

ДОКЛАД

о состоянии местного самоуправления в Российской Федерации, перспективах его развития и предложения по совершенствованию правового регулирования организации и осуществления местного самоуправления



Доклад подготовлен Общероссийским Конгрессом муниципальных образований (ОКМО) в соответствии с распоряжением Правительства РФ от 31.01.2000 №162-р (в редакции распоряжения от 29.05.2014 №913-р).

В подготовке Доклада участвовали советы всех 85 субъектов Российской Федерации и крупнейшие российские межмуниципальные объединения: Ассоциация ЗАТО атомной промышленности, Ассоциация сельских муниципальных образований и городских поселений, Союз городов Центра и Северо-Запада России, Ассоциация городов Поволжья, Ассоциация Сибирских и Дальневосточных городов; участники рабочей группы по вопросам развития местного самоуправления в РФ: Минюст России, Минфин России, Минэкономразвития России, Астраханская, Брянская, Рязанская, Тамбовская и Тверская области, Красноярский край, Республики Адыгея и Марий Эл; эксперты Комитета по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления ГД ФС РФ. Таким образом, основу настоящего Доклада составляет анализ информационных данных, полученных со всей территории России, с учетом оценки со стороны общественных объединений, ставящих своей целью развитие муниципалитетов.

Перечень сокращений

Бюджетный кодекс — Бюджетный кодекс Российской Федерации

ВВП — макроэкономический показатель, отражающий рыночную стоимость всех конечных товаров и услуг (то есть предназначенных для непосредственного употребления), произведённых за год во всех отраслях экономики на территории государства для потребления, экспорта и накопления вне зависимости от национальной принадлежности использованных факторов производства

ВЦИК — Всероссийский центральный исполнительный комитет

ГД ФС РФ — Государственная дума Федерального собрания Российской Федерации

Градостроительный кодекс — Градостроительный кодекс Российской Федерации

Гражданский кодекс — Гражданский кодекс Российской Федерации

ЕСХН — единый сельскохозяйственный налог

ЖКХ — жилищно-коммунальное хозяйство

ЗАТО — Закрытое административно-территориальное образование

КоАП — Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях

Минюст России — Министерство юстиции Российской Федерации

Минфин России — Министерство финансов Российской Федерации

Минэкономразвития — Министерство экономического развития Российской Федерации

МО — муниципальное образование

МСУ — местное самоуправление

Налоговый кодекс — Налоговый кодекс Российской Федерации

НДФЛ — налог на доходы физических лиц

ОКМО, Конгресс — Общероссийский Конгресс муниципальных образований

Росреестр — Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии

РФ — Российская Федерация

СМИ — средства массовой информации

СНК СССР — Совет народных комиссаров СССР

ТОС — территориальное общественное самоуправление

ЦИК — Центральная избирательная комиссия

ЦК ВКП(б) — Центральный комитет Всесоюзной коммунистической партии (большевиков)

Федеральный закон №8-ФЗ – Федеральный закон от 03.02.2015 №8-ФЗ «О внесении изменений в статьи 32 и 33 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»»

Федеральный закон №25-ФЗ – Федеральный закон от 02.03.2007 №25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации»

Федеральный закон №62-ФЗ – Федеральный закон от 03.04.2017 №62-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»»

Федеральный закон №131-ФЗ – Федеральный закон от 06.10.2013 №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»

Федеральный закон №136-ФЗ – Федеральный закон 27.05.2014 №136-ФЗ «О внесении изменений в статью 263 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»»

Федеральный закон №184-ФЗ – Федеральный закон от 06.10.1999 №184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»

Федеральный закон №294-ФЗ – Федеральный закон от 26.12.2008 №294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»

ДФО – Дальневосточный федеральный округ

ПФО – Приволжский федеральный округ

СЗФО – Северо-Западный федеральный округ

СКФО – Северо-Кавказский федеральный округ

СФО – Сибирский федеральный округ

УФО – Уральский федеральный округ

ЦФО – Центральный федеральный округ

ЮФО – Южный федеральный округ

Оглавление

Территориальная организация местного самоуправления.	6
Организационные модели местного самоуправления.	16
Основы финансовой самостоятельности местного самоуправления	24
Компетенции местного самоуправления.	48
Муниципальный контроль и контрольно-надзорные мероприятия в отношении органов местного самоуправления	55
Институты местного гражданского общества	72
Заключение.	78

Территориальная организация местного самоуправления

Основополагающие принципы территориальной организации местного самоуправления закреплены в части 1 статьи 131 Конституции РФ, согласно которой местное самоуправление в РФ осуществляется в городских, сельских поселениях и на других территориях с учетом исторических и иных местных традиций.

Это означает, что «поселенческий принцип» является основным для территориальной организации местного самоуправления, его ключевым звеном, а сама территория муниципального образования не обязательно должна жестко совпадать с административно-территориальным делением. Перечень территорий муниципальных образований является открытым, и эти территории устанавливаются в соответствии с законами субъектов РФ с учетом исторических и иных местных традиций¹.

Вместе с тем давно назрела необходимость целостного подхода в правовом регулировании соотношения административно-территориального устройства и территориальной организации местного самоуправления. Отсутствие такого подхода порождает целый ряд проблем. В частности, нет четкого законодательного определения понятия «населенный пункт», несмотря на то, что эта единица является базовым территориальным элементом муниципальных образований, и его видов: «город», «поселок», «сельский населенный пункт». На федеральном уровне зафиксированы некоторые видовые признаки муниципальных образований, но нет классификации населенных пунктов и критериев их отнесения к тем или иным видам, нет общего порядка создания и упразднения населенных пунктов, установления и изменения их границ с учетом мнения населения. Необходимо также учесть современные урбанизационные процессы в развитии общества и дать легальное определение понятиям «город» и «городская агломерация», определить критерии отнесения территорий к городским агломерациям и их соотношение с муниципальными образованиями.

Фактически единственным законодательным актом, регламентирующим административно-территориальное устройство и действующим в части, не противоречащей федеральному законодательству, является Указ Президиума Верховного Совета РСФСР от 17.08.1982 «О порядке решения вопросов административно-территориального устройства РСФСР». Других, более современных нормативных правовых актов, регулирующих указанные вопросы, нет.

Территориальное устройство местного самоуправления напрямую связано с компетенционным статусом муниципальной власти. Четкое законодательное регулирование статуса населенных пунктов позволит субъектам РФ более гибко и полно учитывать условия функционирования различных видов муниципальных образований и конкретных муниципалитетов.

¹ См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 03.11.1997 №15-П.

Муниципальная реформа 2003 года закрепила формирование муниципальных образований на двух территориальных уровнях — в поселениях и муниципальных районах, реализуя принцип межмуниципального сотрудничества «поселения — для населения, район — для поселений». Поселения более ориентированы на самоорганизацию, нежели крупные муниципальные образования, обладают более высоким, чем муниципальные районы и городские округа, потенциалом личного участия жителей в делах общества¹. Федеральным законом №136-ФЗ было введено двухуровневое местное самоуправление для крупных городов (городской округ с внутригородским делением — внутригородской район).

В 2017 году Федеральный закон №62-ФЗ изменил правовой статус городского округа и предусмотрел возможность формирования городских округов путем «трансформации» территорий муниципальных районов: *все поселения муниципального района объединяются с уже существующим городским округом и при этом теряют статус муниципальных образований*. К этому времени уже сложилась устойчивая практика создания городских округов, не предусмотренная федеральным законодательством: *все поселения муниципального района объединяются в городское поселение, которое потом наделяется статусом городского округа*². Необходимо отметить, что в ряде субъектов эта практика сохраняется и по сей день, например в Московской, Тверской и Нижегородской областях³.

Так, в качестве примера можно привести информацию, что в результате указанных «преобразований» 22 муниципальных районов Московской области по состоянию на 1 февраля 2018 года досрочно прекратили свои полномочия 22 главы муниципальных районов, 151 глава сельских и городских поселений. Утратили статус депутатов советов депутатов муниципальных районов, сельских и городских поселений 2175 народных избранников.

Принятие Федерального закона №62-ФЗ создало угрозу упразднения поселенческого уровня местного самоуправления, который создается с учетом естественного расселения людей и потому является наиболее близким к населению уровнем территориальной организации местного самоуправления, главная задача которого — непосредственное решение вопросов местного значения⁴. Кроме того, определение городского округа через термин «населенный пункт» (легальная дефиниция которого, как мы отметили выше, отсутствует) допускает возможность его создания преимущественно из сельских населенных пунктов, что противоречит самой природе городского округа и не способствует гармоничному развитию этого нового муниципального образования.

Динамика территориальной организации местного самоуправления подтверждает тенденцию к сокращению поселенческого уровня. Так, по состоянию на 1 марта 2018 года

¹ Постановление Конституционного Суда от 01.12.2015 №30-П.

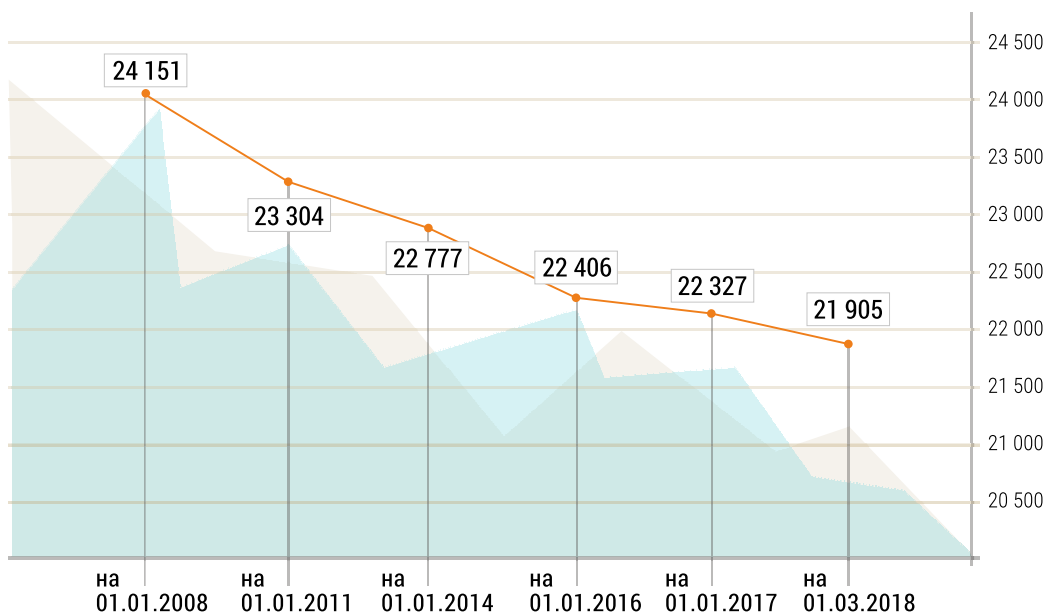
² Закон Калининградской области от 29.05.2013 №230.
Закон Московской области от 26.10.2015 №178/2015-ОЗ.
Закон Оренбургской области от 26.06.2015 №3240/876-V-ОЗ.
Закон Сахалинской области от 26.12.2016 №120-ЗО.

³ Закон Тверской области от 07.04.2018 №16-ЗО.
Закон Московской области от 27.01.2018 №1/2018-ОЗ.
Закон Нижегородской области от 31.05.2017 №64-З.

⁴ Постановление Конституционного Суда от 01.12.2015 №30-П.

количество сельских поселений, городских поселений и муниципальных районов сократилось по сравнению с 2016 годом на 368, 56 и 27 муниципальных образований соответственно, в то время как количество городских округов возросло на 27 муниципалитетов. Изменения затронули в общей сложности 26 из 85 субъектов РФ.

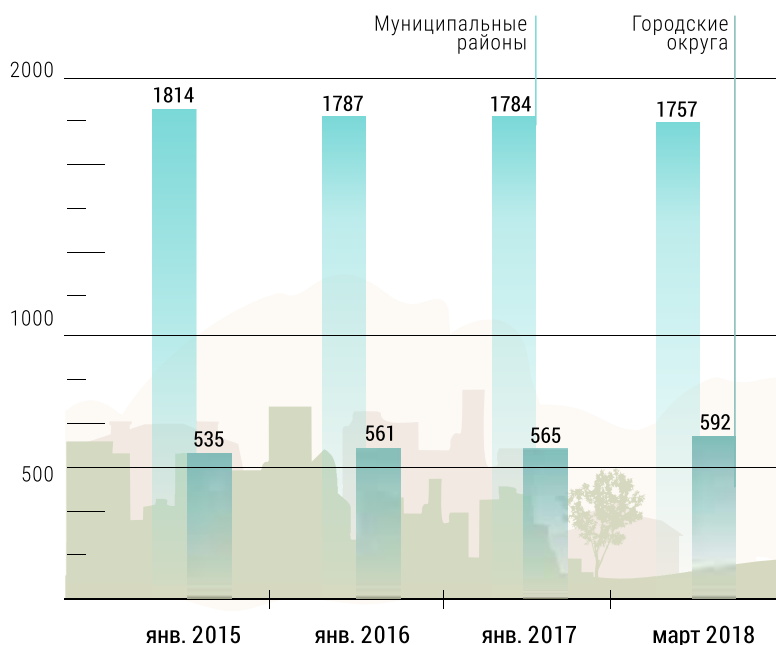
Количество муниципальных образований в Российской Федерации



Изменения, происходящие в территориальном устройстве местного самоуправления в ряде регионов, где фактически сворачивается поселенческий уровень местного самоуправления и образуются непоселенческие «городские округа», требуют серьезного анализа с позиции обеспечения доступа населения к местному самоуправлению.

Под «доступом населения к местному самоуправлению» следует понимать обеспечение для всех граждан равных возможностей как регулярно получать предоставляемые органами местного самоуправления услуги, так и непосредственно участвовать в осуществлении местного самоуправления: **участвовать в муниципальных выборах, собраниях и конференциях, публичных слушаниях, иных мероприятиях, организуемых органами местного самоуправления и предпола-**

Изменение количества муниципальных районов и городских округов

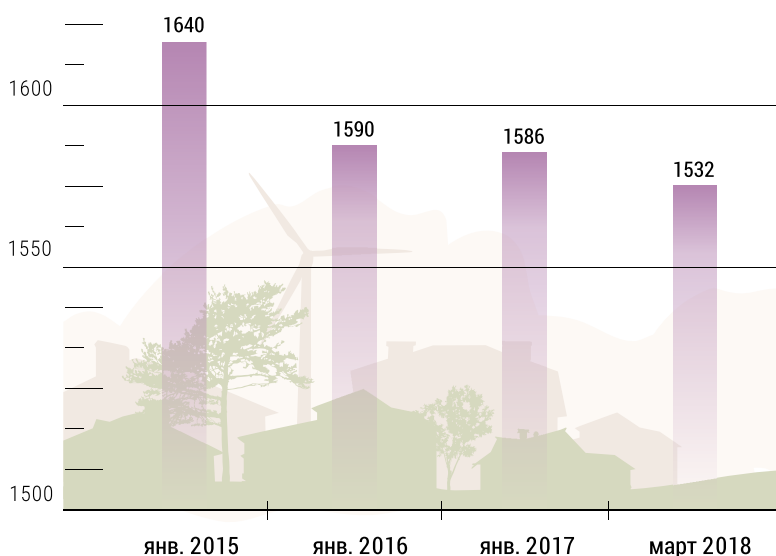


гающих вовлечение общест-венности. Анализ понятия «территориальная доступность местного самоуправления» в полном смысле содержания после создания городских округов в границах муниципальных районов позволяет сделать вывод, что укрупнение поселений (но не их ликвидация вообще), если оно проведено с учетом особенностей региональной системы расселения, не обязательно вызывает сокращение территориальной доступности местного самоуправления: Ульяновская и Нижегородская области, где такое укрупнение произошло, почти не отличаются по показателям доступности от сохранивших территориальную структуру местного самоуправления Челябинской и Волгоградской областей и Республики Саха (Якутия). Во всех этих регионах доля населенных пунктов с затрудненной транспортной доступностью в общем числе населенных пунктов находится в пределах 14–22%, а в общей численности населения — в пределах 1,5–2,5%.

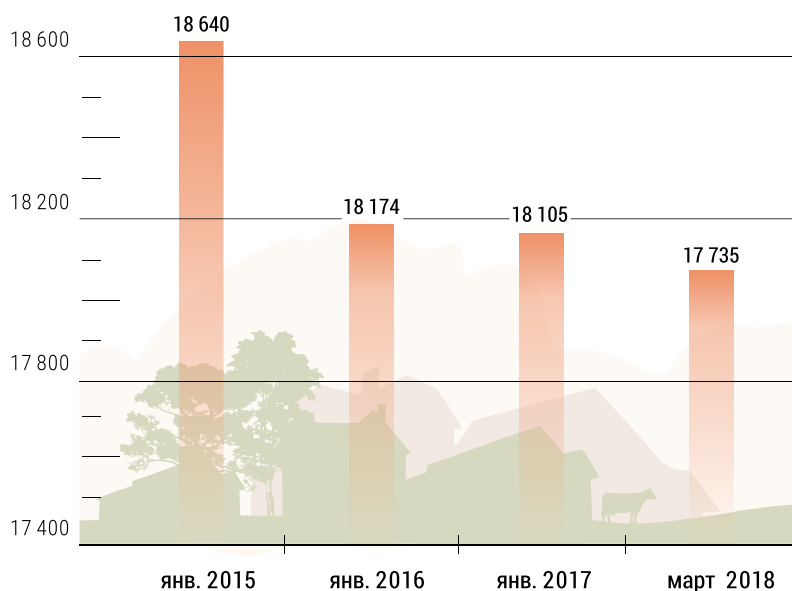
При этом существенно выделяются на общем фоне в сторону сниженной доступности местного самоуправления по всем параметрам те регионы, где поселенческий уровень представлен слабо или полностью отсутствует, а именно Свердловская, Калининградская и Магаданская области. Доля населенных пунктов, находящихся в зоне затрудненной доступности, у них в 3–4 раза превышает аналогичный показатель других регионов, а в отношении населения — на порядок.

