыс. (39,2% от числа ТОСов) в городских округах.

Около 2,9 тыс. ТОСов (8,3% от общего их числа), по подсчетам органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, имеют статус юридических лиц, и около 3,6 тыс. ТОСов (10,4% от общего их числа) заключили с органами местного самоуправления договоры (соглашения), предусматривающие использование средств местных бюджетов при осуществлении ТОСами деятельности по благоустройству территорий и иной хозяйственной деятельности.

Определенный импульс в популяризации и развитии территориального общественного самоуправления был задан Общенациональной ассоциацией территориального общественного самоуправления (ОАТОС), созданной в 2016 году.

Это был очень важный и нужный шаг. ОАТОС дала толчок для развития территориального общественного самоуправления и систематизации данной работы в масштабах страны. Сегодня ТОСы созданы практически в каждом субъекте Российской Федерации.

Вместе с тем для их дальнейшего поступательного развития необходимо организовывать промежуточную форму – региональные ассоциации ТОС.

В 21 субъекте Российской Федерации такие ассоциации уже созданы, и они активно взаимодействуют с советами муниципальных образований, тиражируют региональный опыт, помогают ТОСам, активистам ТОСов в решении вопросов по взаимодействию с органами местного самоуправления, оказывают правовую помощь.

Однако следует отметить, что федеральное законодательство, регулирующее организацию и деятельность ТОСа, находится на достаточно высоком уровне, тем не менее вопросы еще возникают и их нужно решать.

В 2021 году ОАТОС приняла Стратегию развития ТОС в Российской Федерации до 2030 года. Цель стратегии – создание на всей территории Российской Федерации системы ТОС, формирование межведомственного партнерства органов власти, депутатов и учреждений всех уровней с жителями, бизнесом, НКО (прежде всего – социально ориентированными некоммерческими организациями (далее также – СО НКО)) для обеспечения роста качества жизни в стране.

Другим важнейшим институтом гражданского участия, содействующим прозрачности и открытости деятельности всех уровней власти, являются общественные палаты. В этой связи участники «круглого стола» полагают, что именно муниципальные общественные палаты (советы) должны выступать платформой для представления интересов ТОСов и иных форм организованных местных сообществ.

Муниципальные общественные палаты (советы) вполне могут осуществлять в полном объеме 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.

К сожалению, на местном уровне общественные палаты функционируют не повсеместно. Участники «круглого стола» считают целесообразным урегулировать на федеральном уровне вопросы, связанные с созданием и деятельностью муниципальных общественных палат (советов).

Деятельность местных сообществ территориально ориентированного типа, к которым как раз относятся, в том числе, и ТОСы, и местные общественные палаты, направлена на содействие решению вопросов местного значения. Несомненно, они являются субъектами стратегического развития муниципалитета и региона в целом.

Однако не меньшая роль в этом развитии принадлежит сообществам функционально ориентированного типа. Помимо содействия решению вопросов местного значения, они нацелены на решение социально значимых проблем.

Функционально ориентированные региональные и местные сообщества производят частные блага, потребителями которых могут являться граждане, представляющие целевую группу данного сообщества (пожилые, инвалиды, мигранты, одинокие матери, многодетные семьи, уволенные в запас военнослужащие, бывшие заключенные и т. д.). Данные сообщества институционально относятся к, так называемому, третьему сектору – сектору негосударственных некоммерческих организаций (далее также – НКО).

Такого рода организации не нацелены на получение прибыли с целью ее распределения между учредителями, членами и участниками организации.

В процессе своего функционирования НКО сталкиваются с набором типичных проблем. Это – несовершенство механизмов взаимодействия между органами государственной власти, органами местного самоуправления и региональными и местными сообществами, недостаточно высокий уровень участия населения в деятельности таких сообществ. Результаты обследований НКО, ежегодно проводимых Центром исследований гражданского общества и некоммерческого сектора НИУ ВШЭ, показывают, что наиболее часто упоминаемой проблемой функционирования НКО является недостаток материальных средств. Следующими по значимости идут проблемы, связанные с отсутствием поддержки со стороны возможных спонсоров, а также отсутствием интереса со стороны местных властей. Несколько реже упоминаются такие проблемы функционирования НКО, как отсутствие интереса со стороны региональных властей, проблемы с помещением, отсутствие интереса со стороны населения, препятствия, связанные с несовершенством законодательства. Также в качестве основных проблем функционирования современных НКО руководителями некоммерческих организаций названы нехватка рекламы деятельности организации, нехватка транспортных средств, недостаток энтузиазма и нехватка специалистов для работы в организации. Менее 10% респондентов обозначили следующие проблемы функционирования НКО: проблемы со средствами связи, коммуникацией; недостаток информации, необходимой для работы; отсутствие интереса со стороны потребителей услуг; конкуренция среди НКО, борьба одних организаций с другими; низкое качество финансового менеджмента в организации; проблемы доступа к средствам массовой информации; оказание давления на НКО со стороны органов власти; нехватка знаний и умений у сотрудников организации; внутренние раздоры в организации; противодействие, давление криминальных структур; нехватка знаний и умений у руководства организации; оказание давления на НКО со стороны контролирующих инстанций; конкуренция с органами власти.

Финансовая неустойчивость социально ориентированных НКО, наличие не более одного-двух источников финансирования их деятельности, отсутствие у них достаточных материальных ресурсов для развития и оказания социальных услуг гражданам надлежащего качества, в том числе помещений для оказания данных услуг, недостаток квалифицированных кадров также являются причинами, затрудняющими организацию и деятельность таких организаций.

Вместе с тем следует отметить, что наметились позитивные сдвиги в решении данных проблем.

Анализ представленных субъектами Российской Федерации материалов, касающихся взаимодействия органов власти с местными и региональными сообществами, показывает, что в настоящее время в регионах принимается целый ряд мер, направленных на поддержку этих сообществ.

Взросший интерес органов власти к ним связан с тем, что региональные и местные сообщества рассматриваются властями как фактор и субъект стратегического развития регионов и муниципалитетов.

Так, например, с 2013 года в Вологодской области утверждена и реализуется областная программа поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций. Сообщества, состоящие в реестре зарегистрированных некоммерческих организаций, могут рассчитывать на все виды поддержки, предусмотренные областной программой поддержки СО НКО, в том числе, на предоставление субсидий за счет средств областного бюджета для реализации общественно полезных проектов, связанных с осуществлением уставной деятельности, по 18-ти направлениям.

За период реализации областной программы поддержки СО НКО с 2013 по июнь 2022 года Правительством Вологодской области поддержано в общей сложности 769 общественно полезных проектов СО НКО на сумму свыше 232 млн. рублей.

В Хабаровском крае с 2013 года действует региональная государственная программа «Содействие развитию институтов и инициатив гражданского общества в Хабаровском крае», целью которой является создание и сохранение условий для формирования устойчивой и профессиональной деятельности некоммерческих организаций по решению задач социально-экономического развития края.

За период с 2013 по 2019 год поддержано 325 проектов СО НКО. Объем внебюджетных средств, привлеченных СО НКО на реализацию социально значимой деятельности, составил порядка 123 млн. рублей.

В Смоленской области осуществляется государственная поддержка социально ориентированных некоммерческих организаций, участвующих в развитии институтов гражданского общества и реализующих социально значимые проекты и программы.

Таким образом, можно сделать вывод о том, что, несмотря на прослеживающийся ряд проблем, затрудняющих эффективную работу социально ориентированных НКО, органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления уже активно включились в процесс поддержки данных организаций, в том числе путем реализации соответствующих региональных и муниципальных программ. При этом решение данной задачи указанными органами с каждым годом становится все существеннее.

Следует отметить, что в условиях ограниченности материальных и финансовых ресурсов у органов местного самоуправления для решения местных публичных задач, добровольцы (волонтеры) и благотворители, в том числе участвующие в деятельности социально ориентированных НКО, способны внести значительный вклад в решение вопросов местного значения и укрепить доверие населения к местной публичной власти.

В целях повышения эффективности управления многоквартирным домом, в том числе путем обеспечения благоприятных и безопасных условий проживания граждан, надлежащего содержания общего имущества в многоквартирном доме, решения вопросов пользования указанным имуществом, органам государ-

ственной власти и органам местного самоуправления необходимо принимать меры по активизации участия граждан, проживающих в таком доме, в указанном процессе.

Так, органам публичной власти необходимо создавать механизмы материального и финансового поощрения граждан, активно участвующих в организации деятельности советов многоквартирных домов, товариществ собственников жилья, как форм организации граждан в решении их жилищных вопросов и проблем. Органам публичной власти также важно оказывать методическую помощь гражданам в решении данных вопросов, а также организовывать их обучение и просвещение в целях самоорганизации для повышения эффективности управления многоквартирным домом.

При активной работе с общественными организациями, увеличении объемов финансовой поддержки социальных проектов и вовлечении в общественную деятельность большего количества общественных организаций и объединений, возрастает и количество участников социально значимых мероприятий, что позитивно влияет на уровень доверия к региональной и муниципальной власти.

Для содействия развитию институтов гражданского общества в регионах создаются специальные центры, призванные помогать такому развитию.