В Московской области, эволюционирующей в сторону модели территориальной организации местного самоуправления на основе непоселенческих городских округов, зако-

Изменение количества городских поселений

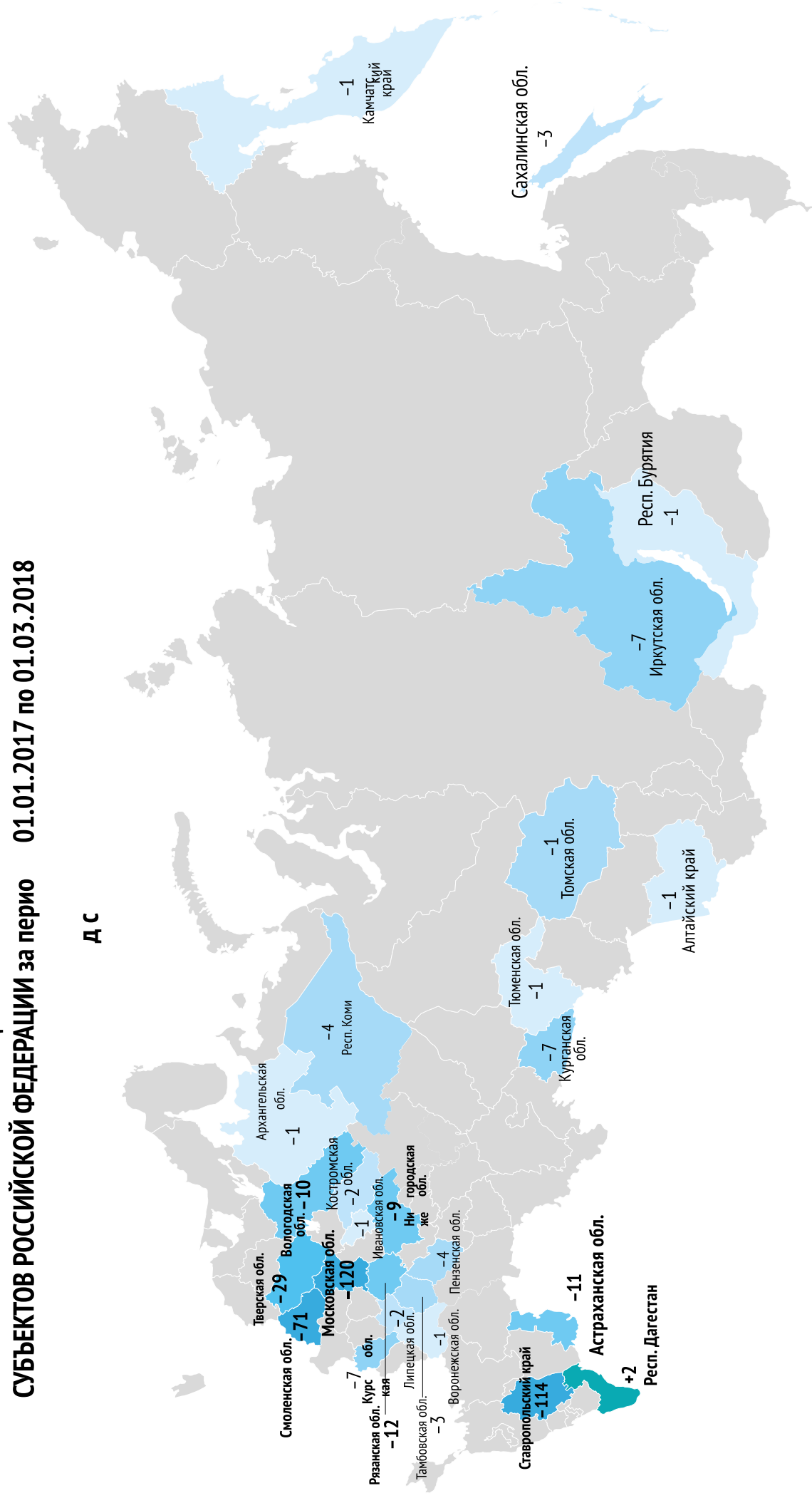


Изменение количества сельских поселений



**ИЗМЕНЕНИЕ КОЛИЧЕСТВА МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ
СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ за перио 01.01.2017 по 01.03.2018**

Д С



номерно демонстрируются «промежуточные» показатели: ее показатель доли населенных пунктов с затрудненной транспортной доступностью ниже, чем у Свердловской, Калининградской и Магаданской областей, но выше, чем у регионов с традиционной поселенческой структурой. Абсолютное же число жителей Подмосковья, попадающих в зону ограниченной транспортной доступности, весьма велико: свыше 270 тысяч человек. Только в Московской области и в Республике Дагестан отдельные населенные пункты, расположенные на расстоянии свыше 15 км от центров поселений или городских округов, насчитывают более 10 тысяч жителей. Лидер — город Дедовск (до июля 2017 года был самостоятельным городским поселением) с численностью населения 29,4 тысячи человек, расположенный на расстоянии в 19 км от города Истры — центра одноименного городского округа.

Для подтверждения зависимости между системой территориальной организации местного самоуправления и его территориальной доступностью для граждан можно провести следующее расчетное моделирование. Сделаем предположение, что Нижегородская область пойдет аналогично Московской области по пути ликвидации поселенческого уровня с «преобразованием» существующих муниципальных районов в непоселенческие городские округа. Для этой модельной ситуации были рассчитаны показатели территориальной доступности местного самоуправления в части затрудненной доступности. Расчеты показали, что доля населенных пунктов с затрудненной транспортной доступностью в «преобразованной» таким образом Нижегородской области составила бы 67,0% (при существующей 18,1%), а доля населения, проживающего в зоне затрудненной транспортной доступности — 15,4% (сейчас — 1,8%). Получившиеся показатели близки к существующим показателям Свердловской области.

Это позволяет сделать вывод, что упразднение поселенческого уровня чревато отчуждением значительной части населения от участия в местном самоуправлении. В частности, доля населенных пунктов с затрудненной доступностью может возрасти в 2,5–3 раза, а доля населения, для которого местное самоуправление станет фактически недоступно, — в 3–8 раз.¹

Относительно преобразований муниципальных образований с целью их укрупнения важно понимать, что закрепленные в Федеральном законе №131-ФЗ варианты преобразования являются правовыми формами, но не моделями развития соответствующих муниципальных образований. Проведению преобразования в обязательном порядке должно предшествовать складывание на соответствующей территории объективных экономических, социальных, демографических, инфраструктурных и т. п. предпосылок. Наличие или отсутствие таких предпосылок может быть установлено и оценено лишь применительно к конкретным муниципальным образованиям. При этом подмена экономического развития муниципальных образований их территориальными преобразованиями недопустима.

Кроме того, следует учитывать, что в целях сохранения уровня муниципального управления в таком образом укрупненных муниципальных образованиях приходится расширять сеть территориальных органов местных администраций с их расположением в зданиях администраций объединившихся муниципальных образований. Это однозначно уменьшает «эффект экономии» от таких преобразований, но при этом сворачивание органов народного представительства и полноценных органов управления на местах грозит серьезными

¹ Пузанов А.С., Попов Р.А. Оценка территориальной доступности местного самоуправления: экономико-географическое исследование // Муниципальное имущество: экономика, право, управление. 2017. №3. С. 24-30

социальными последствиями, главное из которых — уменьшение доступности публичных услуг для населения и связанное с этим нарастание «социального дискомфорта» жителей.

Большие опасения по поводу такого рода «преобразований» были высказаны в ходе 53-го специального заседания Совета при Президенте РФ по развитию гражданского общества и правам человека 24 апреля 2017 года. По мнению членов Совета, «при квазимunicipальном характере власти нового городского округа окончательное решение вопросов, затрагивающих судьбу территорий, оказывается сосредоточенным у региональных органов власти. Совет поддерживает мнение специалистов и представителей научной общественности, что такая реформа фактически превращает местное самоуправление в исполнительную власть. Кроме того, упразднение поселенческого уровня местного самоуправления несет опасность излишнего усиления и «суверенизации» региональной власти, что представляет угрозу нарушения целостности и единства государства».

При рассмотрении вопроса территориальной организации местного самоуправления необходимо учитывать, что понятие «сельское поселение» изначально закреплено в принятой всенародным голосованием 12 декабря 1993 года Конституции РФ, статья 131 которой гласит, что местное самоуправление осуществляется в городских, сельских поселениях и на других территориях с учетом исторических и иных местных традиций.

Соответственно, для того чтобы внести какие-либо изменения в Федеральный закон №131-ФЗ в части исключения («ликвидации») поселенческого уровня управления изначально необходимо внести соответствующее предложение о поправках и пересмотре положений Конституции РФ.

В целом исторический опыт нашего государства свидетельствует о существовании поселенческого уровня управления еще со времен Древней Руси. Истоки этой системы восходят к завещанию Ивана Калиты: «Здесь система еще не сформирована окончательно, но уже обозначено само направление ее развития. Свое домениальное владение князь делит между членами своей семьи (уделы)... Уже функционирует, но пока в зародыше, и сама система будущего пожалования (вотчин)».

Далее основополагающее значение имеет Свод законов Российской империи — Свод губернских учреждений (по состоянию на 1913 г.). Открывают этот том «Положения общие», где говорится: «1. Империя по отношению к порядку местного ее гражданского управления разделяется на губернии, области и градоначальства. 2. Каждая из сих частей империи управляется или по общему учреждению, или же по учреждениям особым».

Затем следует раздел «Общее учреждение губернское». Первая его глава называется «Главное разделение мест и властей в губернии». Здесь мы находим такие положения: каждая губерния состоит из уездов и городов; в уездах селения крестьян и прочих сельских обывателей соединяются в волости; города суть губернские, уездные и безуездные; города Санкт-Петербург, Москва, Одесса, Керчь, Севастополь, Николаев, Ростов-на-Дону управляются на основании учреждений градоначальств.

«Местные управления в каждой губернии различаются: 1) предметами их ведомства; 2) пространством земли, на которое действие управления распространяется; 3) степенью власти их в разрешении дел».

Далее разъясняется, что «По пространству власти губернии делятся на губернские, уездные, городские, участковые (имеются в виду земские начальники), волостные и сельские — с последовательным подчинением».

В знаменитом манифесте 19 февраля 1861 года Александр II «признал за благо повелеть: открыть в каждой губернии губернское по крестьянским делам присутствие, коему вверяется высшее заведование делами крестьянских обществ, водворенных на помещичьих землях».

Сельское общество составляется из крестьян, водворенных на земле одного помещика: оно может состоять из целого селения (села или деревни), либо из одной части разнопоместного селения, либо из нескольких мелких, по возможности смежных и во всяком случае ближайших между собою поселков (как то: выселков, починков, хуторов, застенков, односельий или отдельных дворов и т. п.), пользующихся всеми угодьями или некоторыми из них сообща или же имеющих другие общие хозяйственные выгоды.

Крестьяне имений, в коих числится не более двадцати ревизских мужского пола душ, если крестьяне эти живут в селении, принадлежащем разным владельцам, или хотя и в отдельных разнопоместных поселках, но не в дальнем одни от других расстоянии, соединяются в одно сельское общество либо присоединяются к другим обществам с согласия сих последних.

Волости образуются из состоящих в одном уезде, и по возможности смежных сельских обществ. При соединении в волости сельские общества не раздробляются.

Для волости полагается наименьшее число жителей: около трехсот ревизских мужского пола душ, а наибольшее — около двух тысяч. Наибольшее расстояние отдаленнейших селений волости от средоточия управления оной полагается около двенадцати верст.

Таким образом, образование волостей и сельских обществ стало главной (дополняющей) реформой административно-территориального устройства Российской империи еще в XIX веке.

В последующем устанавливались состав и функции органов сельского и волостного управления. В селе таким органом являлся сельский сход, составлявшийся из крестьян-домохозяев, а также избранных должностных лиц. К ведению схода относились многочисленные внутриобщинные дела, раскладка различных податей, сборов и повинностей, дела по отбыванию рекрутской повинности, «принесение, куда следует, жалоб и просьб по делам общества через особых выборных», а также выборы сельского старосты (фактического руководителя общества) и других должностных лиц, назначение выборных на волостной сход.

Численность сельских старост в РФ



Волостное управление составляли волостной сход (в него избирали по одному крестьянину от десяти дворов), волостной старшина с волостным правлением, которое составлялось из старшины, всех сельских старост и некоторых других должностных лиц, и волостной крестьянский суд.

Важнейшим проявлением модернизаторских тенденций в развитии российского государственного механизма в эпоху «великих реформ» стало создание местных выборных органов – земских и городских.

Земскую реформу можно во многих отношениях рассматривать как прямое продолжение реформы крестьянской, поскольку деятельность земства в основном протекала в сельской местности и затрагивала преимущественно крестьянство.

1 января 1864 года Александр II утвердил «Положение о губернских и уездных земских учреждениях». Согласно этому закону создавались губернские и уездные земские собрания и их исполнительные органы – земские управы.

Наличие поселенческого уровня было характерно и для советского периода российской государственности.

Так, на октябрьском Пленуме ЦК КПСС (1924 г.) в унисон проводимой работе по новому делению было принято решение об «оживлении советов». Создание сильных областных объединений во главе с советами, в ведение которых передавались предприятия на соответствующей территории, превращало местные органы из административных в самостоятельные хозяйственные структуры. Предполагалось, что изменение положения советов будет способствовать борьбе с бюрократизмом и послужит поддержке советской власти. Руководствуясь этим, ВЦИК принял новое положение о сельских, волостных и уездных советах, расширившее их административно-хозяйственные функции и укрепившее материальную базу.

Успех коллективизации в значительной степени зависел от работы низового звена управления, где непосредственно осуществлялись «директивы партии и советской власти».

При этом центральный партийно-государственный аппарат не мог управлять местными советами непосредственно. XVI партийная конференция сочла округ излишним звеном в территориальной системе, и 23.07.1930 ЦИК и СНК СССР приняли соответствующее постановление. Переход к двухступенной системе повысил роль районного аппарата и способствовал превращению районов в опорные пункты ЦК ВКП(б). Потребовалось пересмотреть и уточнить положения о сельсоветах и горсоветах. Им передавались все права и обязанности, принадлежавшие ранее окружным органам власти, финансово-материальная база, а также 90 процентов руководящих работников.

Таким образом, исторический опыт свидетельствует о необходимости существования поселенческого уровня управления.

В федеральном законодательстве термин «сельское поселение» в качестве определения одного из видов муниципальных образований появился с 1995 года в связи с принятием Федерального закона №154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», который в 2003 году был благополучно трансформирован в одноименный Федеральный закон №131-ФЗ.

Таким образом, сельское поселение – это устоявшееся понятие, широко используемое в законодательстве РФ как на федеральном, так и на региональном уровне, следова-

тельно, реализация каких-либо изменений в отношении этих муниципальных образований потребует переработки колоссального массива действующего нормативного материала.

В этой связи представляется, что изменения законодательства должны базироваться на итогах многопланового мониторинга сложившихся правоотношений, на реально выявленных сложностях, проблемах и противоречиях публичного управления в соответствующих отраслях и сферах.

То есть законодатели должны мотивированно доказать необходимость корректировки действующих норм, приоритетность вносимых инициатив. Можно констатировать, что на определенных исторических этапах политико-правовые условия развития страны могут создавать основу для определенных реформаций и появления новых или, наоборот, хорошо забытых старых схем управления, а также терминов и понятий. Как правило, это характерно для сложных и переломных моментов исторического развития страны. В обычных условиях сложившаяся система действующих правовых предписаний должна оставаться стабильной и не подвергаться постоянным корректировкам. В каждом конкретном случае необходимо однозначно обосновать полезность, целесообразность, экономическую выгоду и необходимость реализации предложений по изменению тех или иных устоявшихся положений.

*На основании вышеизложенного могут быть сформулированы **следующие рекомендации** по совершенствованию территориальной организации местного самоуправления:*

1) установление федеральным законом общих принципов административно-территориального устройства в РФ с определением понятия «населенный пункт», установлением его видов, критериев классификации, порядка создания и упразднения, установления и изменения границ либо закрепление соответствующих положений в Федеральном законе №131-ФЗ, нормами которого устанавливаются общие территориальные принципы организации местного самоуправления в РФ;

2) сохранение двухуровневого местного самоуправления с укреплением поселенческого уровня как наиболее приближенного к населению и закрепленного на конституционном уровне;

3) внесение изменений в Федеральный закон №131-ФЗ в части закрепления системного подхода при решении вопросов образования межселенных территорий, так как показатель плотности сельского населения не позволяет установить степень равномерности размещения сельского населения по сельской территории, а также площадь незаселенной сельской территории;

4) регламентирование порядка преобразования муниципального района в городской округ с установлением четких критериев для включения городских и сельских поселений в состав городского округа с обязательным учетом мнения населения по этому вопросу;

5) установление законодательных основ для развития агломераций.

Организационные модели местного самоуправления

Организационная модель местного самоуправления – это система и структура органов местного самоуправления, наделенных собственной компетенцией, находящихся в вертикальной и горизонтальной взаимосвязях между собой.

Федеральный закон №136-ФЗ положил начало новому этапу реформирования института организационных моделей местного самоуправления. Были сохранены ранее существовавшие организационные модели, но с предоставлением для регионов права своими законами изменить или сохранить прежний порядок наделения полномочиями глав муниципальных образований. Раньше этот вопрос решался уставами муниципальных образований.

В рамках первой модели (*традиционная*) глава муниципалитета избирается на прямых выборах и возглавляет местную администрацию. Согласно второй модели (*«сити-менеджер»*) глава муниципального образования избирается представительным органом из своего состава и одновременно является его председателем. Решение о назначении лица на должность главы местной администрации принимается представительным органом муниципального образования (из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса). Контракт с главой местной администрации заключается главой муниципального образования. В соответствии с третьей моделью (*«избранный мэр и сильный управляющий»*) глава муниципального образования избирается на прямых выборах, а глава местной администрации назначается на должность по контракту.

Федеральный закон №8-ФЗ ввел еще две организационные модели местного самоуправления. Согласно первой (*«лидер-кабинет»*) глава муниципального образования избирается представительным органом из своего состава и возглавляет местную администрацию. Согласно другой (*«совет-комиссия»*) глава муниципалитета избирается представительным органом из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса, и возглавляет местную администрацию.

В 2009–2011 годах процесс внедрения модели «сити-менеджера» имел повсеместный характер, к моменту принятия Федерального закона №8-ФЗ эта модель действовала в 65 субъектах РФ. После принятия этого закона активно стала применяться модель «совет-комиссия».

По данным Минюста России в республиках Марий Эл и Тыва, а также Амурской и Воронежской областях законы субъектов РФ позволяют муниципалитетам (включая городские округа и муниципальные районы) выбирать любые предусмотренные федеральным законодательством способы избрания глав муниципальных образований, закрепляя их в своих уставах.

Повсеместное использование конкурсной системы применительно к главам муниципальных районов и городских округов предусмотрено законами 24 субъектов РФ (республик

блики Адыгея, Дагестан, Ингушетия, Калмыкия, Коми, Мордовия; Камчатский, Краснодарский, Красноярский, Приморский и Ставропольский края; Архангельская, Волгоградская, Ивановская, Липецкая, Магаданская, Московская, Новгородская, Омская, Самарская, Саратовская, Тамбовская и Челябинская области; Еврейская автономная область).

Повсеместное избрание глав муниципальных районов и городских округов депутатами представительных органов предусмотрено законами 15 субъектов РФ (республики Алтай, Кабардино-Балкарская, Карачаево-Черкесская, Крым, Северная Осетия-Алания, Чеченская, а также Белгородская, Брянская, Вологодская, Калужская, Ленинградская, Орловская, Ростовская, Рязанская и Тульская области).

При этом в Республике Татарстан избрание глав муниципальных районов и городских округов представительными органами из собственного состава, а в Удмуртской Республике, Алтайском и Пермском краях, Нижегородской, Оренбургской, Сахалинской и Тверской областях применение конкурсной системы обусловлено формальными критериями, под которые подпадают все городские округа и муниципальные районы данных субъектов РФ.

Повсеместное применение системы прямых выборов глав муниципальных районов и городских округов предусмотрено законами 4 субъектов РФ — республик Бурятия, Саха (Якутия) и Хакасия, а также Чукотского автономного округа.

В некоторых регионах одна из систем де-факто закреплена в качестве основной с одним-двумя обозначенными в законе исключениями. Так, в Калининградской области глава городского округа Калининград избирается по конкурсу, главы остальных городских округов и муниципальных районов — из депутатов.

В Республике Башкортостан, где главы муниципальных районов и городских округов избираются из состава депутатов, и Томской области, где сохраняется система прямых выборов, «вынужденными» исключениями являются закрытые административно-территориальные образования Межгорье и Северск. Как известно, главы ЗАТО избираются по конкурсу в соответствии со статьей 4 Закона РФ от 14.07.1992 №3297-1 «О закрытом административно-территориальном образовании» (в редакции Федерального закона от 03.07.2016 №297-ФЗ). В Мурманской области избираемые по конкурсу главы пяти ЗАТО также представляют собой исключение из общего правила об избрании глав городских округов и муниципальных районов представительными органами указанных муниципальных образований из своего состава.

В Республике Карелия, Хабаровском крае, Псковской области и Ненецком автономном округе одна из систем предусмотрена для городских округов, другая — для муниципальных районов. В Забайкальском крае и Ханты-Мансийском автономном округе — Югра муниципальные районы и городские округа могут самостоятельно выбирать не из трех, а из двух предусмотренных законами субъектов РФ способов избрания глав муниципальных образований. В остальных регионах (за исключением трех городов федерального значения, в которых нет ни муниципальных районов, ни городских округов) законами субъектов применяются иные сочетания правовых норм, определяющих способы избрания глав муниципальных образований указанных видов.

В настоящее время прослеживается возросшее влияние субъектов РФ на определение организационной структуры муниципальных образований и снижение роли местного

Количество глав муниципальных районов
(по состоянию на 1 марта 2018 г.)



Количество глав городских поселений
(по состоянию на 1 марта 2018 г.)



Количество глав сельских поселений
(по состоянию на 1 марта 2018 г.)



Количество глав городских округов
(по состоянию на 1 марта 2018 г.)



Количество глав городских округов с внутригородским делением
(по состоянию на 1 марта 2018 г.)



Количество глав внутригородских районов
(по состоянию на 1 марта 2018 г.)



Количество глав внутригородских муниципальных образований
(по состоянию на 1 марта 2018 г.)



Количество глав муниципальных образований, совмещающих обязанности главы представительного органа и главы местной администрации
(по состоянию на 1 марта 2018 г.)



Количество глав муниципальных образований, возглавляющих местные администрации
(по состоянию на 1 марта 2018 г.)



Количество глав муниципальных образований, председательствующих в представительных органах
(по состоянию на 1 марта 2018 г.)



населения при выборе руководителей муниципалитетов. Региональные законы при определении способа замещения должности главы муниципального образования предусматривают преимущественно две формы избрания: 1) представительным органом из своего состава с возглавлением представительного органа и конкурсным главой местной администрации; 2) избранием представительным органом из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса, а также заметным сокращением избрания глав на муниципальных выборах.

*Проведенный анализ позволяет определить **желательные направления развития** организационных основ местного самоуправления:*

- ☒ законодательное регулирование в сфере определения структуры органов МСУ должно быть гибким, с учетом исторических и иных местных традиций, гарантирующим вариативность моделей местной власти и возможность непосредственного участия населения в выборе руководителей и депутатов местного самоуправления;
- ☒ расширение форм депутатского контроля за деятельностью исполнительно-распорядительных органов местного самоуправления;
- ☒ расширение форм взаимодействия депутатов местных представительных органов с населением, в том числе через наказы избирателей, а также путем развития институтов самоуправленческого и общественного контроля.

При оценке эффективности организационных моделей местного самоуправления дополнительно возникает смежное и не менее проблемное направление — **организация и качество кадрового обеспечения органов МСУ с целью повышения эффективности их деятельности.**

В органах местного самоуправления в РФ занято 641,5 тыс. человек, из них около 232,1 тыс. — депутаты представительных органов муниципальных образований, 298,2 тыс. — муниципальные служащие, из которых 292,5 тыс. работают в местных администрациях, 10,2 тыс. — в аппаратах представительных органов и 9,4 тыс. — в иных органах местного самоуправления, а также 111,2 тыс. работников органов местного самоуправления, не являющихся муниципальными служащими.

Постоянное возрастание уровня сложности задач, стоящих перед местным самоуправлением, требует привлечения на службу в органы местного самоуправления новых квалифицированных кадров.

Для улучшения ситуации с кадровым обеспечением органов местного самоуправления необходимо:

- ☒ создавать благоприятные трудовые, жилищные и иные условия в муниципальных образованиях, чтобы привлекать компетентных специалистов, в том числе в административно-управленческой сфере, формировать базу для эффективного исполнения сотрудниками органов МСУ своих должностных обязанностей;
- ☒ регулярно осуществлять работу по подготовке и повышению квалификации сотрудников органов МСУ, причем не только муниципальных служащих, но и выборных должностных лиц, в том числе депутатов;

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

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

- ☒ обучение особенностям МСУ не только муниципальных служащих, но и государственных, которые должны в полной мере ориентироваться в вопросах местного самоуправления; особую остроту этот вопрос приобретает в отношении государственных служащих, выполняющих контрольно-надзорные функции в отношении органов МСУ и их должностных лиц;
- ☒ регулярное повышение профессиональной квалификации муниципальных кадров всех видов муниципальных образований (не только муниципальных служащих, но и выборных должностных лиц) должно предполагать возможность освоения новаций законодательства, новых технологий, форм и методов управления (например, проектное управление);
- ☒ обучение сотрудников органов МСУ должно предоставлять возможность создания индивидуальной образовательной траектории, основанной на степени сложности решаемых задач конкретным муниципальным служащим или выборным должностным лицом;
- ☒ необходимо создание самостоятельных образовательных продуктов не только для глав муниципальных образований и муниципальных служащих, но и для депутатов представительных органов муниципальных образований; возможным вариантом решения проблемы может стать принятие не программ развития муниципальной службы, а программ подготовки кадров органов МСУ, что позволит обучить и депутатов представительных органов муниципальных образований.

Представляется целесообразным предусмотреть на федеральном уровне порядок, в соответствии с которым заработная плата всех государственных служащих субъекта РФ, лиц, замещающих муниципальные должности и должности муниципальной службы, устанавливалась бы в некоторой доле от заработной платы высшего должностного лица субъекта РФ. Причем разрыв в заработной плате (окладах) между лицом, занимающим высшую должность, и специалистом сельского поселения не должен превышать некоторое законодательно установленное значение (например, 20). Это позволит частично решить вопрос повышения заработных плат хотя бы в границах субъектов РФ.

Назрела необходимость принятия государственной программы поддержки МСУ, государственной программы развития муниципальной службы, повышения ее престижа. Программы, которая будет способствовать не только обеспечению реализации норм законодательства о кадровой работе, повышению квалификации муниципальных служащих и лиц, замещающих муниципальные должности на условиях софинансирования, но и организации научно-методического руководства, оперативного управления кадровыми процессами с использованием современных кадровых технологий.

В соответствии с пунктом 1 статьи 5 Федерального закона №25-ФЗ устанавливается единство основных квалификационных требований для замещения должностей муницип-

ципальной службы и должностей государственной гражданской службы. Государственные и муниципальные служащие осуществляют свою деятельность на разных уровнях управления — государственном и муниципальном, однако используют схожие методы управленческого воздействия.

Внося изменения в подходы, в поступления, в организацию и в прохождение государственной службы РФ необходимо вносить корреспондирующие изменения и в нормативные акты, регулирующие вопросы муниципальной службы в РФ.

В федеральной программе «Подготовка и переподготовка резерва управленческих кадров (2010–2018 годы)» заявлено, что указанная программа является основой для дальнейшей разработки и реализации комплекса мероприятий, направленных на развитие управленческого потенциала государственной и муниципальной службы, государственных корпораций и организаций, повышения эффективности государственного и муниципального управления путем формирования сообщества профессионалов, способных за счет высокой квалификации и мотивации решать задачи инновационного развития РФ.

В целях развития управленческого потенциала муниципальной службы видится необходимым:

1. Проработать вопрос о включении в федеральную государственную информационную систему «Единая информационная система управления кадровым составом государственной гражданской службы Российской Федерации» муниципального уровня 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 РФ.

2. Постоянный мониторинг кадровой ситуации на местном уровне позволит видеть ясную картину, каких специалистов не хватает в органах местного самоуправления, в каком направлении необходимо проводить дополнительную подготовку кадров.

В большинстве случаев дополнительное обучение муниципальных служащих происходит за счет бюджета субъекта РФ, поэтому в данном вопросе необходимо стимулировать власти регионов к разработке и реализации программ профессиональной подготовки муниципальных служащих, особенно работающих в сельской местности.

3. Необходимо поддерживать региональные проекты, как, например, в Ярославской области — проект «Муниципальная команда губернатора области». Победители конкурса включаются в резерв управленческих кадров области и проходят обучающие курсы с целью подготовки перспективных кадров для сферы муниципального управления.

Региональные проекты развития муниципальной службы, отбора, подготовки кадров, формирования кадрового резерва муниципальной службы с возможностью включения по результатам отбора в кадровый резерв государственной гражданской службы субъектов РФ, подобные региональной программе Ярославской области, значительно повысят мотивацию муниципальных служащих к карьерному росту.

При этом следует обязательно учитывать, что для успешного формирования кадрового резерва необходимо использовать определенные методы (подходы), представляющие собой целый комплекс мероприятий.

Во-первых, это методы, позволяющие получить максимально полную информацию о человеке (оценка биографических данных, оценка по результатам деятельности, оценка по результатам тестирования, по участию в дискуссии и в индивидуальной беседе и т. д.).

Во-вторых, это методы, позволяющие выявить требующиеся характеристики кадрового состава организации (органа) и на базе этого осуществить кадровое планирование и профессиональное развитие государственных и муниципальных служащих.

И, в-третьих, это методы, позволяющие получить максимальные результаты деятельности каждого работника (подбор персонала, ротация кадров и т. д.).

Применение указанных методов на государственной и муниципальной службе — весьма важное средство управления количественными и качественными характеристиками состава персонала.

4. Актуально присоединение к образовательным ресурсам регионов. Необходимо отметить, что новая редакция пункта 3 статьи 7 Федерального закона № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» регламентирует единство требований к подготовке кадров для гражданской службы и муниципальной службы и профессиональному развитию гражданских служащих и муниципальных служащих (редакция от 29.07.2017, № 275-ФЗ).

В настоящий момент в Федеральный закон № 25-ФЗ положения о «профессиональном развитии муниципальных служащих» так и не внесены. Хотя данные изменения особенно актуальны для муниципалов. Так, новый подход (по аналогии с гражданскими служащими) расширил бы 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.

5. Большой акцент на возможности дистанционного обучения, возможность прохождения электронных курсов, использование муниципальными служащими образовательных баз субъектов РФ, обязательная установка в муниципальных образованиях правовых баз с постоянным обновлением баз данных — все это значительно повысит профессиональный уровень муниципальных служащих.

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.

6. Говоря о мотивации служащих, следует отметить, что одними из перспективных путей решения ключевых кадровых проблем в сфере муниципальной службы являются ориентация на личность, развитие системы стимулирования и, собственно, мотивации кадров, которые должны быть приоритетными в кадровой политике. Повышение привлекательности муниципальной службы, применение современных кадровых технологий (ротация, слу-

жебное продвижение, кадровый резерв), повышение социального статуса муниципально-го служащего в обществе – ключ к решению существующих кадровых проблем.

Как отмечено в Концепции долгосрочного социально-экономического развития РФ на период до 2020 года (распоряжение Правительства РФ от 17.11.2008 № 1662-р), переход к инновационному типу развития экономики требует повышения профессиональных требований к кадрам, включая уровень интеллектуального и культурного развития. В первую очередь это касается государственных и муниципальных служащих, высокие требования к которым обусловлены их особым статусом и правовым положением.

Грамотная кадровая политика является действенным инструментом повышения эффективности публичного управления. Целью государственной кадровой политики как социального института должно являться повышение эффективности функционирования системы государственного управления через современные механизмы путем формирования кадрового состава профессионально подготовленных и положительно мотивированных государственных и муниципальных служащих, обладающих необходимыми качествами служения обществу. И здесь немаловажную роль играют такие факторы, как обеспеченность и социальная защищенность служащего как личности.

Оплата труда муниципальных служащих должна стать конкурентной по сравнению с частным сектором экономики (мотивирующий фактор). Преодоление современного административного кризиса видится в формировании нового, некоррупцированного и желающего служить обществу аппарата. В данном контексте важное значение для нормального функционирования личности на муниципальных постах имеет такой внутривнутрирегулятивный механизм, как самосознание, включая образы собственного Я, самооценку и самоуважение, от которых во многом зависит уровень притязаний, реальное поведение и качество принимаемых решений.

Основы финансовой самостоятельности местного самоуправления

Эффективное социально-экономическое развитие муниципальных образований зависит от многих факторов, в первую очередь, от уровня их финансовой самостоятельности.

Принцип финансовой самостоятельности местного самоуправления закреплен в Европейской хартии местного самоуправления и в Конституции РФ, согласно которым органы местного самоуправления имеют право на обладание достаточными собственными финансовыми ресурсами, которыми они могут свободно распоряжаться при осуществлении своих полномочий.

При этом в современных условиях представляется необходимым не только стремление к сбалансированности отдельных финансовых показателей бюджетной системы РФ и соблюдению пороговых значений безопасного уровня государственного долга, но и к созданию условий поступательного экономического роста, закладывающего ресурсы и резервы для финансово-экономической и социальной устойчивости страны в целом с учетом геоэкономических изменений.

В этой связи важной задачей является построение системы программного бюджетирования, при котором основная цель — не столько сохранение устойчивости отдельного финансового плана — федерального бюджета, сколько обеспечение устойчивости всей экономической и финансовой системы страны в перспективе.

Несмотря на определенные меры, принимаемые в течение последних лет, местным бюджетам были переданы незначительные источники доходов, которые увеличили доходную базу бюджетов муниципальных образований всего лишь на несколько процентов (местным бюджетам были переданы: часть поступлений от акцизов на нефтепродукты в размере 27,8 млрд рублей, или 2,8% налоговых доходов; поступления от единого сельскохозяйственного налога — 7,4 млрд рублей, или 0,7% от налоговых доходов местных бюджетов; поступления от патентной системы налогообложения — 3,4 млрд рублей, или 0,3% от налоговых доходов местных бюджетов и др.).

При этом в большинстве бюджетов поселений основную долю расходов составляют текущие расходы на оплату коммунальных услуг бюджетных учреждений и выплату заработной платы их работникам. В этих условиях органы местного самоуправления значительной части поселений вынуждены финансировать многие другие расходные обязательства по остаточному принципу и не имеют возможности формировать бюджеты развития в составе местных бюджетов, что, в свою очередь, не дает возможности органам местного самоуправления формировать реальные стратегии социально-экономического развития своих муниципалитетов.

Таким образом, в настоящее время не обеспечено соответствие между размером расходных обязательств муниципальных образований по решению вопросов местного значения и объемом источников доходов, закрепляемых за местными бюджетами.

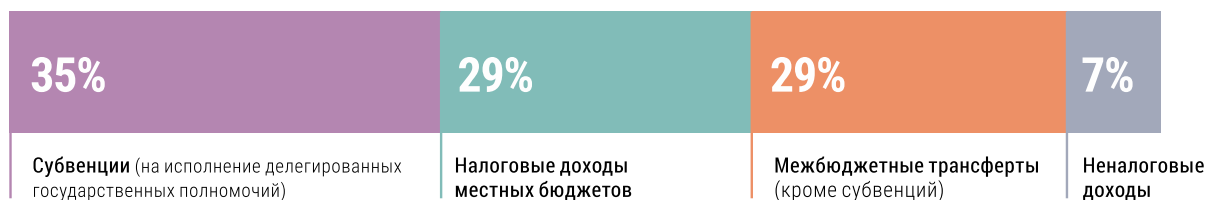
В данных условиях еще более актуальным становится решение вопроса о необходимом и достаточном финансовом обеспечении деятельности муниципальных образований по решению вопросов местного значения.

Федеральным законом от 05.12.2017 №362-ФЗ «О федеральном бюджете на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов» предусмотрены дотации бюджетам субъектов РФ за достижение наивысших темпов роста налогового потенциала (гранты) в 2018–2020 годах в объеме 19960,0 млн рублей ежегодно. В целях стимулирования органов местного самоуправления к развитию роста налогового потенциала на соответствующих территориях субъектам РФ необходимо рекомендовать включение в доходную часть региональных бюджетов аналогичных межбюджетных трансфертов, а также предусмотреть иные меры стимулирования органов местного самоуправления к достижению указанной цели.