Участники «круглого стола» отмечают, что для выработки предложений, в том числе законодательных, по решению проблем формирования в Российской Федерации солидарного гражданского общества, с учетом особенностей и проблем функционирования региональных и местных сообществ в современных условиях, обеспечения потребности и возможности участия членов указанных сообществ в данном процессе, создания различных территориально-общественных форм такого участия, необходимо провести на федеральном уровне системный и обоснованный анализ и оценку функционирования институциональных и территориальных форм региональных и местных сообществ в условиях становления солидарного гражданского общества в Российской Федерации.

Развитие региональных и местных сообществ и представительной демократии поможет солидаризировать общество. Ведь энтузиазм народного участия в жизни своего муниципалитета, региона, страны является значимым, необходимым фактором экономического и общественного развития.

Развитие институтов солидарного гражданского общества будет эффективным в том случае, когда органы публичной власти будут понимать необходимость создания условий для реального развития данных институтов, а граждане будут активно участвовать в организации и создании таких институтов для взаимодействия с органами публичной власти в целях совместного решения государственных и муниципальных задач и дел.

На основании вышеизложенного и с учетом состоявшегося обсуждения, участники «круглого стола» считают целесообразным **РЕКОМЕНДОВАТЬ**:

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

- 1) закрепления в федеральном законе положений, регулирующих вопросы:
 - а) формирования и деятельности муниципальных общественных палат (советов);
 - б) закрепления гарантий участия организованных местных сообществ (органов ТОС, муниципальных общественных палат (советов) и т. д.) в разра-

ботке, обсуждении и реализации стратегий развития муниципальных образований;

в) осуществления общественного контроля;

2) проработать вопрос о внесении в Федеральный закон от 21 декабря 2021 года № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» положений, определяющих механизмы региональной поддержки деятельности ТОС, муниципальных общественных палат (советов) и иных форм организованных региональных и местных сообществ, в том числе возможные правовые механизмы и формы их финансовой поддержки (гранты, субсидии);

3) установления на федеральном уровне обязательной минимальной доли расходов бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов на поддержку и реализацию инициативных проектов и иных форм инициативного бюджетирования;

4) законодательного закрепления форм, механизмов и границ участия граждан Российской Федерации и их сообществ в процессах принятия решений в сфере государственного управления на федеральном и региональном уровнях, включая принятие бюджетных решений.

2. Правительству Российской Федерации и профильным министерствам рассмотреть возможность:

1) проведения на федеральном уровне ежегодных конкурсов лучших практик в сфере добровольчества и волонтерства, СО НКО по решению вопросов местного значения, реализации инициативных проектов (инициативного бюджетирования), с выделением победителям денежного приза на реализацию проектов;

2) при разработке Основ государственной политики в сфере развития местного самоуправления на период до 2030 года предусмотреть конкретные меры государственной поддержки развития территориального общественного самоуправления, муниципальных общественных палат и иных форм непосредственного осуществления местного и общественного самоуправления жителями муниципалитетов;

3) организации системного и массового обучения должностных лиц местного самоуправления, в том числе направленное на обучение формам и методам взаимодействия с муниципальной общественностью и местными сообществами;

4) разработки на федеральном уровне программы финансовой поддержки ТОС и иных форм участия граждан в осуществлении местного и общественного самоуправления, осуществления грантовой поддержки добровольческих и волонтерских объединений, а также СО НКО;

5) проработать совместно с Министерством строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации вопрос включения мероприятий по благоустройству дворовых территорий, наравне с мероприятиями по благоустройству общественных пространств, в Федеральный проект «Формирование комфортной городской среды», утвержденный протоколом заседания проектного комитета по национальному проекту «Жилье и городская среда» от 21 декабря 2018 года № 3, а также вопросы вовлечения и финансового участия граждан и организаций в выполнение указанных мероприятий, проведения инвентаризации как общественных, так и дворовых территорий;

6) разработки механизма, в соответствии с которым объекты благоустройства, создаваемые в рамках федерального проекта «Формирование городской среды», автоматически передаются в состав общедомового имущества, с возможным его дальнейшим законодательным закреплением;

7) закрепления института инициативного бюджетирования в составе действующих государственных программ Российской Федерации.

3. Органам государственной власти субъектов Российской Федерации рассмотреть возможность:

1) разработки программ финансовой поддержки ТОС и иных форм участия граждан в осуществлении местного и общественного самоуправления, осуществления грантовой поддержки добровольческих и волонтерских объединений, СО НКО;

2) проведения ежегодных региональных конкурсов лучших практик в сфере добровольчества, волонтерства, СО НКО, реализации инициативных проектов (инициативного бюджетирования), с выделением победителям денежного приза на реализацию проектов;

3) создания региональных механизмов информационной поддержки ТОС, популяризации деятельности ТОС и иных форм участия граждан в местном и общественном самоуправлении с помощью Интернет-ресурсов (сайты, социальные сети) и СМИ;

4) создания в регионах сети современных, оснащенных региональных ресурсных центров поддержки и координации на региональном уровне деятельности местных сообществ;

5) внедрения практики по укреплению взаимодействия между органами ТОС и бизнесом посредством организации и проведения совместных мероприятий;

6) привлечения местных сообществ к реализации региональных программ;

7) развития сети региональных ассоциаций ТОС;

8) организации информационной, методической и методологической поддержки 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 и т. д.);

9) вовлечения в работу по формированию положительной обратной связи с населением региональных сетей массовых коммуникаций, мобильных телесистем, Интернет-провайдеров, кабельных сетей телекоммуникаций.

4. Органам местного самоуправления рассмотреть возможность:

1) оказания всестороннего содействия организации территориального общественного самоуправления и ассоциации органов территориального общественного самоуправления на территории муниципального образования;

2) разработки плана работ по созданию необходимых условий для взаимодействия актива населения с органами местного самоуправления и бизнес-структурами, как основы развития гражданских инициатив по вопросам местного значения;

3) разработки нормативно-правовых актов и соответствующей документации для заключения договоров между органами территориального обще-

ственного самоуправления и органами местного самоуправления при выполнении работ по социально-значимым вопросам с выделением необходимых средств для этих целей, а также предоставления органам территориального общественного самоуправления помещений для их работы;

4) проведения постоянной работы, направленной на повышение интереса населения к жизнедеятельности территории, включения его в процессы развития муниципального образования;

5) проведения регулярного мониторинга развития гражданского общества в муниципальном образовании через формирование современных тематических информационных ресурсов;

6) вовлечения в информационную работу с жильцами местные СМИ, интернет-провайдеров и муниципальный информационный бизнес в целом;

7) совершенствования информационной безопасности и защиты данных в процессе муниципального управления;

8) приоритетного внедрения отечественных решений в части программного и аппаратного оборудования, используемого в управленческих процессах;

9) организации в муниципальных образованиях специальных семинаров и тренингов, стимулирующих появление групп муниципальных активистов;

10) создания муниципальных центров поддержки гражданских инициатив, более широкого привлечения органов территориального общественного самоуправления, СО НКО и других форм организованных местных сообществ к разработке и осуществлению комплексных планов социально-экономического развития и инвестиционных проектов.

**ВТОРОЙ ВСЕРОССИЙСКИЙ ФОРУМ
НА ТЕМУ «ТРАНСФОРМАЦИЯ И ЦИФРОВИЗАЦИЯ ЭКОНОМИКИ
И СОЦИАЛЬНОЙ СФЕРЫ РЕГИОНОВ И МУНИЦИПАЛИТЕТОВ,
ПОДГОТОВКА РЕГИОНАЛЬНЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ
УПРАВЛЕНЧЕСКИХ КОМАНД»
(г. Москва, 18 ноября 2022 года)**

*Утверждены решением
Комитета Государственной Думы
по региональной политике
и местному самоуправлению
от 20 декабря 2022 года № 40/3*

**РЕКОМЕНДАЦИИ
второго всероссийского форума на тему «Трансформация и цифровизация
экономики и социальной сферы регионов и муниципалитетов, подготовка
региональных и муниципальных управленческих команд»**

**СЕКЦИЯ 1
«Цифровая трансформация экономики и социальной сферы
регионов и муниципалитетов»**

Основные инструменты достижения масштабных целей социально-экономического развития Российской Федерации определены Указами Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 года № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» и от 21 июля 2020 года № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года».

В развитие данных Указов Правительство Российской Федерации распоряжением от 1 октября 2021 года № 2765-р утвердило Единый план по достижению национальных целей развития Российской Федерации на период до 2024 года и на плановый период до 2030 года (далее – Единый план), который определяет пять целей развития:

- 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.

Очевидно, что достижение всех этих целей напрямую зависит, среди прочего, и от результатов цифровизации страны.

Согласно пункту 5.1 Единого плана ключевые отрасли экономики и социальной сферы, в том числе здравоохранение и образование, а также государственное управление должны достигнуть к 2030 году «цифровой зрелости» (по состоянию на 2022 год выполнено на 45%). Продукция и услуги в этих сферах должны производиться преимущественно с использованием цифровых решений, а услуги предоставляться, в том числе, дистанционно. Примеров этому в настоящий момент уже

много: переход на электронный документооборот при взаимодействии граждан, государства и организаций; электронные базы данных в сфере государственного кадастрового учета недвижимого имущества и государственной регистрации прав на недвижимое имущество; телемедицина; электронный дневник школьника и т. п.