В среднем по стране в 2017 году распределение доходов местных бюджетов сложилось следующим образом:

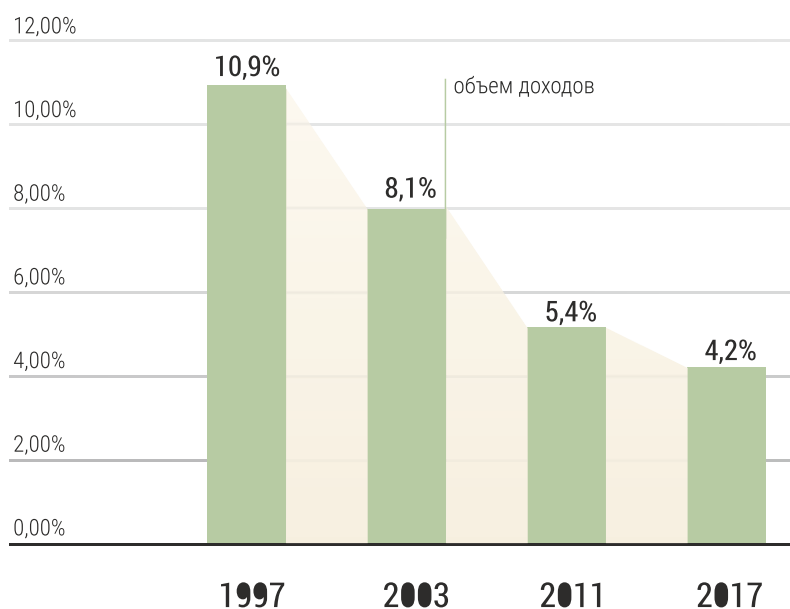
- ☒ 29% — это доля налоговых доходов местных бюджетов;
- ☒ 7% — неналоговые доходы;
- ☒ 64% — межбюджетные трансферты.

Структура доходов местных бюджетов в 2017 году



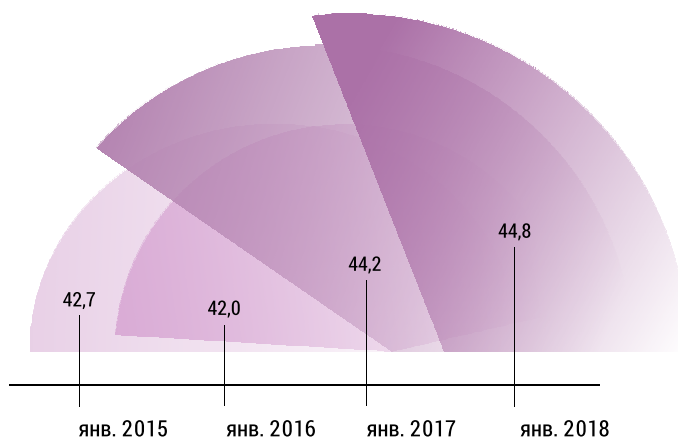
В прошедшем году консолидированный объем доходов местных бюджетов составил 3845,7 млрд рублей, что в процентах к ВВП составило 4,2 процента. Объем доходов местных бюджетов в процентах к ВВП постоянно сокращается. В 1997 году данный объем составлял 10,9% к ВВП, в 2011 — 5,4%, в 2017 — 4,2%, тогда как в финансово-экономическом обосновании к Федеральному закону №131-ФЗ оцен-

Объем доходов местных бюджетов в процентах к ВВП



ка расходов местных бюджетов составляла в 2003 году 8,1% от объема ВВП. Таким образом, необходимый объем расходов местных бюджетов в 2017 году можно оценивать в сумме 7,5 трлн рублей (8,1% к ВВП). Однако в 2017 году доходы местных бюджетов составили только 3,8 трлн рублей (4,2% к ВВП), что на 3,7 трлн рублей меньше реальных потребностей муниципалитетов.

Доля налоговых доходов в составе собственных доходов местных бюджетов, %



Налоговые доходы местных бюджетов в 2017 году составили

1122,9 млрд рублей, или 29,2% от объема доходов местных бюджетов, неналоговые поступления – 269,9 млрд рублей.

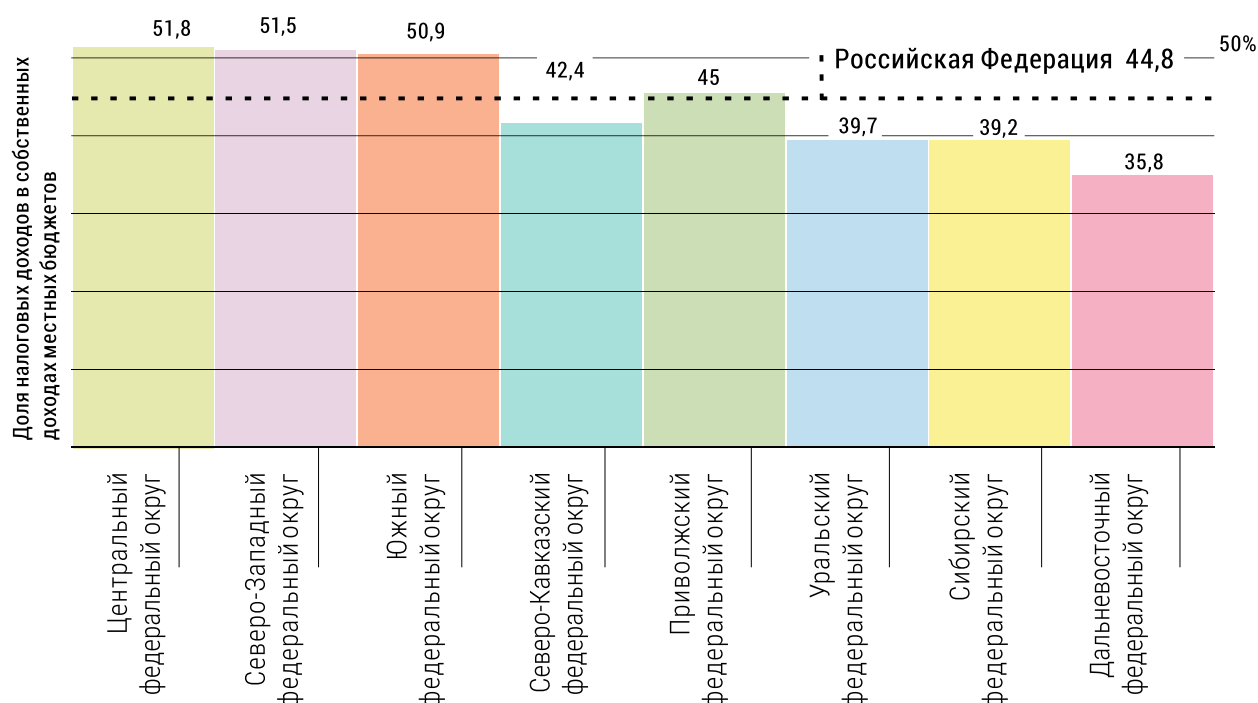
Темп роста доходов местных бюджетов в 2017 году составил 105,5% к 2016 году, НДФЛ – 106%, а налог на имущество физических лиц – 128%.

В структуре доходов местных бюджетов большую часть занимают межбюджетные трансферты (2452,9 млрд рублей – 64%): дотации, субвенции, субсидии и иные межбюджетные трансферты.

Сложившаяся ситуация свидетельствует о значительном отклонении от состояния, характеризующего финансовую самостоятельность местного самоуправления.

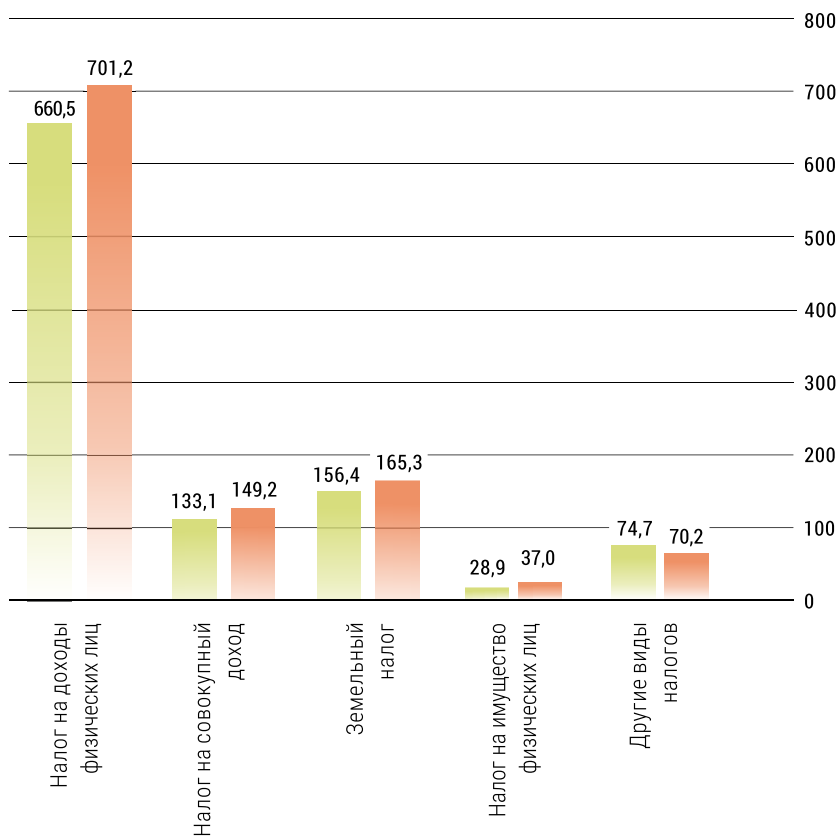
Основным доходообразующим налогом остается НДФЛ, его **доля в налоговых доходах** местных бюджетов в 2017 году составила **62,4%**, а рост к 2016 году – 6,2%.

Соотношение налоговых доходов к собственным доходам местных бюджетов за 2017 год

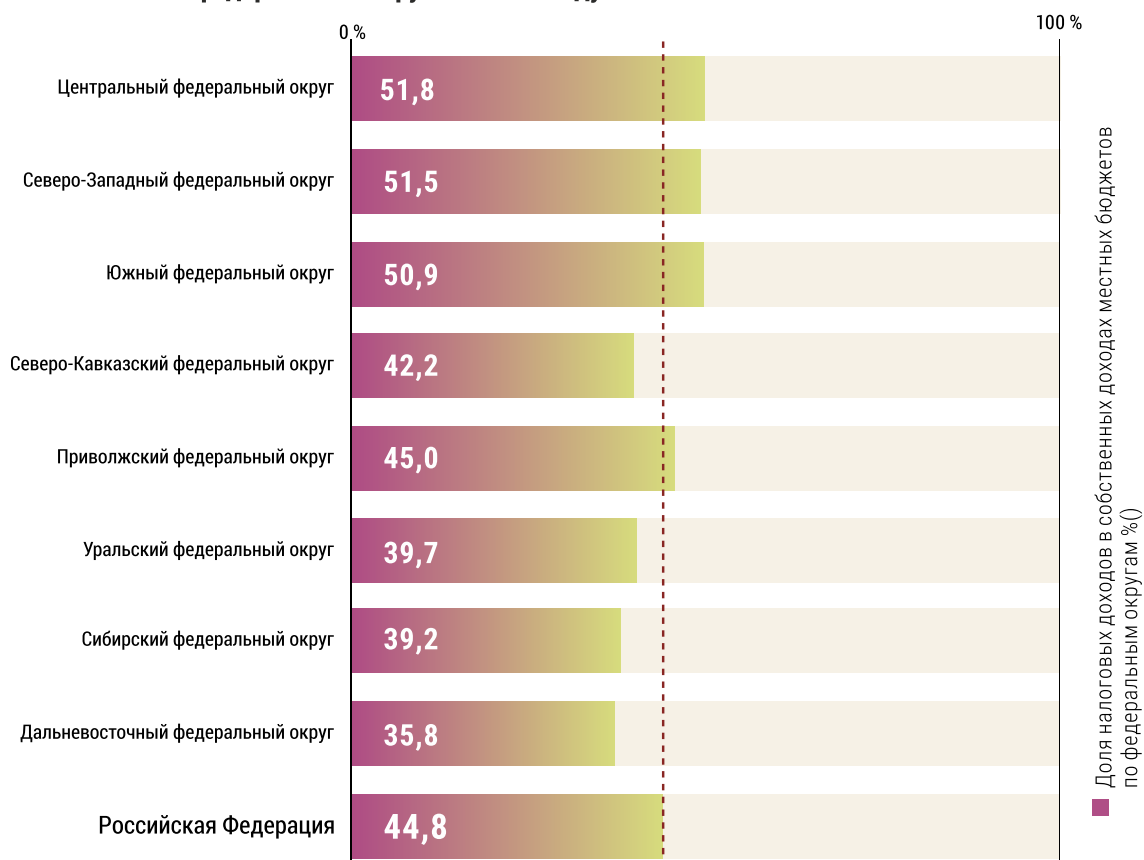


Структура доходов местных бюджетов по видам поступлений в 2017 году, млрд рублей

■ на 1 января 2018
■ на 1 января 2017

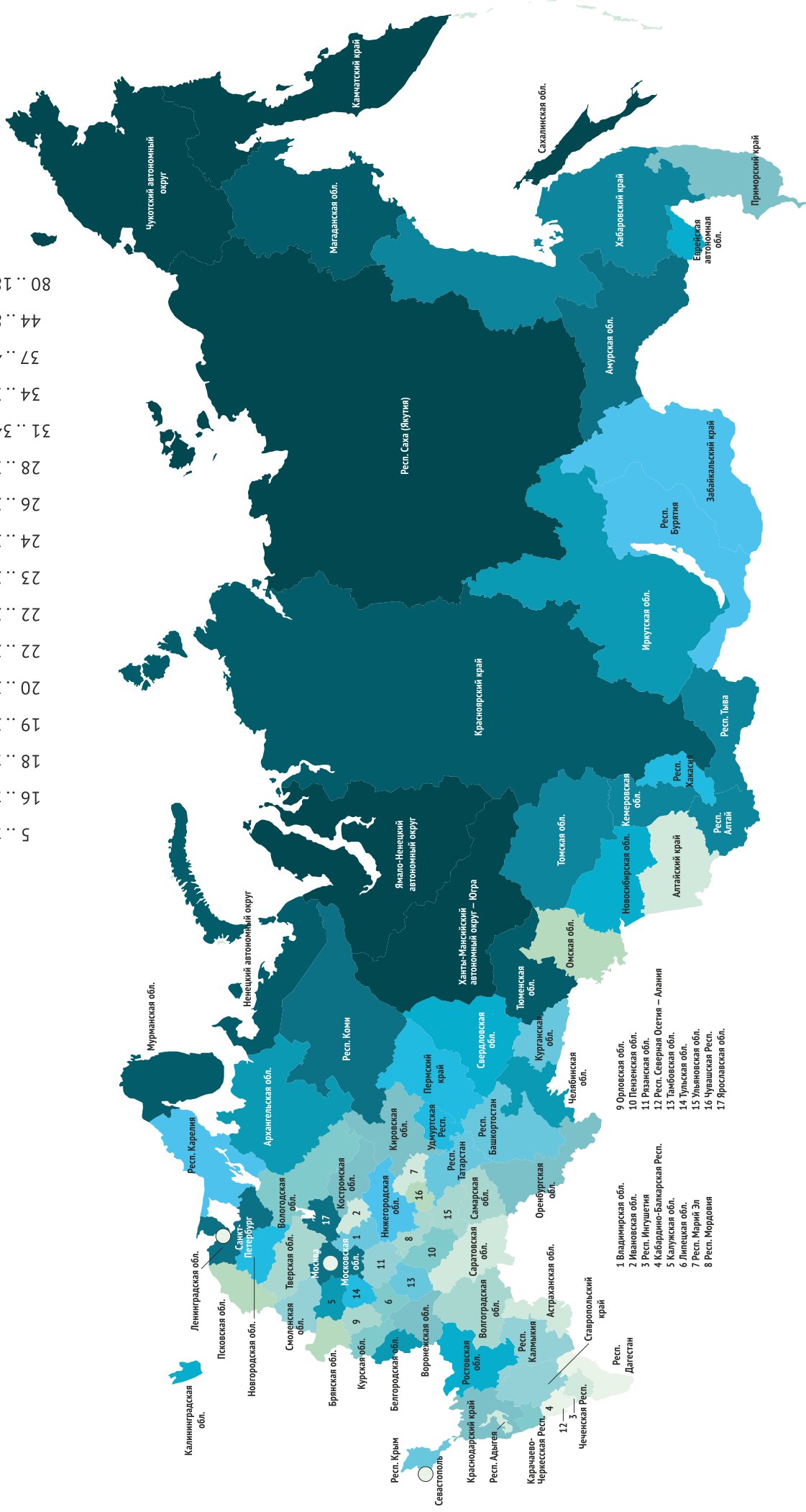
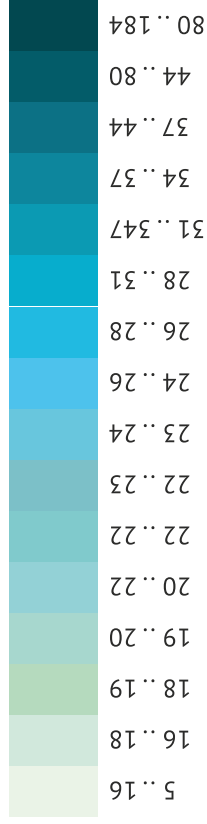


Доля налоговых доходов в собственных доходах местных бюджетов по федеральным округам в 2017 году