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%;

— рост доли домохозяйств, которым обеспечена возможность широкополосного доступа к информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», до 97%;

— увеличение вложений в отечественные решения в сфере информационных технологий в четыре раза по сравнению с показателем 2019 года.

При проведении цифровой трансформации стоит учитывать, что она представляет собой новый вид социально-экономических отношений власти всех уровней, ведомств, населения и бизнес-структур.

С помощью виртуального пространства и цифровых технологий новая информация мгновенно переводится в область управленческих действий и становится ресурсом государственного управления. Соответственно, можно говорить о «цифровом государстве», где цифра — административный ресурс для завоевания и удержания результатов развития экономики, социальной сферы. А цифровые решения «прошивают» и федеральный, и региональный, и муниципальный уровень власти.

Основная цель внедрения цифровых механизмов в государственное и муниципальное управление заключается в повышении качества предоставления услуг основному потребителю — населению и бизнесу. Ведь высокий уровень цифровизации региона и муниципалитета позволит более точно и точно проводить различные мероприятия по улучшению региональной и муниципальной социально-экономической ситуации.

1 сентября 2021 года в средствах массовой информации были опубликованы стратегии цифровой трансформации 84 регионов России (кроме Москвы), в которых заложены показатели цифровизации до 2024 года по шести обязательным направлениям: здравоохранение, образование и наука, транспорт и логистика, развитие городской среды, государственное управление и социальная сфера. В среднем каждый регион выбрал по 10 сфер для цифровой трансформации. Помимо обязательных направлений, регионы выбирали и дополнительные виды экономической деятельности, — наиболее популярны оказались промышленность, экология, сельское хозяйство, строительство, энергетика, туризм.

Одним из важнейших показателей цифрового развития регионов является индекс цифровизации городского хозяйства «IQ городов». В современной России развитие городов происходит за счет агломераций и крупных городов — административных и промышленных центров. На территории России насчитывается около 1 117 городов, из них: 795 малых городов, в которых проживают 15,5% населения, 150 средних (10%), 95 больших городов (14%), 63 крупных города (27,5%), 15 городов-миллионеров (33%).

Приказом Минстроя России от 25 декабря 2020 года № 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 «Умный город» характеризуют функционирующие высокоинтеллектуальные интегрированные системы по следующим направлениям: городская среда, безопасный город, цифровое городское управление, инвестиционный климат, благосостояние людей.

Ведомственный проект «Умный город» реализуется с 2018 года во исполнение паспорта национального проекта «Жилье 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, планировать свою деятельность по профилактическому обслуживанию, контролю безопасности, максимизируя услуги для своих граждан.

Оценка цифрового развития региональных столиц по методике, разработанной Минстроем России в рамках проекта «Умный город», выявила значительную неравномерность. Так, Белгород отличался высоким стартовым уровнем цифрового развития, в то время как Воронеж попал в группу лидеров благодаря достигнутому за короткий период качественному прорыву. Региональные стратегии цифровой трансформации Воронежской и Белгородской областей отражают имеющиеся достижения, являются сбалансированными с точки зрения избранных направлений, количества планируемых проектов и использования федеральных и собственных решений.

К сожалению, прослеживается неравномерность цифровизации в различных сферах — например, на сегодняшний день только около 15% предприятий жилищно-коммунального хозяйства применяют элементы цифровых технологий.

Стоит отметить, что при наращивании темпов цифровизации одной из важных ценностей «умного» города становится широкое вовлечение в процесс принятия решений граждан и организаций, это необходимое и обязательное условие современного государственного и муниципального управления, включая механизмы обратной связи и открытость общественно-значимой информации. Широкое распространение должны получать порталы и приложения с возможностью проведения опросов, причем как носящих персонализированный характер, так и обезличенный. Как пример можно привести портал «Активный гражданин», действующий в Москве, на котором представлено много возможностей для активных граждан: голосования, общественные обсуждения, платформа «Электронный дом».

По предложению Совета по развитию цифровой экономики при Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации осуществляется разра-

ботка 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.

Проект «Цифровой Регион» — это проект по организации сбора, анализа, презентации и тиражирования на уровне субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления лучших цифровых практик, технологий и решений, уже действующих в Российской Федерации или к. отовящихся к внедрению в сфере образования, здравоохранения, транспорта, жилищно-коммунального хозяйства, промышленности, строительства, взаимодействия с государственными структурами, а также ранжирования этих технологий по показателям эффективности и удовлетворенности ими социальными группами. «Цифровой регион» нацелен на создание новых горизонтальных связей и интенсификацию сотрудничества государственных органов власти, прежде всего в субъектах Российской Федерации, а также органов местного самоуправления с некоммерческими неправительственными организациями, научно-технологическими организациями и ИТ-бизнесом в целях увеличения доли высокотехнологичной цифровой экономики, усиления её влияния на традиционные сегменты экономики, и более глубокого проникновения передовых цифровых технологий в жизнь жителей регионов России.

Проблема разработки универсальной концепции развития умных регионов и городов во многом состоит в том, что регионы, и города в особенности, представляют собой не только экономическую систему, но и сложный социальный организм, требующий формирования собственного подхода к цифровой трансформации с учетом местной специфики.

При ее разработке необходимо учитывать не только важность цифровых решений в сфере управления городским хозяйством, но и важность прямой коммуникации с жителями.

Важным также является создание цифровых возможностей по проведению контрольно-надзорных мероприятий, когда юридические или физические лица самостоятельно загружают необходимую для отчетности или проверки информацию в систему, с возможностью исправления ошибок при указании на них проверяющими органами.

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 и региональном, так и на муниципальном уровнях власти.

В Российской Федерации цифровизация внедряется в значительной части муниципальных образований. Самые распространенные шаги заключаются в том, что 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».

Важным инструментом взаимодействия и работы всех уровней власти является использование государственной информационной системы «Управление». ГАС «Управление» представляет собой единую государственную информаци-

онную систему, обеспечивающую сбор, учет, обработку и анализ данных, содержащихся в государственных и муниципальных информационных ресурсах, аналитических данных, данных официальной государственной статистики, а также иных сведений, необходимых для обеспечения поддержки принятия управленческих решений в сфере государственного управления.

ГАС «Управление» предназначена для решения ряда задач, в том числе и по вопросам цифровизации:

- обеспечение информационно-аналитической поддержки принятия органами государственной власти Российской Федерации и органами местного самоуправления решений в сфере государственного управления и местного самоуправления, а также планирования деятельности этих органов;

- осуществление мониторинга, анализа и контроля за исполнением принятых органами государственной власти Российской Федерации и органами местного самоуправления решений, в том числе за реализацией государственных программ Российской Федерации, основных направлений деятельности Правительства Российской Федерации и выполнения приоритетных национальных проектов;

- осуществление мониторинга и анализа процессов, происходящих в реальном секторе экономики, финансово-банковской и социальной сферах, а также социально-экономического развития субъектов Российской Федерации;

- обеспечение оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления.

Еще одним 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 органам местного самоуправления принимать оперативные и компетентные профессиональные решения по наиболее остро стоящим вопросам. В данном направлении следует отметить работу Центров управления регионов и муниципальных центров управления, создание которых осуществляется во исполнение поручений по итогам заседания Совета при Президенте Российской Федерации по развитию местного самоуправления, состоявшегося 30 января 2020 года (пункт 3 Перечня поручений от 1 марта 2020 года № Пр-354).

Интерес представляет практика применения в некоторых регионах (Башкортостан, Татарстан, Алтайский край, Приморский край, Московская область и др.) сервиса «Инцидент-Менеджмент», рассчитанного на мониторинг социальных сетей с целью выявления негативной реакции пользователей на недостатки в различных сферах инфраструктуры. При определенных преимуществах данной системы к недостаткам сервиса можно отнести заданный поиск информации, позволяющих группировать в так называемые «инциденты» лишь определенные проблемы, которые вызвали отрицательную реакцию пользователей в социальных сетях.

Следующий аспект — цифровая экономика муниципальных образований, — к сожалению, наименее реализован — создание платформ управления муниципальными топливно-энергетическими, водными и транспортными ресурсами позволило бы вести оперативный и достоверный учет ресурсов, повысить надеж-

ность генерации и доставки топливно-энергетических ресурсов потребителям путем применения цифровых технологий мониторинга, диагностики и управления, повысить эффективность управления транспортными потоками и использования муниципальной транспортной инфраструктуры.

Такие решения хорошо выглядят на бумаге, однако мало учитывают специфику функционирования органов местного самоуправления подавляющего большинства муниципальных образований. Более 90% муниципалитетов России вынуждены работать в сфере цифровизации в условиях отсутствия соответствующего законодательного регулирования и необходимой финансовой обеспеченности местных бюджетов. Дефицит местного 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;

- по разработке и внедрению платформ ресурсного управления муниципалитетов.

В этой связи необходим анализ и обобщение результатов опросов фактического состояния муниципалитетов и их запросов/требований с точки зрения ресурсного обеспечения — от вопросов кадрового обеспечения и методической поддержки до IT-инфраструктуры и доступа/подключения к широкополосным каналам связи.

Следует отметить, что в субъектах Российской Федерации реализуются региональные программы и проекты в сфере цифровой экономики. Большинство региональных проектов осуществляется по направлениям, аналогичным направлениям, 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 расчетов.

В этой связи можно обозначить наиболее значимые проблемы реализации Стратегий цифрового развития, на которые указывают регионы. Эти проблемы, условно можно разделить на четыре группы:

- целеполагание на всех уровнях управления;
- взаимодействие всех уровней власти и коммуникация между ними;
- кадры для цифровых технологий и их компетенции;
- риски цифровых технологий.

Решение этих проблем станет толчком для дальнейшей цифровизации.

Стоит отметить, что уже сформировались условия для масштабной системной цифровой трансформации отраслей и секторов экономики в Российской Феде-

рации. В период пандемии новой коронавирусной инфекции активизировались процессы цифровизации, в том числе, в связи с необходимостью проведения мероприятий в дистанционном режиме, осуществления дистанционного обучения и трудовой деятельности, усилилась поддержка развития цифровых технологий, цифровой трансформации компаний, государственного и муниципального управления, образования, медицины, возросла социальная функция цифровых технологий и сервисов.

Вместе с тем принятые меры по сдерживанию распространения новой коронавирусной инфекции выявили нерешенную проблему цифрового неравенства, необходимость обеспечения повсеместного доступа к информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» и подключения к ней не только социально значимых объектов, но и рядовых граждан страны.

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.

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.

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 цифровых технологий в муниципальное управление;
- 3) совершенствование формирования информационных ресурсов и механизма доступа к ним в условиях цифровой трансформации;
- 4) разработку сбалансированных подходов к осуществлению перехода от формирования информационных ресурсов к формированию наборов данных и обеспечения доступа 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 счет 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 зависимости местных органов публичной власти от органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

В связи с изложенным, предлагается:

— проработать вопрос о создании региональных центров компетенций по координации ведомственных программ цифровой трансформации в субъектах Российской Федерации;

— рассмотреть целесообразность разработки единой системы управления цифровой трансформацией в субъектах Российской Федерации;

— оценить потребность в разработке стратегии развития сетей связи сроком на 10 лет, определив объемы использования компонентов сетей связи, включая оптическое волокно отечественного производства;

— 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;

- разработать четкие механизмы контроля за эффективным расходованием бюджетных средств, выделенных на реализацию программы цифровизации;
- проработать вопрос о включении в национальную программу целевого показателя «доля использования продукции отечественного производства»;
- продолжить работу по обеспечению защиты персональных данных при получении государственных и муниципальных услуг онлайн;
- предусматривать при создании федеральных информационных систем возможность их интеграции с региональными информационными системами;
- рассмотреть 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;
- способствовать расширению числа пользователей ГАС «Управление»;
- 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;
- 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;
- 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;
- создавать муниципальные проектные офисы в целях реализации национальных проектов на соответствующих территориях;
- создавать модельные образовательные центры на базе учебных заведений (высших, средне-специальных);
- организовывать общественный контроль за реализацией национальных проектов на региональном и местном уровнях через механизм региональных и муниципальных общественных палат;
- внедрять в субъектах Российской Федерации и муниципалитетах следующие передовые практики 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;
- расширить возможности целевого обучения по образовательным профессиональным программам в 2022–2024 годах и дополнительного образования

управленческих команд органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, в том числе по новым и востребованным на рынке труда цифровым компетенциям;

— создавать правовые и организационные возможности для 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 населенных пунктов, публичное и общественное обсуждение, опрос граждан и т.д.);

— расширять возможности опроса граждан и голосования по актуальным вопросам развития территорий проживания;

— выделять из бюджетов субъектов Российской Федерации местным бюджетам средств в виде субсидий и грантов для оборудования автоматизированного рабочего места в сельской местности, для достижения показателя цифровой зрелости в направлении роста оказанных услуг населению в электронном виде;

— активно использовать институт инициативного бюджетирования при участии в реализации национальных проектов.

СЕКЦИЯ 2

«Технологический суверенитет и опережающая экономика в реалиях глобальной конкуренции»

В настоящий момент в мире происходит четвертая промышленная революция, в которой отчетливо проявляются три блока мегатрендов: физический блок (беспилотные транспортные средства, 3D-печать, передовая робототехника, новые материалы), цифровой блок (взаимодействие между «благами» и людьми на базе цифровых технологий) и биологический блок (синтетическая биология, биоинженерия). Страны (компании), которые смогут наиболее эффективно реализовать свой потенциал в данных нишах, безусловно смогут осуществить технологический прорыв и занять ведущие позиции в мировой экономике. Данное обстоятельство особенно актуально в текущем историческом моменте развития Российской Федерации. В условиях беспрецедентного санкционного давления, введённых ограничений и запретов в технологической сфере — обеспечение технологического суверенитета страны является главнейшей цивилизационной целью, от достижения которой будет зависеть не только успешное развитие страны, но и национальная безопасность.

Технологический суверенитет страны выражается, прежде всего, в создании условий, при которых весь цикл и все формы оборота информационно-телекоммуникационной инфраструктуры — ее производство, техническое обслуживание, ремонт, — проходят на базе отечественных производственных мощностей, с привлечением российских специалистов.

В Российской Федерации принят ряд нормативно правовых актов, направленных на усиление и развитие технологического суверенитета страны.

Так, Указом Президента Российской Федерации от 14 апреля 2022 года № 203 была создана Межведомственная комиссия Совета Безопасности Российской Федерации по вопросам обеспечения технологического суверенитета госу-

дарства в сфере развития критической информационной инфраструктуры. Среди ее главных функций указана оценка уровня технологической независимости объектов критической информационной инфраструктуры от иностранных технологий в области создания и производства отечественной продукции, выработка предложений и рекомендаций федеральным органам исполнительной власти по импортозамещению в данной области и развитию критической информационной инфраструктуры.

В числе важнейших поручений Президента Российской Федерации Правительству Российской Федерации указано принятие мер, направленных на актуализацию действующих и утверждение новых стратегических направлений в области цифровой трансформации ключевых отраслей экономики, социальной сферы, стимулирования спроса на отечественные технологические решения, созданные с применением сквозных технологий, а также обеспечение технологической независимости от используемого в настоящее время иностранного программного обеспечения, на актуализацию ключевых показателей и «дорожных карт» реализации соглашений с учетом необходимости достижения национального технологического суверенитета и технологического лидерства в среднесрочной перспективе (Перечень поручений Президента Российской Федерации по итогам заседания Совета по стратегическому развитию и национальным проектам от 1 сентября 2022 года № Пр-1553).

Согласно Указу Президента Российской Федерации от 12 апреля 2021 года № 213 «Об утверждении Основ государственной политики Российской Федерации в области международной информационной безопасности», основными направлениями реализации государственной политики в области международной информационной безопасности по созданию условий для обеспечения технологического суверенитета государств в области информационно-коммуникационных технологий и преодоления информационного неравенства между развитыми и развивающимися странами являются:

а) создание условий для противодействия использованию отдельными государствами технологического доминирования и монополизации ими различных сегментов рынка информационно-коммуникационных технологий, включая основные информационные ресурсы, критическую информационную инфраструктуру, ключевые технологии, продукты и услуги;

б) содействие обеспечению безопасного и стабильного функционирования и развития информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» на основе равноправного участия государств — членов мирового сообщества в управлении данной сетью и повышению роли Международного союза электросвязи в таком управлении;

в) содействие обеспечению равного доступа государств к новейшим информационно-коммуникационным технологиям и предотвращению технологической зависимости в сфере информатизации и информационного неравенства;

г) содействие разработке и реализации на глобальном, региональном, многостороннем и двустороннем уровнях международных программ, направленных на преодоление информационного неравенства между развитыми и развивающимися государствами;

д) содействие развитию национальных информационных инфраструктур и равноправному участию государств в создании и использовании современных глобальных информационных сетей и систем, в том числе на основе реформирования протоколов функционирования глобальной сети связи;

е) содействие обеспечению равных прав национальных коммерческих организаций — производителей товаров и услуг в сфере информационно-коммуникационных технологий и информационной безопасности;

ж) повышение эффективности государственно-частного партнерства в сфере информационной безопасности, содействие участию национальных коммерческих организаций — производителей товаров и услуг в указанной сфере в международном сотрудничестве в интересах укрепления информационной безопасности Российской Федерации и формирования системы обеспечения международной информационной безопасности.

Со стороны Правительства Российской Федерации были озвучены конкретные финансовые меры по поддержке технологических организаций, в числе которых — выдача кредитов на покупку площадок, обеспеченных инфраструктурой, на срок до семи лет по льготной ставке 5 % годовых, а для инновационных технологических компаний 3 %. При этом предлагается верхнюю планку льготного кредита устанавливать в 500 млн рублей.

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 и региональном, так и на муниципальном уровнях власти.

Вместе с тем, принятые меры по сдерживанию распространения новой коронавирусной инфекции выявили нерешенную проблему цифрового неравенства, необходимость обеспечения повсеместного доступа к информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» и подключения к ней не только социально значимых объектов, но и рядовых граждан страны.

Актуальность приобрела и задача разработки и поддержки отечественного программного обеспечения, включая мессенджеры и корпоративные платформы для обучения и работы.