ДОХОДЫ МЕСТНЫХ БЮДЖЕТОВ В 2017 ГОДУ

в расчете на 1 жителя, тыс. рублей

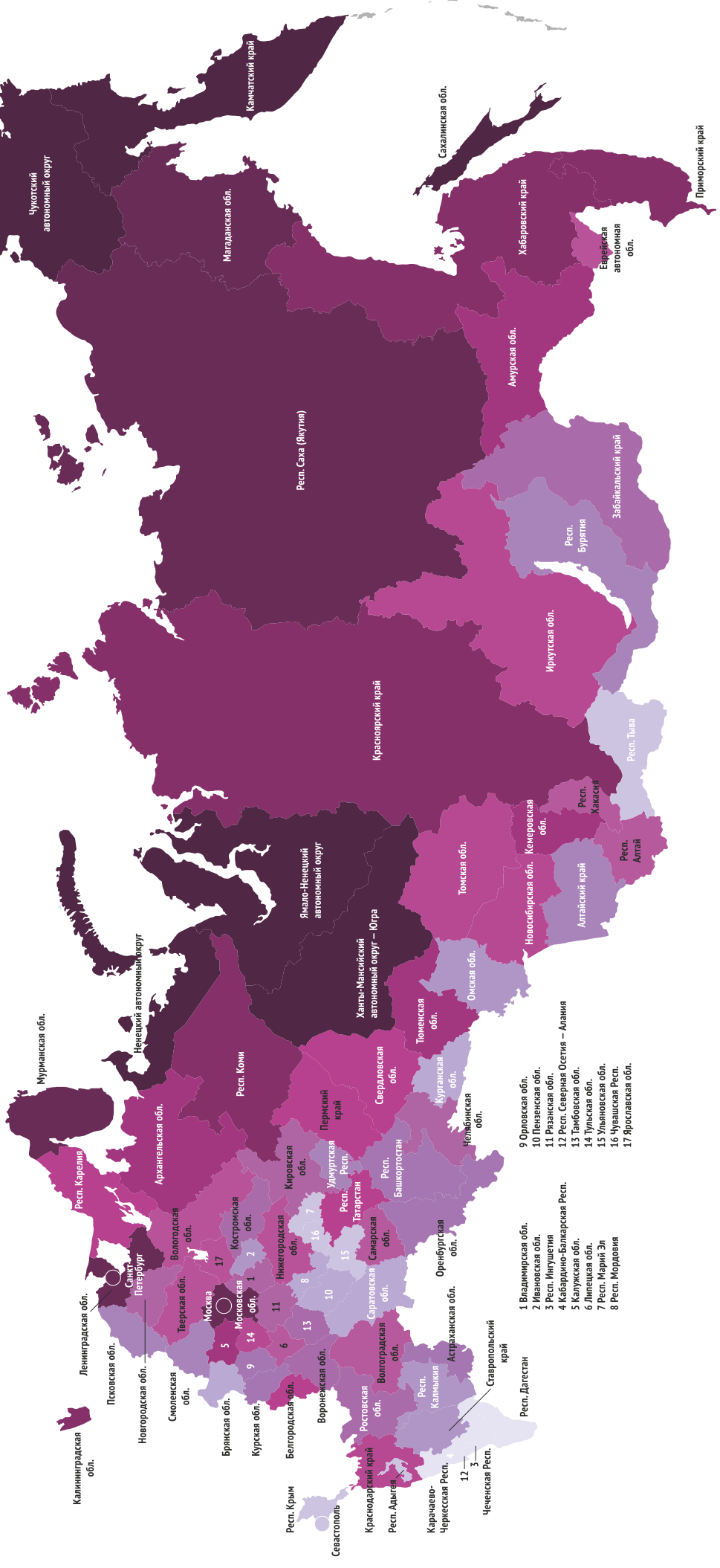
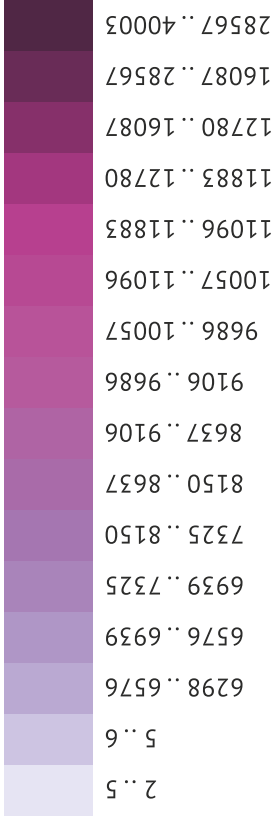


- 9 Орловская обл.
- 10 Пензенская обл.
- 11 Рязанская обл.
- 12 Респ. Северная Осетия – Алания
- 13 Тамбовская обл.
- 14 Тульская обл.
- 15 Ульяновская обл.
- 16 Чувашская Респ.
- 17 Ярославская обл.

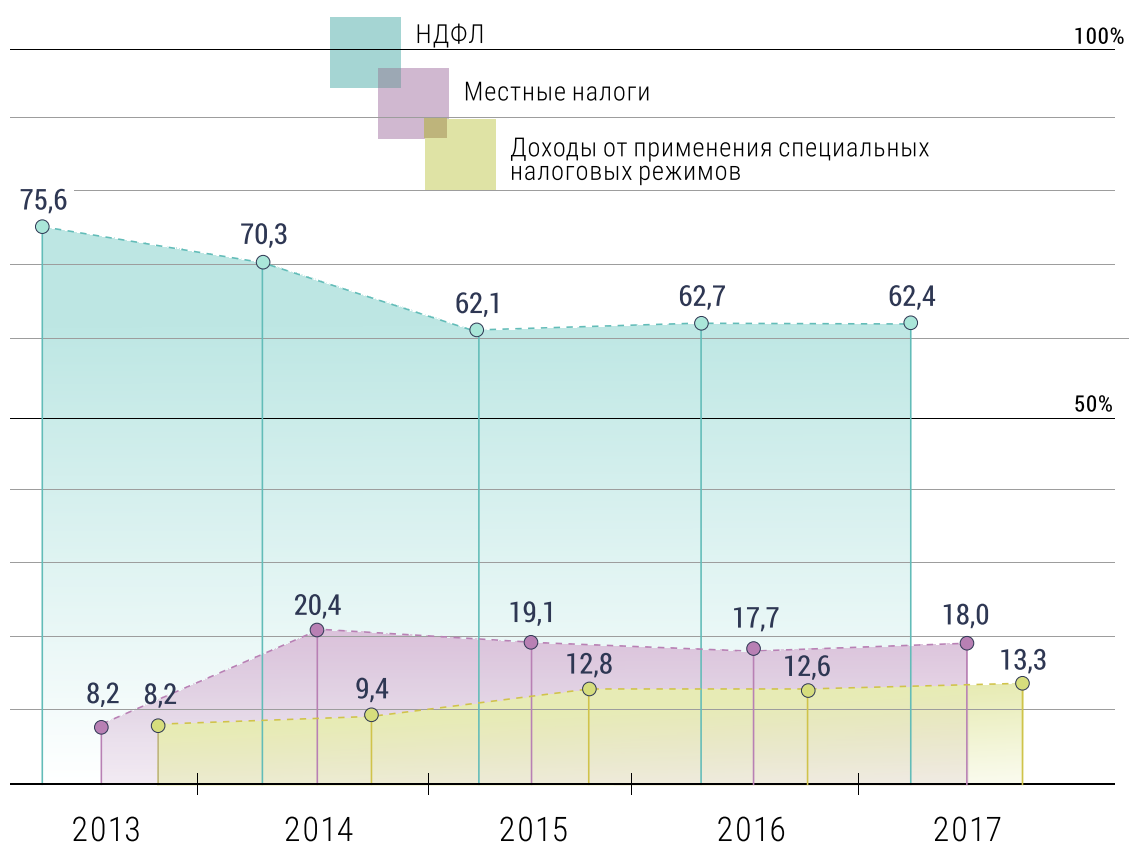
- 1 Владимирская обл.
- 2 Ивановская обл.
- 3 Респ. Ингушетия
- 4 Кабардино-Балкарская Респ.
- 5 Калужская обл.
- 6 Липецкая обл.
- 7 Респ. Марий Эл
- 8 Респ. Мордовия

- 1 Калининградская обл.
- 2 Ленинградская обл.
- 3 Псковская обл.
- 4 Новгородская обл.
- 5 Смоленская обл.
- 6 Тверская обл.
- 7 Ярославская обл.
- 8 Ярославская обл.
- 9 Ярославская обл.
- 10 Ярославская обл.
- 11 Ярославская обл.
- 12 Ярославская обл.
- 13 Ярославская обл.
- 14 Ярославская обл.
- 15 Ярославская обл.
- 16 Ярославская обл.
- 17 Ярославская обл.

НАЛОГОВЫЕ И НЕНАЛОГОВЫЕ ДОХОДЫ МЕСТНЫХ БЮДЖЕТОВ ЗА 2017 ГОД в расчете на 1 жителя, тыс. рублей



Доля налогов в составе налоговых доходов местных бюджетов, %



Доход по каждому иному виду налогов, поступающих в местные бюджеты, составляет менее 7% от общего объема собственных налоговых доходов местных бюджетов.

Так, объемы поступлений в местные бюджеты в 2017 году от земельного налога составили 165,3 млрд рублей, или **6,6% от объема собственных налоговых доходов** местных бюджетов, а поступления от налога на имущество физических лиц – 37 млрд рублей, или **1,5% собственных налоговых доходов**.

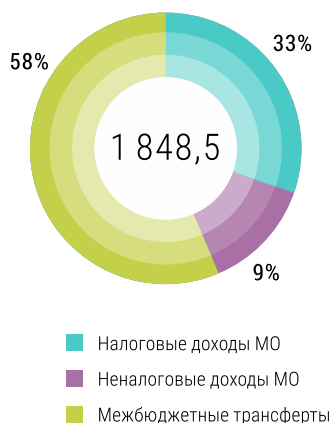
Соотношение объема поступлений в местные бюджеты от НДФЛ за 2017 год к объему налоговых доходов местных бюджетов в разрезе видов муниципальных образований сложился следующим образом: в бюджетах городских округов – 61,6%, в бюджетах муниципальных районов – 78,6%, городских поселений – 51,2%, **сельских поселений – 23,2%**, городских округах с внутригородским делением – 60,3%, внутригородских районах – 0,0%, в бюджетах внутригородских муниципальных образований 26,4%.

Основными статьями неналоговых доходов муниципальных образований являются доходы от использования имущества, находящегося в муниципальной собственности, и доходы от продажи материальных и нематериальных активов.

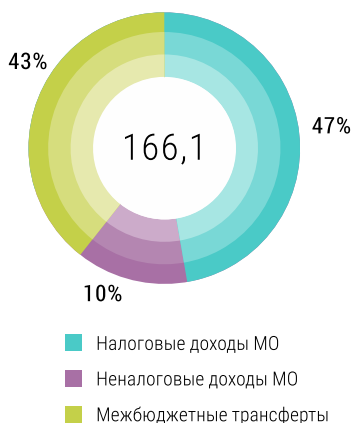
При этом основной объем неналоговых доходов в 2017 году поступил в бюджеты городских поселений – 9,9% от общего объема доходов. Доля неналоговых доходов в бюджетах городских округов – 8,7%, в бюджетах внутригородских муниципальных образований – 7,2%, в бюджетах городских округов с внутригородским делением – 6,1%, в бюджетах внутригородских районов – 4,5%, в бюджетах муниципальных районов – 5,1% и в бюджетах сельских поселений – 3,9% от общего объема доходов.

Структура доходов местных бюджетов по видам муниципальных образований, млн рублей

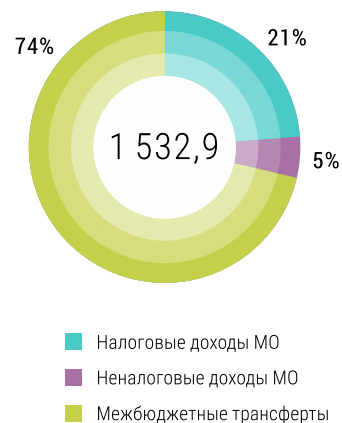
Структура доходов местных бюджетов городских округов в 2017 г.



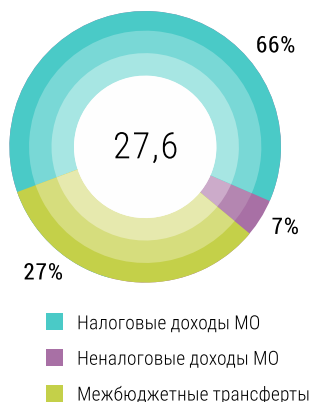
Структура доходов местных бюджетов городских поселений в 2017 г.



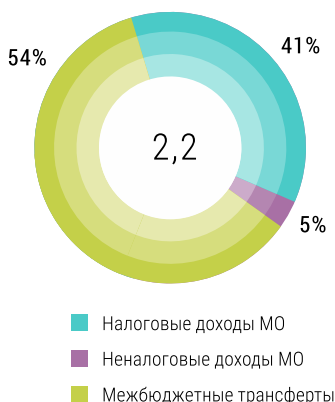
Структура доходов местных бюджетов муниципальных районов в 2017 г.



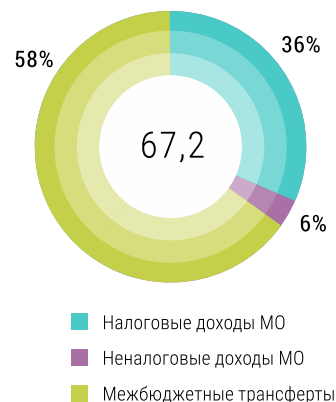
Структура доходов местных бюджетов внутригородских муниципальных образований в 2017 г.



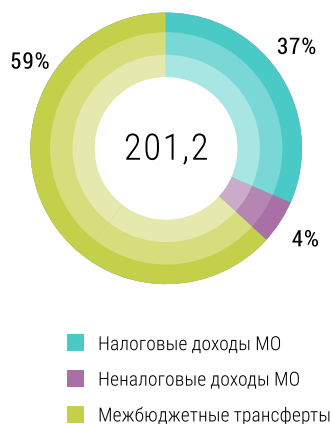
Структура доходов местных бюджетов внутригородских районов в 2017 г.



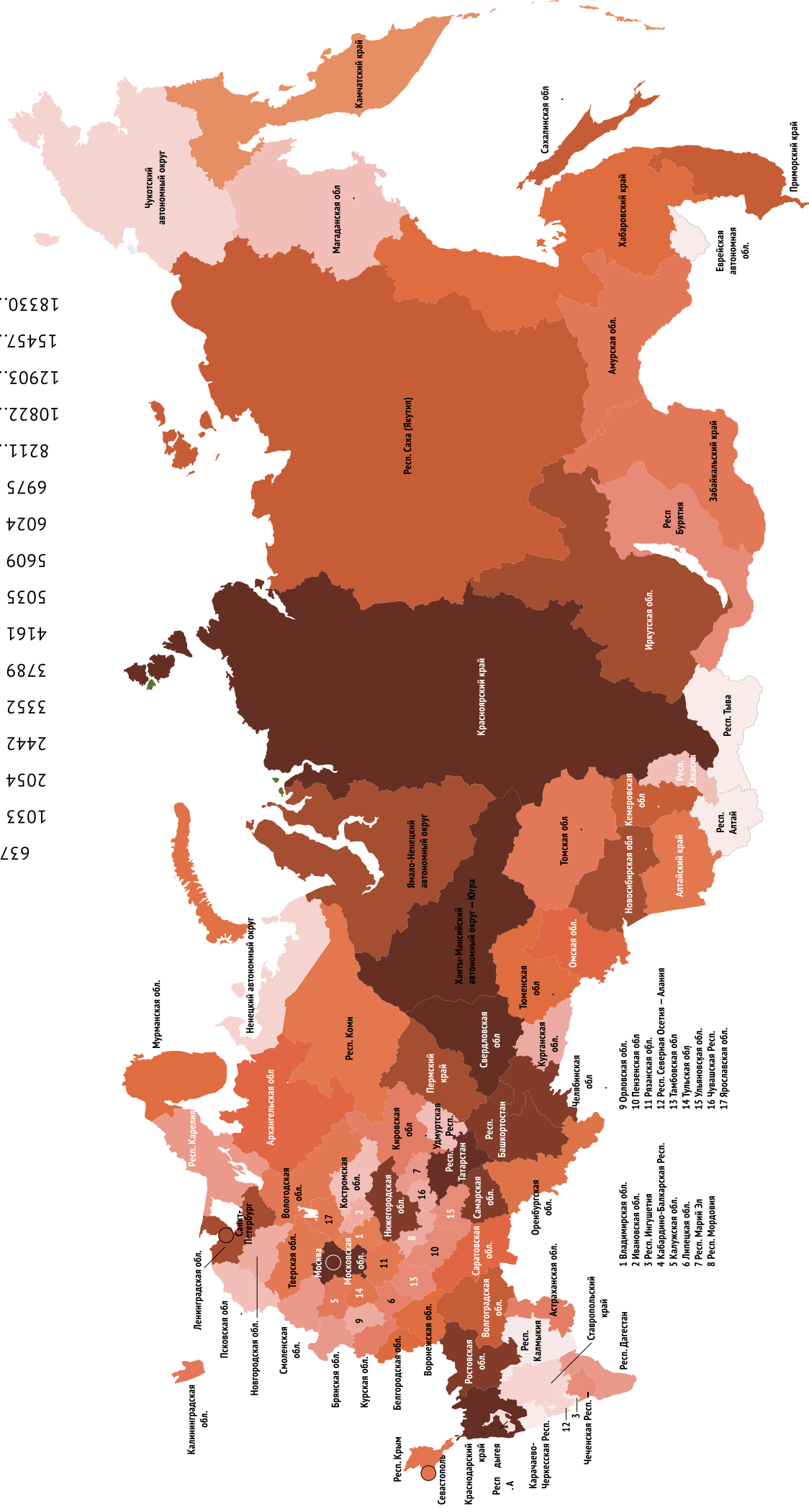
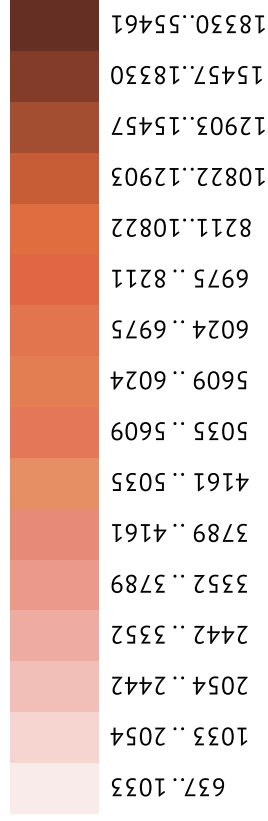
Структура доходов местных бюджетов городских округов с внутригородским делением в 2017 г.



Структура доходов местных бюджетов сельских поселений в 2017 г.



ОБЪЕМ ПОСТУПЛЕНИЙ ОТ НДС В МЕСТНЫЕ БЮДЖЕТЫ за 2017 год, млн рублей



- 1 Владимирская обл.
- 2 Ивановская обл.
- 3 Респ. Ингушетия
- 4 Кабардино-Балкарская Респ.
- 5 Калужская обл.
- 6 Липецкая обл.
- 7 Респ. Марий Эл
- 8 Респ. Мордовия
- 9 Орловская обл.
- 10 Пензенская обл.
- 11 Рязанская обл.
- 12 Респ. Северная Осетия – Алания
- 13 Тамбовская обл.
- 14 Тульская обл.
- 15 Ульяновская обл.
- 16 Чувашская Респ.
- 17 Ярославская обл.

Основной объем доходов бюджетов городских округов и муниципальных районов — **34,4%** и **43,9%** соответственно — приходится на **субвенции**. Столь высокий показатель обусловлен делегированием государственных полномочий на местный уровень. Данный процесс можно оценить как попытку скорректировать разграниченные федеральным законодательством полномочия между уровнями бюджетной системы.

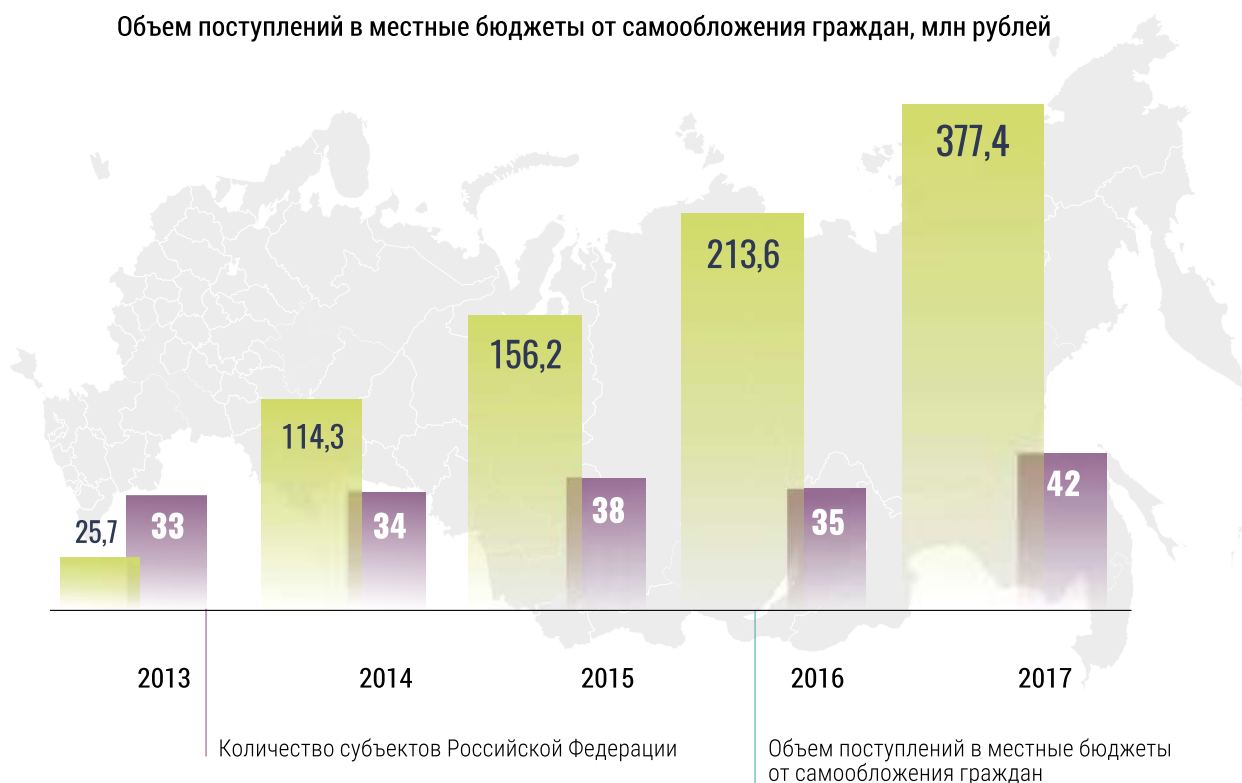
Необходимо отметить, что вопросы местного значения имеют первичный характер по отношению к полномочиям органов местного самоуправления. Таким образом, полномочия органов местного самоуправления формируются исходя из установленных Федеральным законом №131-ФЗ вопросов местного значения. Согласно же части 1 статьи 19 Федерального закона №131-ФЗ полномочия органов местного самоуправления, установленные федеральными законами и законами субъектов РФ, по вопросам, не отнесенным в соответствии с Федеральным законом №131-ФЗ к вопросам местного значения, являются отдельными государственными полномочиями, передаваемыми для осуществления органам местного самоуправления.

Из вышеуказанных положений Федерального закона №131-ФЗ следует, что базовой, основополагающей задачей органов местного самоуправления является исполнение именно полномочий по решению вопросов местного значения, а не реализация государственных задач.

В 2017 году активно развивался институт самообложения граждан. Так, **поступления в местные бюджеты от самообложения составили 377,4 млн рублей**, что выше показателя 2016 года на 57%.

Применение института самообложения граждан позволяет достаточно эффективно решать отдельные вопросы местного значения, наиболее актуальные для конкретных муни-

Объем поступлений в местные бюджеты от самообложения граждан, млн рублей



ципальных образований, в основном связанные с развитием и обустройством территорий. В то же время согласно данным субъектов РФ весь объем поступлений в местные бюджеты от применения указанного института приходится на небольшие поселения, что связано со сложностью применения данного механизма в крупных муниципальных образованиях и требует его совершенствования.

В связи с этим Государственной думой принят Федеральный закон от 05.12.2017 №389-ФЗ «О внесении изменений в статьи 25.1 и 56 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Данным Федеральным законом внесены изменения в нормы Федерального закона №131-ФЗ, допускающие возможность принятия решений о введении самообложения и об использовании средств самообложения граждан не только на местном референдуме в пределах территории отдельного муниципального образования, но и на сходе граждан в отдельных населенных пунктах, входящих в состав поселения, городского округа, внутригородского района, внутригородской территории федерального значения, что дает возможность использовать привлечение средств граждан и осуществлять софинансирование расходов из соответствующих региональных бюджетов для решения конкретных вопросов местного значения в пределах отдельных населенных пунктов, для которых этот вопрос актуален.

В настоящее время остро встает вопрос увеличения объема муниципального долга. По состоянию на 01.01.2018 **объем долговых обязательств муниципальных образований составил около 367,98 млрд рублей**, или 32,8% к объему налоговых доходов местных бюджетов, в том числе по видам заимствований:

- ☒ 21,07 млрд рублей – муниципальные ценные бумаги;
- ☒ 241,22 млрд рублей – кредиты от кредитных организаций;
- ☒ 90,43 млрд рублей – бюджетные кредиты от других бюджетов бюджетной системы РФ;
- ☒ 15,25 млрд рублей – муниципальные гарантии;
- ☒ 0,01 млрд рублей – иные долговые обязательства.

Объем муниципального долга увеличился в 3 раза по сравнению с показателями 2006 года.

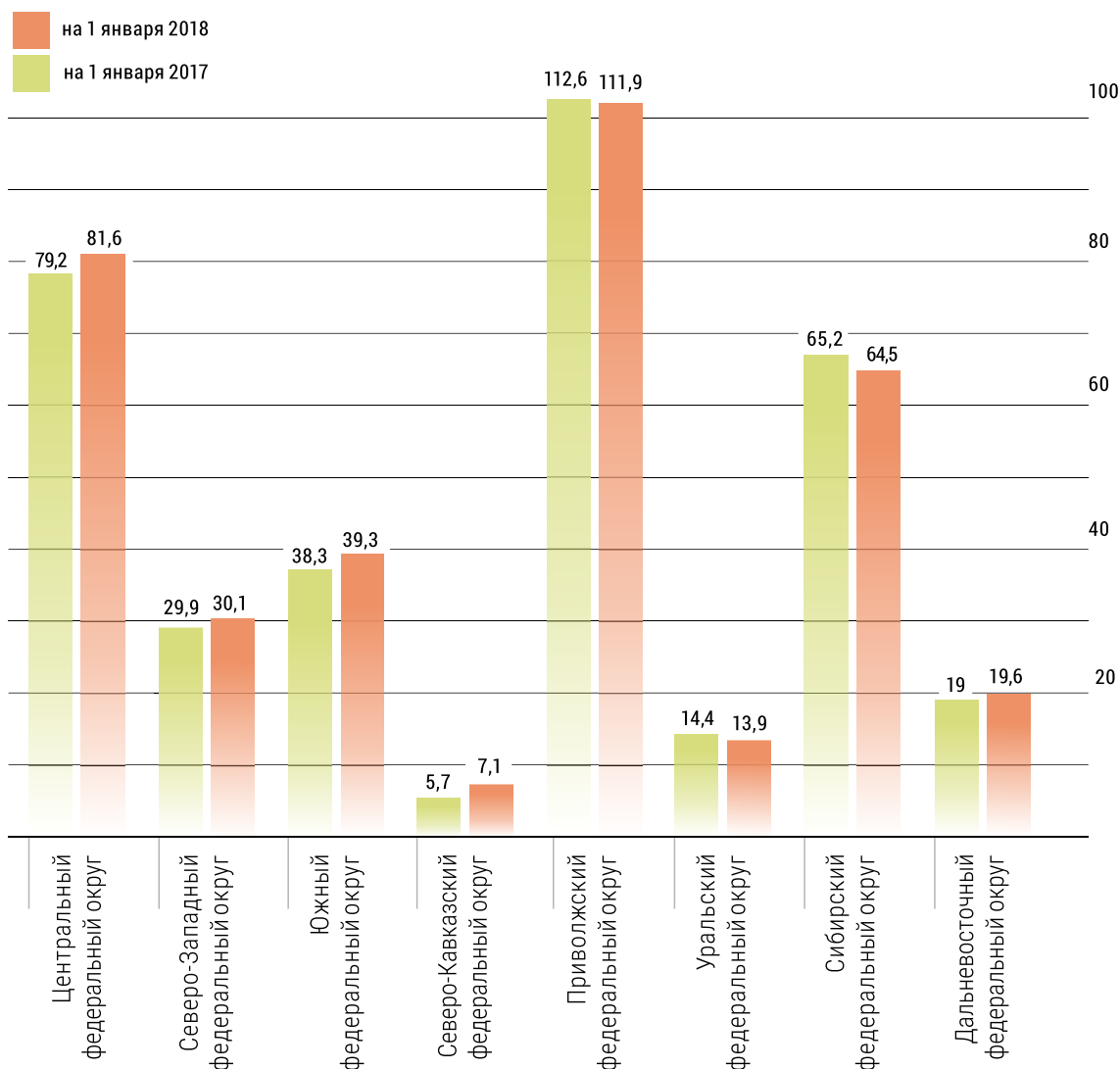
Объем расходов местных бюджетов в 2017 году составил 3882,2 млрд рублей.

Муниципальные районы и городские округа больше всего тратят на образование, на это уходит более 50% расходов. Городские поселения больше всего расходуют средств на решение вопросов ЖКХ – 43% расходов бюджета. **У сельских**

Структура муниципального долга в РФ на 01.01.2018, млрд рублей



Объем муниципального долга в разрезе федеральных округов, млрд рублей



поселений значительный объем расходов приходится на финансирование системы муниципального управления – 29%.

В 2017 году среди видов муниципальных образований ограничения бюджетного процесса на муниципальном уровне, установленные статьей 136 Бюджетного кодекса, в наибольшей степени затронули муниципальные районы, сельские поселения, внутригородские районы и внутригородские муниципальные образования.

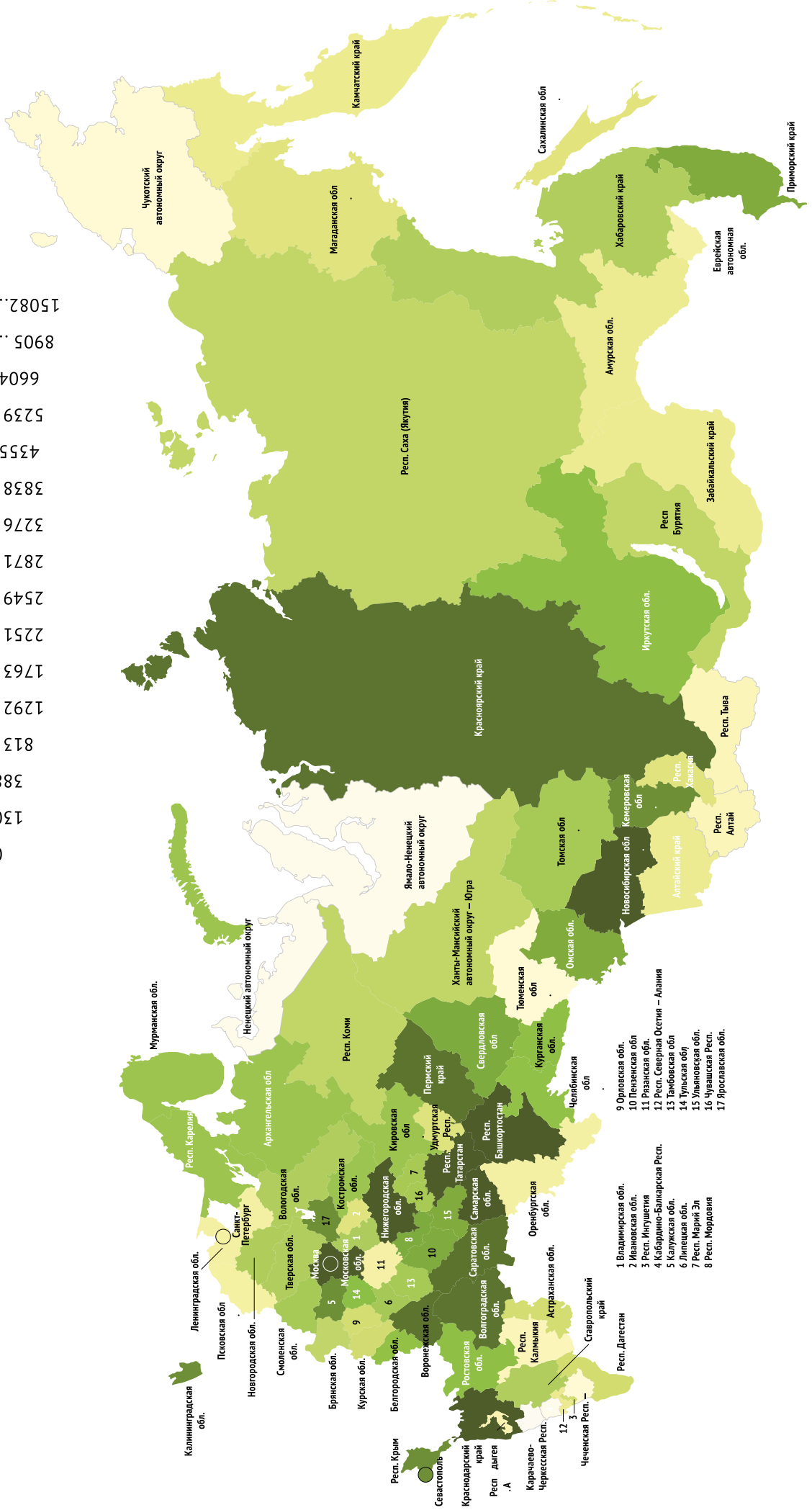
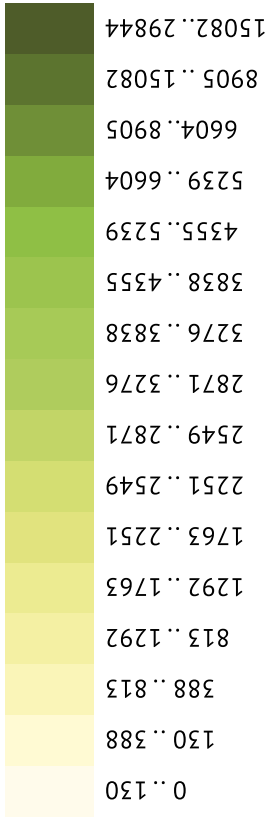
На фоне роста налоговых доходов в отдельных регионах в целом по стране доля налоговых доходов местных бюджетов в общем объеме доходов за последние годы остается на уровне 29%.

Органы местного самоуправления все в большей степени зависят не от собственных усилий, а от финансовых возможностей региональных бюджетов.

Оптимальным является соотношение, когда вопросы местного значения муниципального образования, предусмотренные Федеральным законом №131-ФЗ, на 100% покрываются собственными доходами местного бюджета.

Очевидна потребность местных бюджетов в увеличении доли налоговых поступлений.

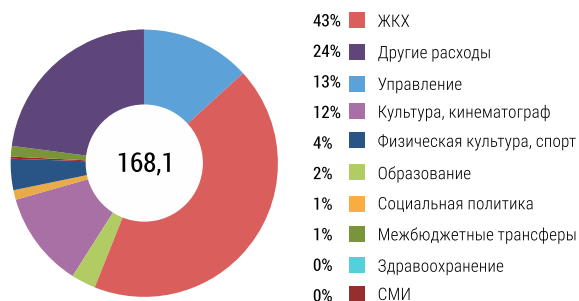
ОБЪЕМ МУНИЦИПАЛЬНОГО ДОЛГА ПО СОСТОЯНИЮ НА 01.01.2018, млн рублей



- 1 Владимирская обл.
- 2 Ивановская обл.
- 3 Респ. Ингушетия
- 4 Кабардино-Балкарская Респ.
- 5 Калужская обл.
- 6 Липецкая обл.
- 7 Респ. Марий Эл
- 8 Респ. Мордовия
- 9 Орловская обл.
- 10 Пензенская обл.
- 11 Рязанская обл.
- 12 Респ. Северная Осетия – Алания
- 13 Тамбовская обл.
- 14 Тульская обл.
- 15 Ульяновская обл.
- 16 Чувашская Респ.
- 17 Ярославская обл.

Структура расходов местных бюджетов по видам МО, млн рублей

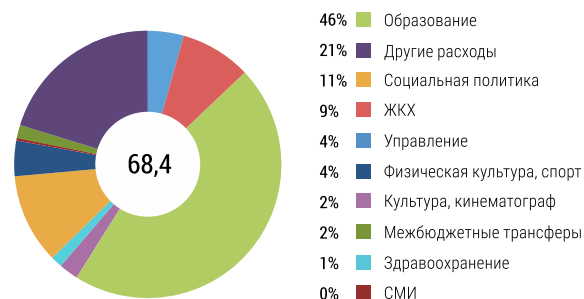
Структура расходов местных бюджетов городских поселений в 2017 г.