Особенно важным ведущими учеными отмечается необходимость государственной поддержки следующих технологий и процессов:

— иммерсивных технологий и симуляционных центров в целях реализации гуманитарных проектов в области обучения студентов и развития кадров проведение исследования, изучение кейсов компаний и платформ;

— развитие систем и механизмов использования больших данных при управлении социальными организациями, включая уровень высшего образования, формирование общих протоколов взаимодействия, организация сетевых проектов в области больших данных;

— расширение моделей использования гибридного обучения в университетах для обеспечения студенческой субъектности, популяризация использования различных моделей гибридного обучения, проведение социологического исследования по практикам гибридного обучения в вузах;

— развитие цифровых компетенций учителей, работников социальной сферы, в том числе: разработка моделей цифровых компетенций, измерительных материалов, систем кадрового развития и программ повышения квалификации сокращение разрыва между цифровыми компетенциями и практикой;

— развитие проекта «цифровые кафедры» для обеспечения региональной экономики необходимыми кадрами привлечение студентов, разработка актуальных и востребованных программ;

— развитие технологических сфер студенческого стартапинга на базе университетов в области образования (EdTech), городского развития (UrbanTech), гумани-

тарной сферы (HumTech) развитие студенческого предпринимательства в гуманитарных вузах.

Необходимость усиления технологического сотрудничества со странами БРИКС, ЕАЭС и иных стран, являющимися дружественными (нейтральными) по отношению к Российской Федерации, выступает важным элементом в развитии отечественных технологий, позволяя внедрять успешные практики различных стран в свои производственные процессы.

Немаловажным является и усиление гуманитарного суверенитета, представляющего собой способность государства, граждан и институтов солидарного общества сохранять и умножать собственное историческое и культурное наследие. Одним из главных условий его обеспечения выступает создание и обустройство публичной инфраструктуры национального информационно-цифрового пространства в качестве единой некоммерческой среды и инструмента: интеллектуального, культурного, нравственного развития личности и общества; осуществления прав и свобод человека и гражданина; развития институтов гражданского общества. Гуманитарный суверенитет является неделимым, его слагаемыми выступают взаимосвязанные аспекты государственного, культурного, научно-технологического и информационного суверенитета.

В рамках подготовки к настоящему Форуму были направлены запросы в адрес органов публичной власти с целью фиксации имеющихся проблем, тормозящих усиление технологического суверенитета и предложений, идей, которые могут ускорить реализацию заявленной цели.

Анализ представленных материалов позволяет указать, что основной проблемой в достижении поставленной цели является недостаточность финансового обеспечения технологических процессов, малочисленный резерв квалифицированной рабочей силы и ее перманентный отток в сторону крупных агломераций, а также ряд иных недостатков.

Проблема обеспечения технологического суверенитета страны особенно остро стоит перед страной, как верно и точно отметил Президент Российской Федерации В. В. Путин: «В современном мире чрезвычайно важен технологический суверенитет и, конечно, общественный суверенитет. Что я имею в виду? Это способность общества консолидироваться для решения общенациональных задач, это уважение к своей истории, к своей культуре, к своему языку, к народам, которые проживают на единой территории. Вот эта консолидация общества является одним из ключевых, базовых условий развития. Нет этой консолидации — и все будет рассыпаться».

В этой связи предлагается:

- определить векторы технологического развития и критические технологии для обеспечения технологического суверенитета;
- приоритизировать государственные расходы по ключевым направлениям;
- тиражирование, продвижение, в том числе через региональные исполнительные органы, маркетинговой площадки Russoft.ru от Минцифры России для повышения уровня информированности российских предприятий о наличии отечественных IT-решений, включенных в Единый реестр российского ПО и стимулирование разработчиков отечественного программного обеспечения на включение в Единый реестр российского ПО;
- развивать специальные конструкторские бюро, стартапы и другие перспективные направления в целях создания технологической экосистемы;

— дальнейшая разработка и поддержка на государственном уровне программы равного доступности сельского населения к интернету;

— для более успешной реализации проекта «Умный город» — создать единую Экосистему — единый стандарт взаимодействия продуктов и сервисов, технологий, интегрированности устройств с возможностью масштабирования решений;

— развитие цифровых компетенций учителей, работников социальной сферы, в том числе: разработка моделей цифровых компетенций, измерительных материалов, систем кадрового развития и программ повышения квалификации сокращение разрыва между цифровыми компетенциями и практикой;

— разработать единую федеральную цифровую систему, которая явилась бы агрегатором всех существующих систем федерального уровня, с законодательным закреплением обязательной работы в этой системе для всех субъектов Российской Федерации. Например, в сфере ЖКХ «Цифровой двойник» с прорисовкой всех объектов и сетей должен быть результатом всех созданных цифровых платформ в данной сфере;

— закрепить федеральным законом мотивационный подход на основе экономического стимулирования органов местного самоуправления по внедрению цифровых технологий и управленческих подходов на их основе в систему жизнедеятельности органов местного самоуправления (разработка индикаторов цифровизации органов местного самоуправления, достижение которых напрямую должно быть увязано с гарантированным финансовым обеспечением на развитие органов местного самоуправления (целевые субсидии, гранты);

— сформировать цифровую экосистему управления наукой;

— создать сеть государственных и муниципальных креативных пространств и коворкингов с целью предоставления возможности использования необходимого оборудования на коммерческой основе, организовывать на базе креативных кластеров и пространств образовательные программы и технологические проекты;

— разработать меры, направленные на развитие и поддержку технологического предпринимательства, в том числе «сквозные» меры поддержки технологических компаний;

— предоставить субъекту Российской Федерации право участвовать в согласовании претендентов на получение грантовой поддержки в сфере «сквозных» цифровых технологий, расположенных на территории данного субъекта Российской Федерации;

— распространить существующие меры поддержки IT-компаний также на государственные (муниципальные) казенные, бюджетные и автономные учреждения, осуществляющие свою деятельность в сфере информационно-телекоммуникационных технологий без извлечения дохода;

— разработать новые критерии аккредитации IT-компаний, дающие право получения существующих мер поддержки в IT-отрасли организациям, осуществляющим создание и эксплуатацию центров обработки данных (ЦОД) и производителям компьютерной техники, имеющим собственное производство на территории Российской Федерации и собственную радиоэлектронную продукцию, включенную в Реестр радиоэлектронной продукции, произведенной на территории Российской Федерации;

— обеспечить доступ к сети «Интернет» на всей территории общеобразовательных организаций на основе использования технологии Wi-Fi. Реали-

зация данного решения потребует софинансирования за счет бюджетов всех уровней;

— увеличить число проводимых школьных олимпиад по технической тематике (региональных/общероссийских/международных);

— усилить технологическое сотрудничество со странами БРИКС, ЕАЭС и другими дружественными странами, и нарастить экспорт высокотехнологичной продукции, в том числе в данные страны путем, среди прочего, развития инфраструктуры и формирования новых логистических коридоров;

— развивать технологический суверенитет страны в той мере, в какой это помогает обеспечить безопасность личности и общества, сохранить приверженность принципам достоинства, свободы и прав человека, сохранять и приумножать культурное и историческое наследие страны.

СЕКЦИЯ 3

«Экосистема непрерывного образования и научно-методического консалтинга в регионах и муниципалитетах»

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.

Ровно 25 лет назад был подписан указ Президента Российской Федерации о начале масштабной подготовки управленческих кадров для народного хозяйства. Порядка 120 тысяч специалистов из различных сфер и отраслей народного хозяйства прошли подготовку. Более 15 тысяч человек прошли зарубежные стажировки и посмотрели, как работают организации, учреждения, предприятия в различных странах мира. В президентской программе настало время внести такие, достаточно приличные корректировки: в ней должен появиться полноценный второй трек, связанный с кадрами государственного управления, с кадрами бизнеса, с кадрами для народного хозяйства. Опыт накоплен большой, однако кадры для государственного управления, которые понимают проблематику бизнес-образования, умеют разговаривать с бизнесом, умеют работать в одной связке и не только в аудитории, но и в реальном секторе, — этого опыта, к сожалению, не хватает.

Последние несколько лет в РАНХиГС проводили такие эксперименты. Есть программа подготовки управленческих кадров в социальной сфере, в соответствии с которой третий цикл обучения, третий год программы — это подготовка управленческих команд из регионов, и это заместители губернаторов, министры из социальной сферы, руководители департаментов, руководители муниципального уровня, руководители структурных подразделений администраций и руководители учреждений социальной сферы, а также, одновременно, представители бизнеса, социально ориентированного бизнеса и бизнеса, участвующего в проектах государственно-частного партнерства. При этом отмечается такой недостаток, что нет учебных проектов, проектные темы задает губернатор или председатель правительства региона, откуда приезжает команда, они же и являются членами комиссии, которая принимает результаты. А соответственно, принятие результатов по итогам обучения является уже региональной программой, которая впоследствии этой же командой и реализуется.

Вместе с тем этот формат действительно показал свою эффективность. Необходимо дальнейшее развитие такого формата в рамках президентской программы. Такого рода практико-ориентированные проекты, которые позволяют создавать новые рабочие места, повышать экспортный потенциал, импортозамещение, что особенно актуально сегодня, — это задачи, которые стоят в числе первых в сегодняшней повестке дня и требуют своего развития.

Формирование экосистемы непрерывного образования вокруг университетских центров в регионах — это одно из направлений интеграции органов власти, бизнеса, банковской сферы, институтов развития, научного, образовательного и экспертного сообществ в достижении 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 эффективному государственному и муниципальному управлению, 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.