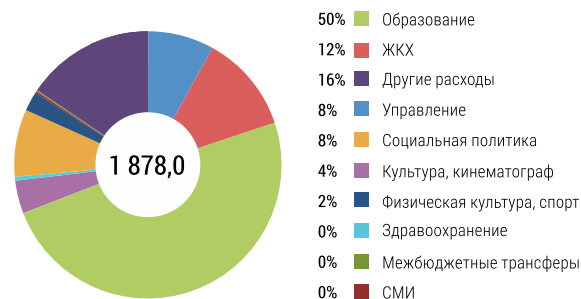
Структура расходов местных бюджетов муниципальных районов в 2017 г.



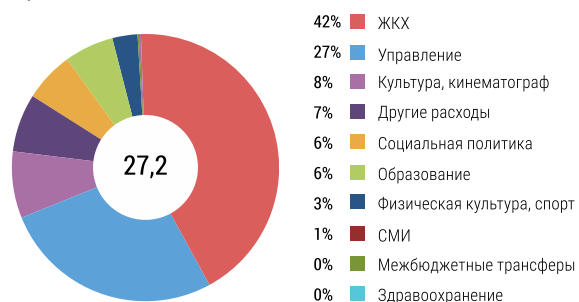
Структура расходов местных бюджетов городских округов с внутригородским делением в 2017 г.



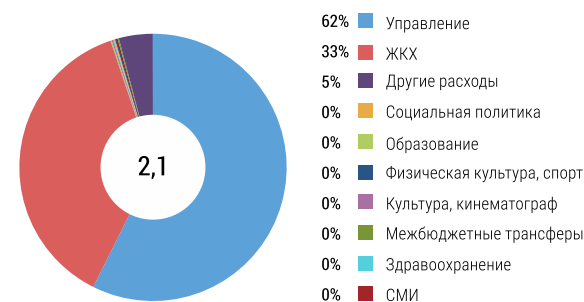
Структура расходов местных бюджетов городских округов в 2017 г.



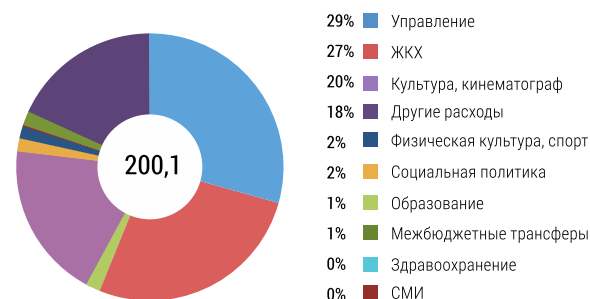
Структура расходов местных бюджетов внутригородских муниципальных образований в 2017 г.

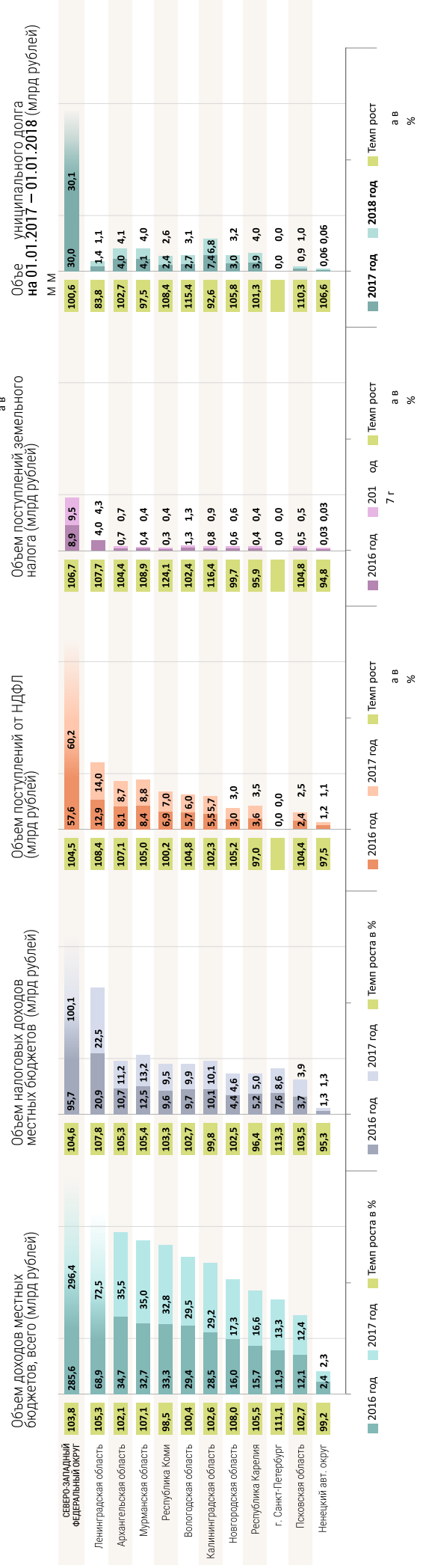
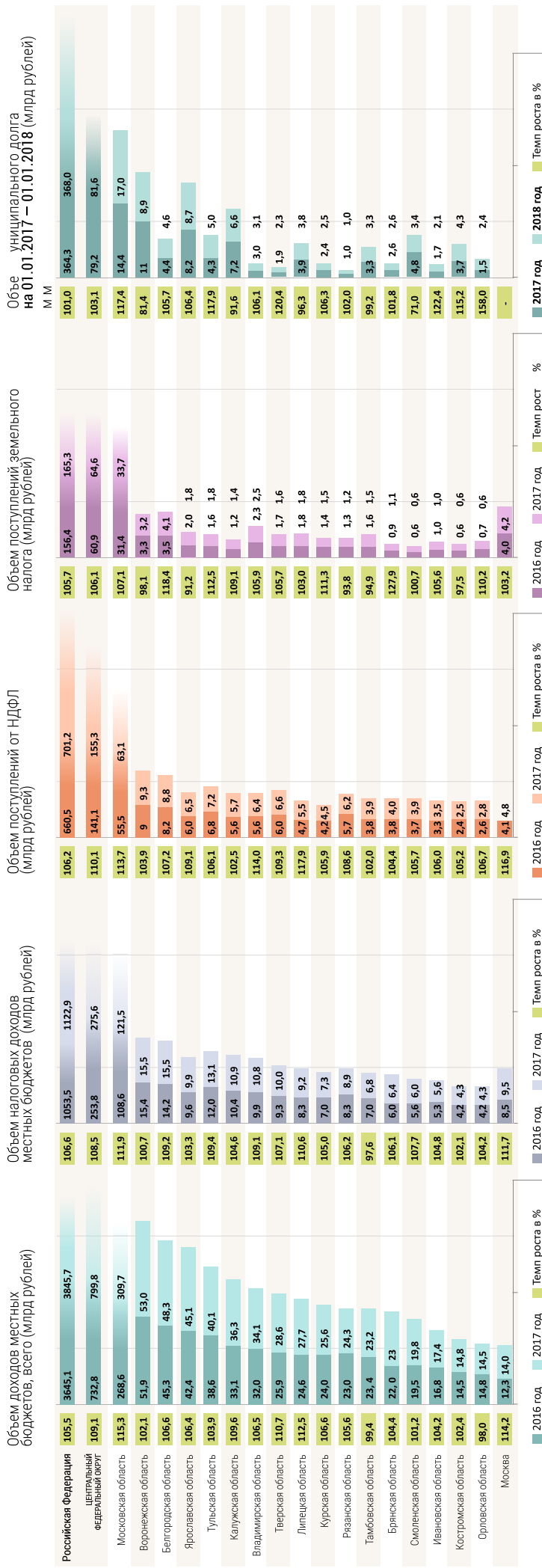


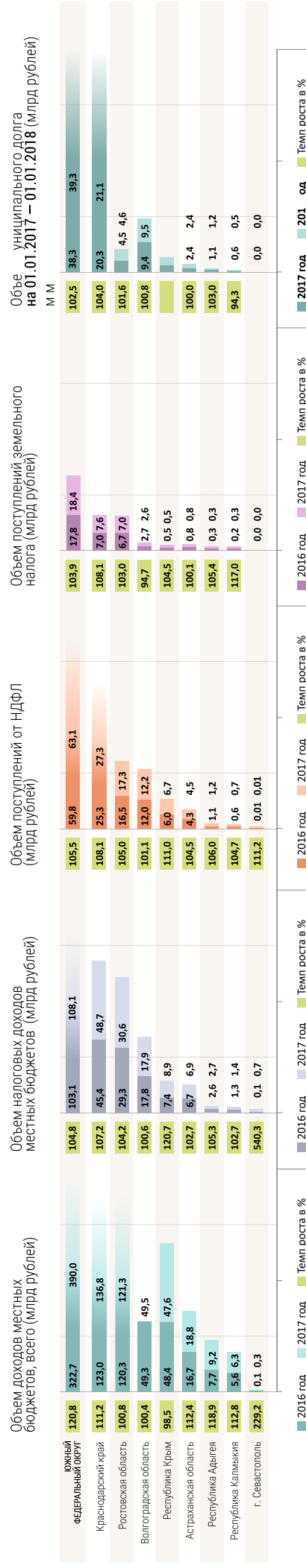
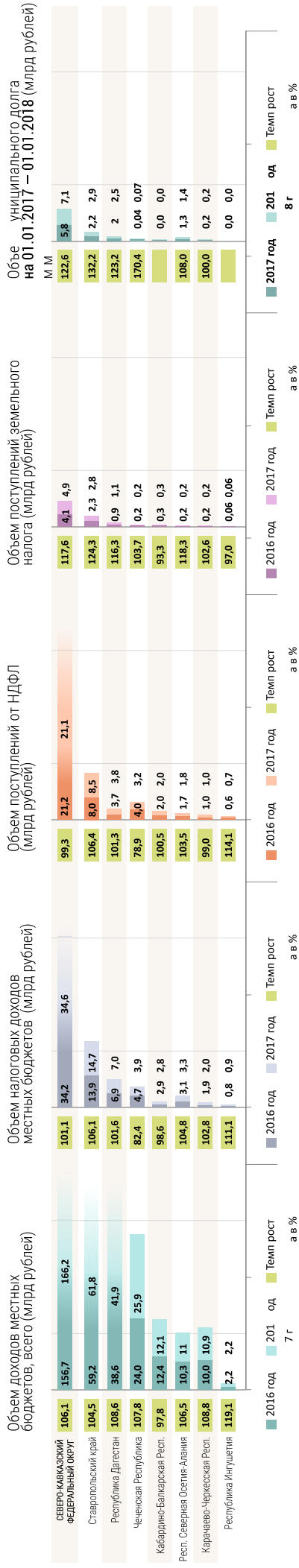
Структура расходов местных бюджетов внутригородских районов в 2017 г.

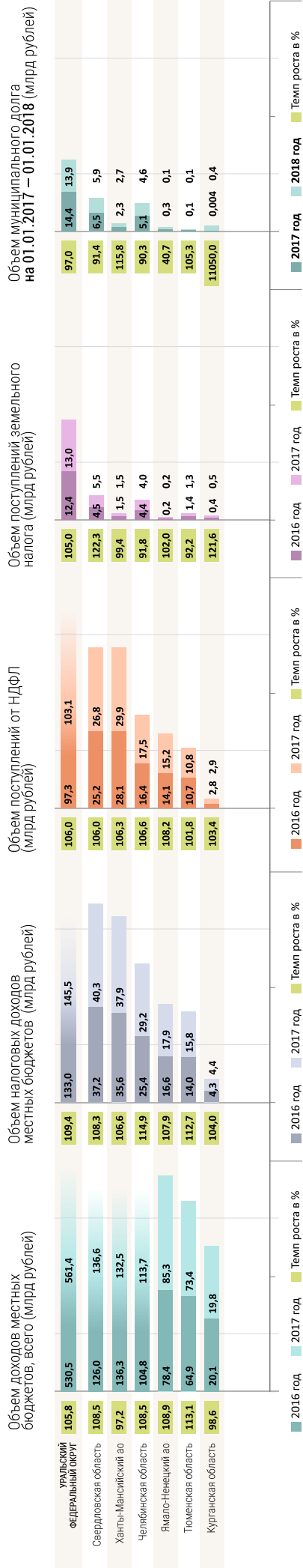
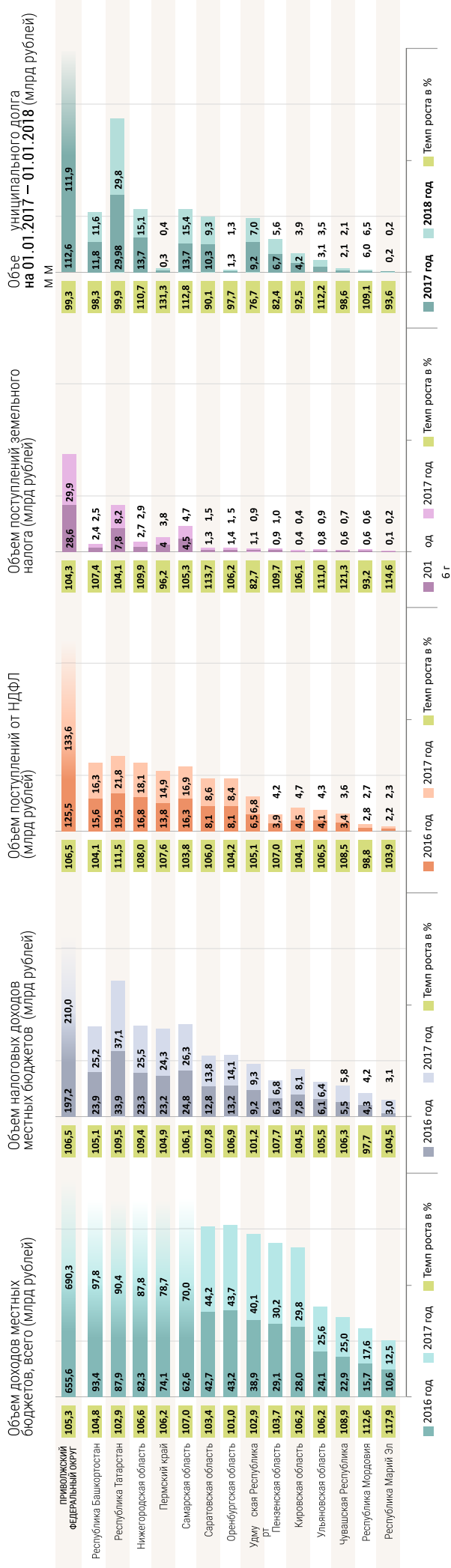


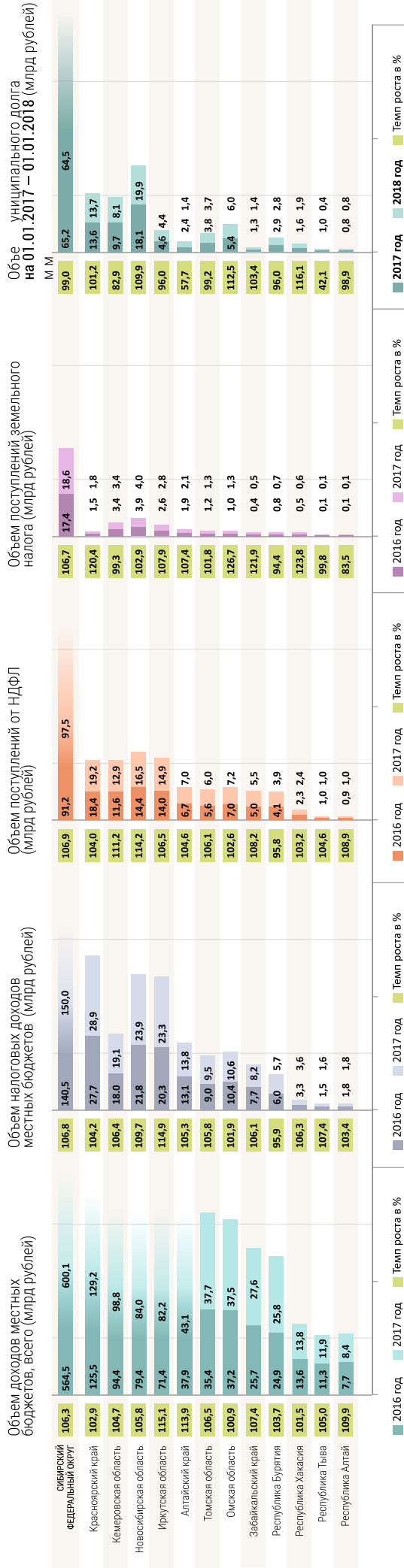
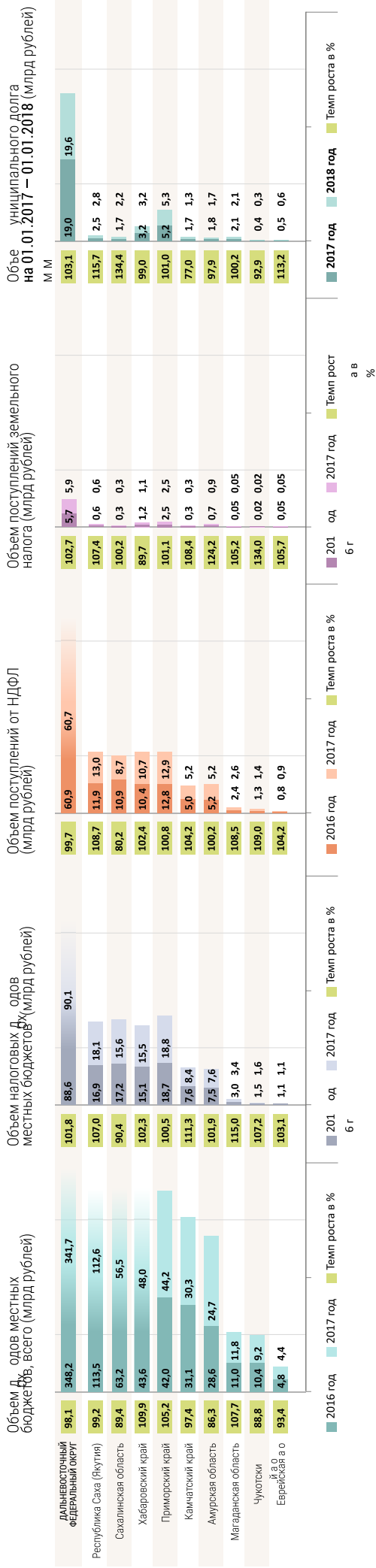
Структура расходов местных бюджетов сельских поселений в 2017 г.