Следует отметить, что, к сожалению, не в полном объеме 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, общества 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 университеты выступают проводниками 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. Ее востребованность обусловлена объективным запросом регионов в профессиональном развитии государственных и муниципальных служащих путем 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.

Пандемия коронавируса COVID-19 наглядно продемонстрировала, что цифровизация, электронная трансформация являются магистральным направлением развития не только в экономике и в системах управления на федеральном, региональном и муниципальном уровнях власти, но и в обучении и командообразовании.

Так, например, 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.

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.

Должностные лица органов местного самоуправления, непосредственно задействованные в реализации проектных мероприятий, активно используют в работе цифровые коммуникационные сервисы.

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.

И для реализации этой задачи необходимо подготовить высокопрофессиональные управленческие кадры. В связи с этим необходимо проработать вопрос о преобразовании Федерального портала государственной службы и управленческих кадров в Единую информационную систему управления кадровым составом государственной гражданской и муниципальной службы Российской Федерации в целях создания единой системы управления кадровым составом на всех уровнях (федеральный-региональный-местный). Целесообразно, чтобы информация о кадровом составе муниципальной службы поступала в систему непосредственно с мест, а не через органы власти субъектов Российской Федерации.

С внедрением единой системы управленческих кадров на всех уровнях повысится мотивация муниципальных служащих, которые в полной мере смогут ощущать себя частью общей системы управления и реально оценивать свои шансы на карьерный рост.

С учетом изложенного предлагается рекомендовать Государственной Думе проработать вопросы:

— внесения изменений в Федеральный закон от 2 марта 2007 года № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» в части положений о «профессиональном развитии муниципальных служащих». Новый подход (по аналогии с государственными гражданскими служащими) расширит возможности и круг мероприятий по профессиональному развитию: семинары, тренинги, мастер-классы и другие (внутреннее обучение, деловые игры, аналитические сессии, коммуникационные мероприятия и т. д.), мероприятия по обмену опытом (конференции, круглые столы и служебные стажировки), адаптационные мероприятия;

— дополнительных мер по обеспечению непрерывного образования управленческих кадров для органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, предусмотрев в них подготовку соответствующих управленческих команд.

Кроме того, предлагается рекомендовать органам государственной власти субъектов Российской Федерации совместно с органами местного самоуправления проработать вопросы и принять меры, направленные на:

— планирование и реализацию мер по совершенствованию системы непрерывного образования в комплексе мероприятий по развитию регионов и муниципалитетов в разделе кадрового обеспечения;

— разработку, утверждение и внедрение целостного кадрового цикла, включающего в себя следующие процессы: кадровое планирование; привлечение и подбор, адаптация кадров; управление эффективностью; управление мотивацией и льготами; управление карьерой; увольнение и работа с бывшими сотрудниками; оценка личностно-профессиональных, в том числе управленческих качеств; обучение и развитие; управление талантами и работа с резервами управленческих кадров; управление организационной культурой; организация труда; кадровое делопроизводство и охрана труда;

— разработку и внедрение стратегического «конструктора компетенций» — связывает набор возможных требований к личностно-профессиональным качествам лиц, занимающих должности в муниципальных органах, со стратегией (целями) органа и задачами конкретной должности по реализации этих целей и отвечает на вопрос, какие личностно-профессиональные качества (компетенции) и с какой мерой выраженности должны присутствовать в управленческой команде и у конкретных сотрудников, чтобы эффективно реализовывалась стратегия и достигались стратегические цели муниципального органа;

— 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;

— повышение возможности целевого обучения по образовательным профессиональным программам управленческих команд органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления;

— повышение мотивации муниципальных служащих, что является одним из перспективных путей решения ключевых кадровых проблем в сфере муниципальной службы: ориентация на личность, развитие системы стимулирования и, собственно, мотивации кадров, которые должны быть приоритетными в кадровой политике;

— создание региональных/межрегиональных ресурсных центров, проектных офисов, отвечающих за информирование, консультирование и обучение (совместно с профильными государственными образовательными организациями) муниципальных служащих и лиц, замещающих муниципальные должности;

— 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;

— развитие дистанционного обучения, прохождения электронных курсов, использование муниципальными служащими образовательных баз субъектов Российской Федерации, обязательная установка в муниципальных образованиях правовых баз с постоянным обновлением баз данных — все это значительно повысит профессиональный уровень муниципальных служащих.

Кроме того, рекомендовать образовательным организациям высшего образования и другим организациям непрерывного образования:

— изучить потребности субъектов Российской Федерации и муниципальных образований в разработке дополнительных профессиональных программ по подготовке и переподготовке управленческих кадров, в том числе с учетом необходимости внедрения и использования цифровых технологий в системе государственного и муниципального управления, разработать и предложить их субъектам Российской Федерации для реализации в период с 2023 по 2025 годы;

— 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;

— перевести в электронный вид наиболее массовые образовательные программы (противодействие коррупции, компьютерная грамотность, деловое письмо и т. п.), создать электронные курсы для использования всеми государственными гражданскими и муниципальными служащими, создать электронный образовательный портал государственной гражданской и муниципальной службы.

Финансовому университету при Правительстве Российской Федерации обобщать и доводить информацию другим вузам о ходе реализации инновационного образовательного проекта в рамках Федеральной инновационной площадки Министерства науки и высшего образования Российской Федерации на тему: «Сетевой университет как форма организационно-методического взаимодействия вузов в развитии дополнительного профессионального образования».

СЕКЦИЯ 4

«Финансовое обеспечение и бюджетирование развития регионов и муниципалитетов»

Введение в 2022 году в отношении Российской Федерации международных экономических санкций, распространения коронавирусной инфекции и необходимости ликвидации ее последствий, оказало и будет оказывать непосредственное влияние на социально-экономическое положение Российской Федерации, ее субъектов и муниципальных образований, а также на состояние и развитие различных отраслей экономики и социальной сферы. Необходимо учитывать, что в данных условиях динамика и уровень финансовой и долговой устойчивости конкретных субъектов Российской Федерации и муниципальных образований могут суще-

ственно изменяться в краткосрочной перспективе иметь нестабильное состояние не только в 2022, но и в 2023 году.

Сохраняется значительная дифференциация субъектов Российской Федерации и муниципальных образований по уровню социально-экономического развития и по уровню финансовой стабильности, что также является фактором для выделения значительных средств из федерального бюджета на обеспечение сбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации. Распределение налоговых доходов по видам муниципальных образований характеризуется следующими показателями: в бюджетах городских округов (включая бюджеты городских округов с внутригородским делением, внутригородских районов, внутригородских муниципальных образований городов федерального значения, а также муниципальных округов) аккумулируется 68,3% (1 072,0 млрд рублей) налоговых доходов, в бюджетах муниципальных районов — 23,3% (366,4 млрд рублей), в бюджетах городских поселений — 4,1% (63,8 млрд рублей), в бюджетах сельских поселений — 4,3% (67,6 млрд рублей).

В связи с этим полагаем, что решение проблемы по сокращению дифференциации уровня социально-экономического развития субъектов Российской Федерации и муниципальных образований должно стать приоритетом в развитии межбюджетных отношений.

Счетная палата Российской Федерации (далее — Счетная палата) отмечает, что в 2017–2020 годах больше половины расходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации составляют первоочередные расходы, доля которых за анализируемый период составила 64%. Превышение в данный период доли первоочередных расходов над общероссийским показателем в изучаемой группе субъектов Российской Федерации сложилось примерно у половины регионов: Алтайского и Забайкальского краев, Еврейской автономной области, Курганской области, республик Бурятия, Калмыкия, Кабардино-Балкарской и Северная Осетия — Алания.

При этом к первоочередным расходам в соответствии с информацией Министерства финансов Российской Федерации (письмо Минфина России от 6 июля 2021 года № 06–02–09/53460) относятся: расходы по оплате труда с начислениями; расходы на осуществление социальных выплат населению; расходы по содержанию учреждений; расходы по обязательному медицинскому страхованию неработающего населения.

При таких высоких показателях по первоочередным расходам направление расходов бюджетов субъектов Российской Федерации на цели регионального развития практически не осуществляется. В данном случае также отсутствует возможность гибкого управления расходами бюджетов субъектов Российской Федерации: невозможно произвести сокращение таких расходов, например, для погашения и (или) обслуживания государственного долга.

Таким образом, в настоящее время финансовое положение большинства субъектов Российской Федерации и муниципальных образований в значительной степени зависит не от их собственных усилий и принятия управленческих решений, а от финансовых возможностей бюджетов вышестоящего уровня, размеров межбюджетных трансфертов и налоговых доходов, передаваемых из бюджетов вышестоящего уровня бюджетам нижестоящего уровня бюджетной системы, а также эффективности и обоснованности механизмов их распределения между региональными бюджетами и между бюджетами муниципальных образований.

Все вышеуказанное подводит к выводу о необходимости смены фискальной налогово-бюджетной политики в отношении субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, на политику, обеспечивающую стимулирование органов государственной власти и органов местного самоуправления к устойчивому и гармоничному социально-экономическому развитию соответствующих территорий.

В связи с изложенным, по мнению участников секции, в целях создания стимулов для субъектов Российской Федерации и муниципальных образований по развитию налогового потенциала, расширению их финансовой самостоятельности можно было бы рассмотреть возможность постепенного повышения доли доходов консолидированного бюджета субъектов Российской Федерации (до 50%) в общем объеме доходов консолидированного бюджета Российской Федерации, а также постепенного повышения доли доходов консолидированных местных бюджетов (до 50%) в общем объеме доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации с учетом четкого и оптимального разграничения полномочий и финансовых ресурсов между уровнями публичной власти, которое должно быть произведено в аналогичной пропорции.

Представляется также, что на федеральном уровне необходимо продолжить работу по разработке новых мер поддержки развития субъектов Российской Федерации, в том числе тех, которые в силу низкой инвестиционной привлекательности не могут реализовывать крупные инфраструктурные проекты за счет инфраструктурных бюджетных кредитов.

Согласно Федеральному закону от 28 июня 2014 года № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 172-ФЗ) под стратегией социально-экономического развития Российской Федерации понимается документ стратегического планирования, содержащий систему долгосрочных приоритетов, целей и задач государственного управления, направленных на обеспечение устойчивого и сбалансированного социально-экономического развития Российской Федерации. Данная стратегия должна являться основой для формирования и корректировки перечня государственных программ Российской Федерации.

Таким образом, стратегия социально-экономического развития Российской Федерации должна являться не только основополагающим документом в системе документов стратегического планирования в Российской Федерации, но и базовым документом, определяющим основные цели и задачи социально-экономического развития Российской Федерации в целом, а также ее субъектов и муниципальных образований на долгосрочную перспективу с учетом их взаимосвязи и механизмов реализации.

В настоящее время у Счетной палаты Российской Федерации, Комитета Государственной Думы по региональной политике и местному самоуправлению и участников секции особую обеспокоенность вызывает ситуация, связанная с тем, что Стратегия социально-экономического развития Российской Федерации к настоящему времени так и не утверждена, что существенно затрудняет формирование согласованной и сбалансированной системы документов стратегического планирования на всех уровнях публичной власти. При этом срок принятия данной стратегии был установлен Федеральным законом № 172-ФЗ до 1 января 2018 года.

Устойчивое и гармоничное социально-экономическое развитие субъектов Российской Федерации и муниципальных образований зависит не от наличия в их бюджетах определенных средств на покрытие текущих расходов, а от возмож-

ности формирования за счет собственных доходов в составе бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов — бюджетов (фондов) развития. Именно бюджеты развития должны стать основным финансовым механизмом, обеспечивающим реализацию региональных и муниципальных стратегий социально-экономического развития соответствующих территорий.

При этом сами региональные и муниципальные стратегии должны быть ориентированы не только на решение текущих задач и проблем регионов и муниципалитетов, а на их среднесрочное и долгосрочное гармоничное и устойчивое развитие с использованием механизмов привлечения частных и бюджетных инвестиций в различные отрасли экономики, на увеличение капитальных расходов на строительство и модернизацию объектов капитального строительства как социального, так и производственного назначения, в том числе с использованием института государственно-частного и муниципально-частного партнерства. При этом источником решения указанных вопросов могли бы быть региональные и муниципальные бюджеты развития, а не только частные инвестиции, которые первоначально сложно привлечь в развитие экономики регионов и муниципалитетов.

В целях повышения эффективности развития муниципального хозяйства на основе стратегий социально-экономического развития муниципалитетов органы местного самоуправления должны стать — через механизмы муниципально-частного партнерства 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 определенных 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 необходимых) функций на соответствующих территориях в интересах их жителей, для минимизации рисков «частной приватизации» городов и поселков.

Одним из важнейших документов стратегического планирования является Стратегия пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года, утвержденная распоряжением Правительства Российской Федерации от 13 февраля 2019 года № 207-р.

Стратегия основана на выстраивании экономической модели развития страны в основном вокруг нескольких десятков агломераций, в которых проживает примерно 73 миллиона человек. При этом в документе отмечается, что крупные городские агломерации и крупнейшие городские агломерации являются перспективными центрами экономического роста.

Современные тенденции экономического и пространственного развития территорий во всех государствах свидетельствуют о всё более возрастающем значении крупных городов, аккумулирующих ресурсы для экономического и социального развития, выступающих в качестве центров притяжения близлежащих поселений и территорий, образующих с центром единую систему, связанную многочисленными производственными, экономическими, социальными, трудовыми, транспортными, рекреационными связями. Городские агломерации оказывают (в некоторых пределах) позитивный экономический эффект на развитие близлежащих территорий, концентрируя человеческий потенциал, инвестиции,

инфраструктуру малого и среднего предпринимательства, инновационные технологии в сфере промышленности, науки, здравоохранения, образования и так далее.

Вместе с тем следует констатировать, что до сих пор отсутствуют формально и единообразно закрепленные критерии выделения таких территорий и систем расселения, что делает понятие городской агломерации весьма неопределенным.

Пространственная стратегия должна связать и соединить воедино социально-экономическое пространство страны и исключить возможность концентрации населения в крупнейших и крупных городских агломерациях, с одной стороны, и обезлюживания сельских территорий и малых городов, находящихся за пределами таких агломераций, в том числе в районах Сибири, Дальнего Востока и Крайнего Севера, с другой стороны.

Представляется, что в упомянутой Стратегии должны быть предусмотрены механизмы, позволяющие системно и всесторонне решать вопросы поселенческой структуры нашей страны и ее гармоничного развития в отношении как крупных и крупнейших городов и связанных с ними агломераций, так и малых и средних городов и сельских поселений, а также поселенческой структуры сельских территорий, что позволило бы обеспечить создание устойчивой системы расселения на территориях России.

В настоящее время формируется и получает все большее распространение институт привлечения граждан к участию в софинансировании за счет собственных средств проектов и мероприятий, отнесенных к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, при условии, что крайне важно, их финансового обеспечения в значительной части из региональных и местных бюджетов — институт инициативного проектирования (бюджетирования).

Создание правовых основ для развития практик поддержки инициативных проектов на муниципальном уровне является логичным продолжением реализуемых в разных формах в большинстве муниципальных образований практик инициативного проектирования, позволяющих обеспечить непосредственное участие граждан в определении приоритетных направлений расходования части местных бюджетов путем разработки и внесения в орган местного самоуправления инициативных проектов, направленных на решение местных проблем, имеющих наибольшую значимость для жителей муниципальных образований или их частей.

20 июля 2020 года был принят Федеральный закон № 236-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», устанавливающей на федеральном уровне правовые основы выдвижения, внесения, обсуждения, рассмотрения инициативных проектов, а также проведения их конкурсного отбора. Данным Федеральным законом введено понятие «инициативные платежи», под которыми понимаются денежные средства граждан, индивидуальных предпринимателей и образованных в соответствии с законодательством Российской Федерации юридических лиц, уплачиваемые на добровольной основе и зачисляемые в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации в местный бюджет в целях реализации конкретных инициативных проектов. Указанным Федеральным законом инициативные проекты отнесены к формам участия населения в осуществлении местного самоуправления.

По данным Минфина России число регионов, в которых были введены инициативные платежи, в 2021 году составило — 56 (в 2020 году — 36 регионов).

Количество муниципальных образований, в которых введены инициативные платежи (в 2021 году), составляет 4 106, что на 245 больше, чем в 2020 году. Из них число сельских поселений составляет 3 269 (на 37 больше, чем в 2020 году), городских поселений — 313 (больше показателя 2020 года на 27), 233 муниципальных района (рост на 73 единицы), 159 городских округов (рост на 58 единиц), 73 муниципальных округа (рост на 45 единиц) и 1 городской округ с внутригородским делением (в 2020 году такие виды муниципальных образований не реализовывали инициативных проектов).

Несмотря на указанные обстоятельства, представляется, что институт инициативного бюджетирования на основе изучения лучших практик его применения в разных субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях нуждается в дальнейшем совершенствовании в целях увеличения количества граждан участвующих в реализации инициативных проектов, активизации их участия в муниципальном бюджетном процессе и взаимодействия с органами местной публичной власти.

В настоящее время правовое регулирование цифровой экономики в России обеспечивается целым рядом документов, к числу которых следует отнести постановление Правительства Российской Федерации от 2 марта 2019 года № 234 «О системе управления реализацией национальной программы «Цифровая экономика Российской Федерации», паспорт национального проекта «Национальная программа «Цифровая экономика Российской Федерации», утвержденный президиумом Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам, протокол от 4 июня 2019 года № 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», утвержденные президиумом Правительственной комиссии по цифровому развитию, использованию информационных технологий для улучшения качества жизни и условий ведения предпринимательской деятельности, протокол от 28 мая 2019 года № 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 года № 646 и от 9 мая 2017 года № 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 дается определение как хозяйственной деятельности, в которой ключевым фактором производства являются данные в цифровом виде, а обработка больших объемов 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 ее реализации было пред-

ложено опираться именно на российские компании, научные, исследовательские и инжиниринговые центры страны.

Распоряжением Правительства Российской Федерации от 20 июля 2011 года № 1275-р утверждена Концепция создания и развития государственной интегрированной информационной системы управления общественными финансами «Электронный бюджет». Данным распоряжением органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления при разработке систем управления государственными (муниципальными) финансами рекомендовано руководствоваться положениями данной Концепции. Она разработана в соответствии с положениями Программы Правительства Российской Федерации по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012 года, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 30 июня 2010 года № 1101-р. В указанной Концепции определяются цель, задачи, основные направления и принципы создания и развития государственной информационной системы управления общественными финансами «Электронный бюджет».

Механизм функционирования данной информационной системы установили спустя четыре года — постановлением Правительства Российской Федерации от 30 июня 2015 года № 658. Данный и другие документы стали основой для её внедрения — органы власти (сначала федерального уровня, а затем и регионального) начали формировать документацию в «Электронном бюджете». Согласно данному положению система предназначена для обеспечения прозрачности, открытости и подотчетности деятельности государственных органов и органов управления государственными внебюджетными фондами, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных учреждений, а также для повышения качества их финансового менеджмента за счет формирования единого информационного пространства и применения информационных и телекоммуникационных технологий в сфере управления государственными и муниципальными (общественными) финансами.

Во исполнение протокола заседания Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам от 24 октября 2018 года № 1, поручения Правительства Российской Федерации от 10 ноября 2018 года № ДМ-П6–7776, а также с учетом постановления Правительства Российской Федерации от 2 марта 2019 года № 234 «О системе управления реализацией национальной программы «Цифровая экономика Российской Федерации» приказом Минкомсвязи России от 1 августа 2018 года № 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 учетом указанных разъяснений, а также:

— национальной программы «Цифровая экономика Российской Федерации», утвержденной протоколом заседания президиума Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам от 4 июня 2019 года № 7;

— методических рекомендаций по подготовке региональных проектов, направленных в субъекты Российской Федерации письмом Аппарата Правительства Российской Федерации от 30 ноября 2018 года № 9861п-П6, а также методических указаний по применению типов результатов и стандартизированных контрольных

точек федеральных проектов, утвержденных Председателем Правительства Российской Федерации от 22 марта 2019 года № 2523п-П6 (далее — Методические указания по применению типов результатов и стандартизированных контрольных точек).

Финансовое обеспечение реализации региональных проектов осуществляется за счет средств консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации с учетом разграничения полномочий между уровнями власти в Российской Федерации, а также за счет внебюджетных источников, включая механизмы государственно-частного партнерства.

На основании изложенного, **предлагается:**

1. Государственной Думе рассмотреть возможность ускорения принятия проектов федеральных законов:

1.1. № 439861-7 «О внесении изменений в Федеральный закон «О стратегическом планировании в Российской Федерации» (в части конкретизации стратегического планирования на уровне муниципального образования).

1.2. № 172842-8 «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации» (в части совершенствования межбюджетных отношений на федеральном уровне при предоставлении и распределении отдельных видов субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации и местным бюджетам).

2. Государственной Думе и Правительству Российской Федерации рассмотреть возможность:

2.1. Продолжения законопроектной работы по оптимизации разграничения полномочий и финансовых ресурсов между уровнями публичной власти в целях исключения пересекающихся, дублирующих полномочий органов публичной власти разного уровня, а также с учетом того, что каждое полномочие должно быть закреплено за органами власти того уровня, на котором оно должно более эффективно решаться и обеспечено финансовыми ресурсами в необходимом объеме, в том числе с учетом положений Федерального закона от 21 декабря 2021 года № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» (далее — Федеральный закон № 414-ФЗ), устанавливающей конкретизированный и уточненный в соответствии с отраслевыми федеральными законами перечень полномочий органов государственной власти субъекта Российской Федерации.

2.2. Внесения изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации (далее — БК РФ) и Налоговый кодекс Российской Федерации (далее — НК РФ), предусматривающих постепенное повышение доли доходов консолидированного бюджета субъектов Российской Федерации (до 50%) в общем объеме доходов консолидированного бюджета Российской Федерации, а также постепенного повышения доли доходов консолидированных местных бюджетов (до 50%) в общем объеме доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации с учетом четкого и оптимального разграничения полномочий и финансовых ресурсов между уровнями публичной власти, которое должно быть произведено в аналогичной пропорции.

2.3. Внесения изменений в БК РФ, которые предусматривали бы введение понятия «бюджет развития», устанавливали принципы и источники его формирования, а также механизмы использования его средств в целях формирования таких бюджетов развития в структуре всех уровней бюджетной системы Российской Федерации.

2.4. Внесения изменений в БК РФ и НК РФ в целях укрепления финансовой самостоятельности муниципальных образований и создания для органов местного самоуправления достаточных стимулов для развития налогового потенциала соответствующих территорий, также создания в структуре местных бюджетов развития, предусматривающих:

а) зачисление НДФЛ по месту жительства налогоплательщика, а не по месту его работы (что даст возможность развивать не только крупные города, но и другую населенную территорию страны);

б) 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 упрощенной системы налогообложения (УСН), с учетом перевода уплаты ЕНВД (который был местным) на УСН (поступления от которой зачисляются в региональный бюджет);

— на профессиональный доход в отношении самозанятых;

в) 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;

г) передача поступлений от налога на добычу общераспространенных 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;

д) 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;

е) 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);

ж) 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);

з) предоставление права администрирования по налогу на имущество физических лиц и земельному налогу органам местного самоуправления с расширением их полномочий по контролю за использованием земельных участков;

и) учет 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 счет средств федерального бюджета.

2.5. Внесения изменений в БК РФ и НК РФ, Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в целях укрепления финансовой самостоятельности муниципальных образований и создания для органов местного самоуправления достаточных стимулов для развития налогового потенциала соответствующих территорий, а также создания в структуре местных бюджетов — бюджетов развития, предусматривающих:

— упрощение в Федеральном законе № 131-ФЗ порядка выдвижения, внесения, обсуждения, рассмотрения инициативных проектов, а также проведения их конкурсного отбора;

— выделение из федерального бюджета субсидий бюджетам субъектов Российской Федерации и местным бюджетам на софинансирование мероприятий по реализации инициативных проектов в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях;

— установление на федеральном или региональном уровне обязательной минимальной доли расходов бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов на поддержку и реализацию инициативных проектов и иных форм инициативного бюджетирования;

— освобождение от взимания комиссии с граждан в связи с осуществлением кредитными организациями, платежными агентами, банковскими платежными агентами и операторами почтовой связи операций по зачислению в бюджетную систему Российской Федерации средств инициативных платежей;

— включение в число инициаторов инициативных проектов, предусмотренных в Федеральном законе № 131-ФЗ, муниципальных общественных палат (советов);

— включение практик инициативного бюджетирования в методологию формирования государственных программ и национальных проектов в качестве инструмента достижения их целей, задач и показателей;

— дополнение перечня показателей для оценки эффективности деятельности высших должностных лиц субъектов Российской Федерации и деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 4 февраля 2021 года № 68, показателями, связанными с внедрением и реализацией на территориях субъектов Российской Федерации и муниципальных образований инициативных проектов и иных проектов инициативного бюджетирования;

— включение в Перечень дополнительных показателей для оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов, утвержденный постановлением Правительства Российской Федерации от 17 декабря 2012 года № 1317, такого показателя, как «Увеличение количества проектов инициативного бюджетирования в муниципальном образовании, в которых принимают участие граждане».

3. Правительству Российской Федерации рассмотреть возможность:

3.1. Ускорения принятия Стратегии социально-экономического развития Российской Федерации.

3.2. Ускорения принятия Основ государственной политики Российской Федерации в области развития местного самоуправления.

3.3. Продолжения работы по разработке новых мер поддержки развития субъектов Российской Федерации, в том числе тех, которые в силу низкой инвестиционной привлекательности не могут реализовывать крупные инфраструктурные проекты за счет инфраструктурных бюджетных кредитов.

3.4. Продолжения работы по поэтапному уменьшению в структуре государственного долга субъекта Российской Федерации и муниципального долга доли рыночных заимствований, а также доли коммерческих кредитов и замещение их соответственно на бюджетные кредиты и государственные ценные бумаги субъектов Российской Федерации и муниципальные ценные бумаги.

3.5. Выделения из федерального бюджета дотаций (грантов) бюджетам субъектов Российской Федерации в целях стимулирования роста налогового потенциала соответствующих территорий.

3.6. Продолжения работы по переводу иных межбюджетных трансфертов в форму субсидий, субвенций и других более формализованных и конкретизированных видов межбюджетных трансфертов, предоставляемых из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации.

3.7. Совершенствования 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».

Сборник материалов основных мероприятий,
проведённых Комитетом Государственной Думы
по региональной политике и местному самоуправлению
в Государственной Думе восьмого созыва

Редактор: Е. М. Шитикова
Корректор Г. М. Кузнецова
Компьютерная верстка: Е. В. Полунина

Оригинал-макет подготовлен
ООО «Издательско-информационное агентство
«Пресс-Меню» (Агентство «Пресс-Меню»)
129128, г. Москва, ул. Малахитовая, дом 21, подв. 1, ком. 2

Подписано в печать 12.08.2024.
Формат 70x100/16. Печ. л. 14. Тираж 400 экз. Заказ № 2618

Отпечатано с оригинал-макета
ООО «Полиграфическая компания «Экспресс»
603104, Нижегородская обл., г. Нижний Новгород,
ул. Медицинская, д. 26, пом. 1