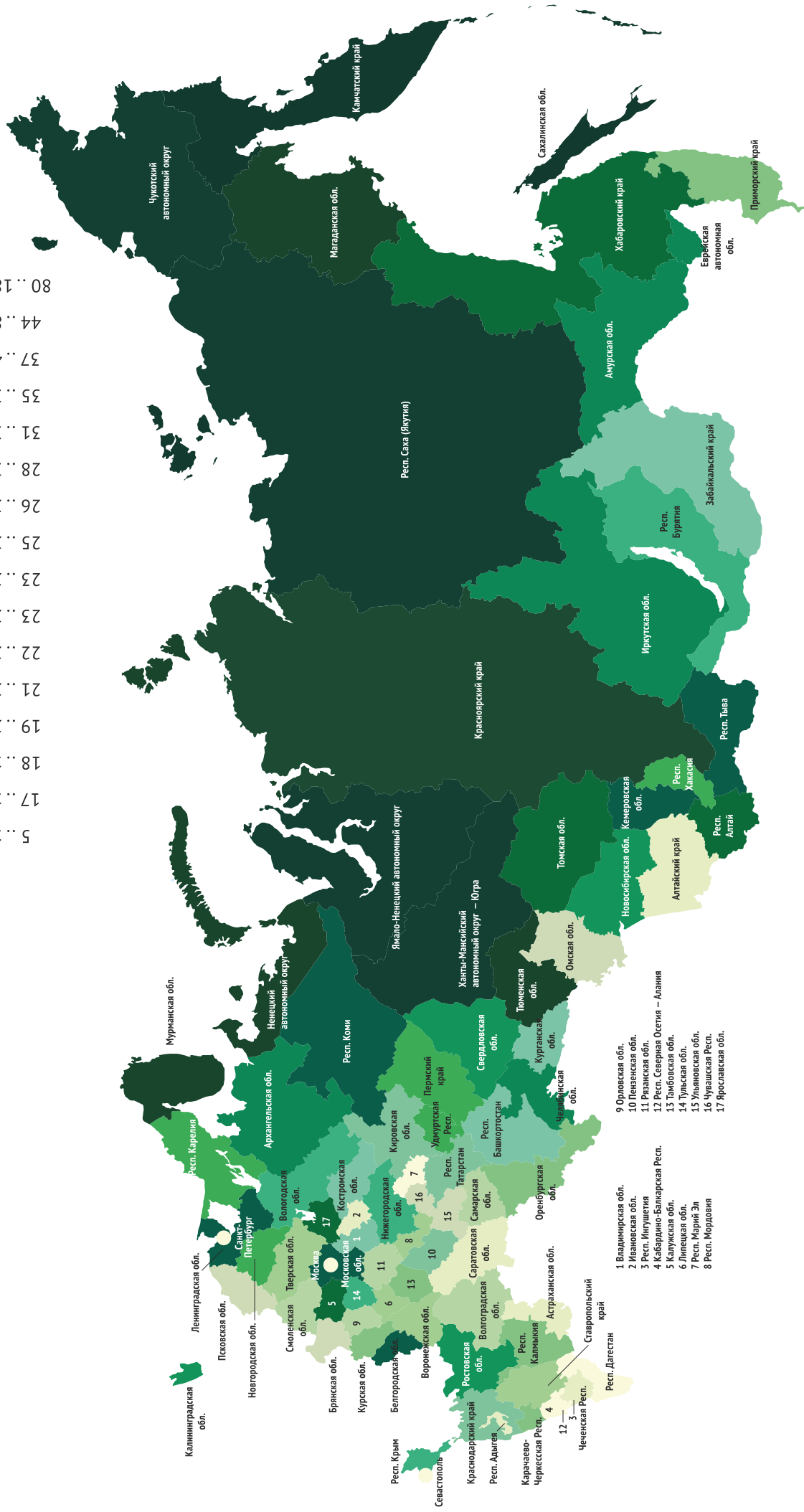
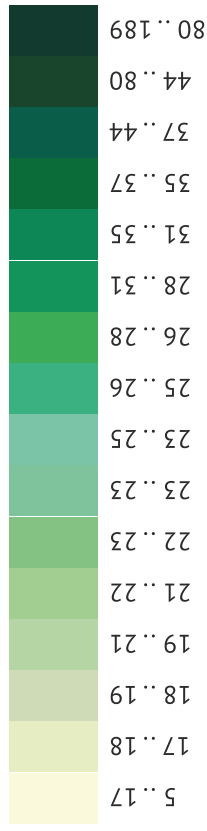






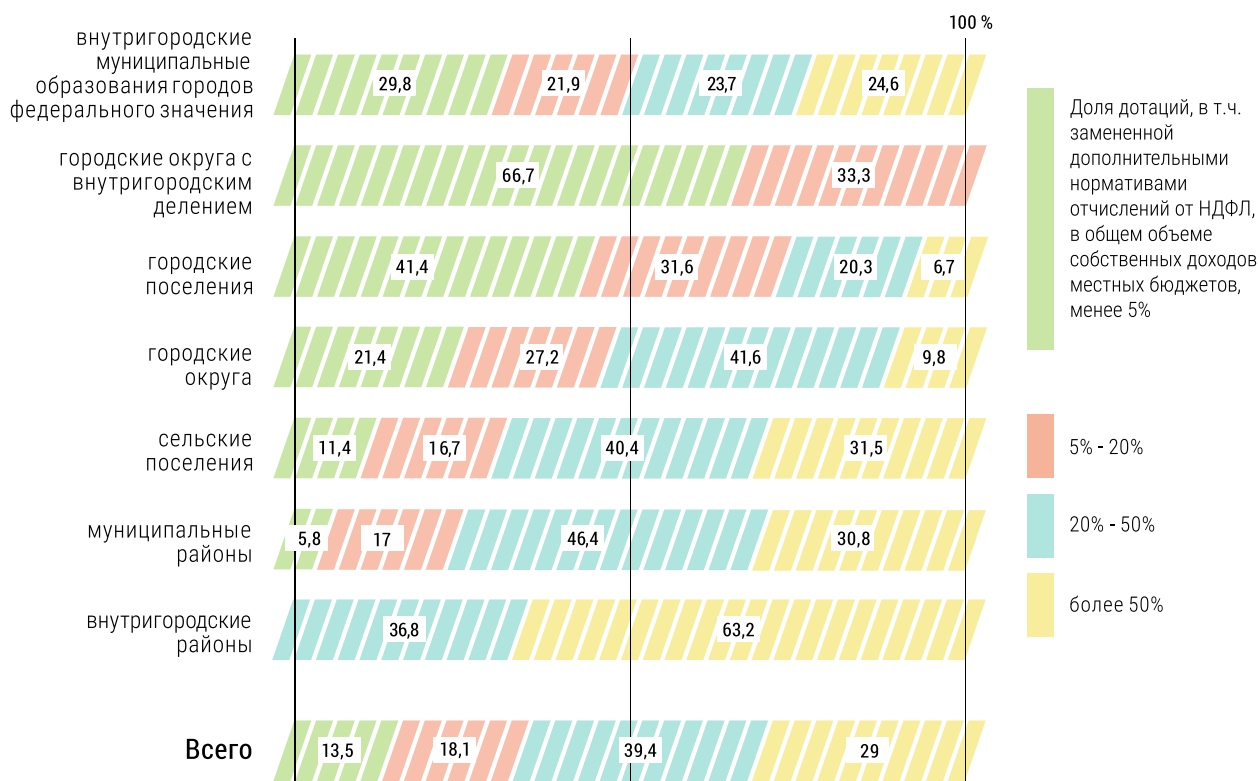


РАСХОДЫ МЕСТНЫХ БЮДЖЕТОВ ЗА 2017 ГОД в расчете на 1 жителя, тыс. рублей



- 1 Владимирская обл.
- 2 Ивановская обл.
- 3 Респ. Ингушетия
- 4 Кабардино-Балкарская Респ.
- 5 Кагульская обл.
- 6 Липецкая обл.
- 7 Респ. Марий Эл
- 8 Респ. Мордовия
- 9 Орловская обл.
- 10 Пензенская обл.
- 11 Рязанская обл.
- 12 Респ. Северная Осетия – Алания
- 13 Тамбовская обл.
- 14 Тульская обл.
- 15 Ульяновская обл.
- 16 Чувашская Респ.
- 17 Ярославская обл.

Распределение в 2017 году количества муниципальных образований по видам в зависимости от степени дотационности, %



В сфере регулирования местного самоуправления по-прежнему сохраняется ряд проблем:

- ☒ сохранение значительных диспропорций в разграничении финансовых полномочий между федеральным центром, регионами и муниципальными образованиями;
- ☒ неоднозначное правовое регулирование содержания вопросов местного значения, полномочий и прав органов местного самоуправления, снижающее эффективность использования бюджетных средств для их реализации;
- ☒ сохранение дифференциации бюджетной обеспеченности муниципальных образований;
- ☒ постоянное сокращение самостоятельности органов местного самоуправления в расходовании бюджетных средств;
- ☒ продолжающаяся централизация доходных источников субфедерального уровня в бюджетах регионов в ущерб бюджетам местных органов власти;
- ☒ увеличение муниципального долга;
- ☒ нехватка квалифицированных кадров, необходимых для исполнения вопросов местного значения, а также для ведения соответствующей бюджетной отчетности в муниципальных образованиях на уровне поселений.

Очевидно, что без создания прочной финансовой базы на всех уровнях бюджетной системы, и прежде всего, на уровне местного самоуправления, невозможно выстраивать сбалансированные межбюджетные отношения.

Следует констатировать, что в настоящее время в сфере финансово-экономических основ местного самоуправления имеют место такие негативные факторы, как сугубо фи-

скальный (не развивающий) характер бюджетной системы, чрезвычайная ограниченность возможностей муниципального образования быть самостоятельным хозяйствующим субъектом и связанная с этим чрезвычайная ограниченность в использовании муниципального имущества как инструмента социального и инфраструктурного развития и, что самое главное, отсутствие в местных бюджетах бюджетов развития.

В настоящее время в сфере межбюджетных отношений сохраняется тенденция бюджетной централизации. Так, исходя из первоначального прогноза параметров бюджетной системы РФ доля налоговых и неналоговых доходов консолидированных бюджетов субъектов РФ (без учета межбюджетных трансфертов) в общем объеме доходов консолидированного бюджета РФ (за исключением бюджетов государственных внебюджетных фондов) должна составить в 2017 году 38,0% (8,2 трлн рублей), а федерального бюджета — 62,0% (13,5 трлн рублей).

Доля налоговых и неналоговых доходов бюджетов субъектов РФ (без учета межбюджетных трансфертов) в общем объеме доходов консолидированного бюджета субъекта РФ составляет 84,0% (8,2 трлн рублей), а налоговых и неналоговых доходов местных бюджетов — 16,0% (1,3 трлн рублей).

В доходах консолидированного бюджета субъекта РФ (9,77 трлн рублей) доля общих доходов субъектов РФ составляет 63%, а доля доходов консолидированных местных бюджетов — всего лишь 37%. Таким образом, доходы федерального, регионального и местных бюджетов формируются по принципу: чем ниже уровень бюджетной системы, тем меньше доходов он получает («принцип перевернутой пирамиды»).

Указанная централизация финансовых средств в федеральном бюджете при значительном дефиците финансовых средств бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов приводит к перераспределению их значительной части между бюджетами нижестоящих уровней бюджетной системы РФ в качестве межбюджетных трансфертов и бюджетных кредитов, что приводит к дотационности и чрезвычайной финансовой зависимости бюджетов нижестоящих уровней бюджетной системы РФ от бюджетов вышестоящего уровня и отсутствию у них достаточных стимулов для развития налогового потенциала.

Таким образом, финансовое положение большинства субъектов РФ и муниципальных образований в значительной степени зависит не от их собственных усилий, а от финансовых возможностей бюджетов вышестоящего уровня, размеров межбюджетных трансфертов и налоговых доходов, передаваемых из бюджетов вышестоящего уровня, а также эффективности и обоснованности механизмов их распределения между региональными бюджетами и между бюджетами муниципальных образований.

В этой связи необходимо рассмотреть вопрос о возобновлении положения о 50-процентной доле объема доходов субъектов в общем объеме доходов бюджетной системы РФ, а также 50-процентной доле объема доходов муниципальных образований в общем объеме консолидированного бюджета субъекта РФ.

Более того, необходимо перевернуть «пирамиду бюджетного регулирования», соотнеся при этом доходы местных бюджетов с расходами, допустив наличие бюджетов развития в структуре местных бюджетов. Бюджетная система должна носить не сугубо фискальный, а стимулирующий характер: там, где это возможно, межбюджетные транс-

ферты должны заменяться собственными налоговыми и иными доходами, на расширение базы которых муниципалитеты смогут влиять и которые смогут сами администрировать.

Фактически, по данным Минфина России, на сегодняшний день значительную часть доходов муниципальных образований составляют межбюджетные трансферты из других бюджетов бюджетной системы. В общем объеме доходов местных бюджетов в 2016 году доля межбюджетных трансфертов составила 63,5%, или 2314 млрд руб. В 2017 году тенденций к существенному изменению по данному вопросу также не прослеживалось.

В этой связи необходимы следующие первоочередные меры:

1. Разработать и утвердить Указом Президента РФ документ, определяющий основные направления (стратегию) дальнейшего развития местного самоуправления в Российской Федерации и основные направления государственной политики в области местного самоуправления.

2. В связи с упразднением Министерства регионального развития РФ в системе федеральных органов исполнительной власти не осталось структуры, комплексно и системно отвечающей за состояние и развитие местного самоуправления в стране. Необходимо рассмотреть вопрос о создании такого органа в составе Правительства РФ.

3. Необходимо изменить вектор финансово-бюджетной политики государства по отношению к местному самоуправлению с фискальной на стимулирующую. Преимущественно закреплять за органами местного самоуправления те источники доходов, на формирование которых органы местного самоуправления могут оказывать влияние, в первую очередь доходы от малого и среднего бизнеса. Обеспечить баланс между объемами полномочий местного самоуправления и их финансовым обеспечением. В этих целях внести необходимые изменения в Бюджетный и Налоговый кодексы РФ.

4. Рассмотреть вопрос о возобновлении положения о 50-процентной доле объема доходов субъектов в общем объеме доходов бюджетной системы Российской Федерации, а также 50-процентной доле объема доходов муниципальных образований в общем объеме консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации.

5. Зачисление НДФЛ по месту жительства налогоплательщика.

В настоящее время доходы от НДФЛ зачисляются по месту основной работы граждан, а не по месту их жительства. В связи с этим отчисления от данного налога поступают в основном в бюджеты крупных промышленно развитых городов, в которых работает значительная часть жителей сельских поселений и малых городов, а не в бюджеты этих муниципалитетов.

Вместе с тем предоставление указанным гражданам необходимых жизненно важных общественных услуг осуществляется по месту их жительства. Таким образом, порядок зачисления поступлений от НДФЛ значительно сокращает доходную базу бюджетов сельских поселений и малых городов, а также не стимулирует их социально-экономическое развитие. С учетом того, что НДФЛ — самый крупный налоговый доход для местных бюд-

жетов, можно с большой долей уверенности сказать, что развитие малых муниципалитетов без изменения порядка зачисления НДФЛ (не по месту основной работы, а по месту жительства граждан) невозможно.

6. Передача местным бюджетам 1,0–1,5 % от налога на прибыль.

Передача местным бюджетам налоговой ставки налога на прибыль организаций в размере 1,0–1,5 % позволила бы компенсировать выпадающие доходы бюджетов крупных промышленно развитых городов от изменения порядка уплаты НДФЛ. При этом в целях более равномерного распределения поступлений от налога на прибыль организацией между местными бюджетами необходимо проработать вопрос об изменении порядка его взимания, установленного в Налоговом кодексе.

7. Введение, помимо курортного сбора, некоторых других местных сборов (сбора на добычу общераспространенных полезных ископаемых (природного сырья) на территории муниципальных образований (песок, гравий, глина, торф, известняк и др.), торгового сбора во всех городских округах и муниципальных районах, сбора за право использования участков недр для строительства и эксплуатации подземных сооружений местного значения, за право размещения мусорных полигонов и объектов мусоропереработки, сбора за использование местной символики и за право на рекламу, что представляется особенно актуальным для исторических городов и поселений).

8. Введение в качестве местного налога транспортного налога в отношении физических лиц, на которых в соответствии с законодательством РФ зарегистрированы транспортные средства, признаваемые объектом налогообложения, с зачислением поступлений от данного налога в муниципальные дорожные фонды в составе местных бюджетов. При этом необходимо предусмотреть возможность использования данных средств не только на строительство и содержание автомобильных дорог общего пользования местного значения, но и на решение вопросов благоустройства территорий муниципальных образований, что будет являться дополнительным стимулом для муниципалитетов.

9. Ввести систему уплаты земельного налога со всех линейных объектов.

10. Закрепить срок для государственной регистрации прав на недвижимое имущество с момента появления оснований для такой регистрации, а также установить административную ответственность за нарушение таких сроков.

11. Предусмотреть в качестве одного из условий регистрации сделки с имуществом отсутствие задолженности по налогу на имущество физических лиц.

12. Предусмотреть механизм, согласно которому физические и юридические лица вправе осуществлять в пользу муниципальных образований добровольные пожертвования денежных средств и имущества для использования в целях решения вопросов местного значения, а также выполнять работы и оказывать услуги для муниципальных нужд на добровольной и безвозмездной основе.

13. Предусмотреть возможность объединения представительных органов власти муниципального района и поселения, являющегося административным центром муниципального района, а также формирования единого бюджета муниципального района и поселения, являющегося административным центром муниципального района, для тех случаев, когда создана единая администрация, исполняющая полномочия администрации муниципального района и поселения, являющегося административным центром указанного муниципального района.

Компетенции местного самоуправления

Компетенции местного самоуправления – сложная правовая категория, включающая в себя:

1. Решение вопросов местного значения.
2. Полномочия по решению вопросов местного значения.
3. Права органов местного самоуправления на решение вопросов, не отнесенных к вопросам местного значения.
4. Разграничение полномочий между органами государственной власти РФ, субъектов РФ и органами местного самоуправления.
5. Делегирование отдельных государственных полномочий от органов государственной власти органам местного самоуправления.
6. Перераспределение полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъектов РФ.
7. Передача полномочий по вопросам местного значения от органов местного самоуправления поселений, входящих в состав муниципального района, органам местного самоуправления этого муниципального района и обратно (по соглашениям).
8. Закрепление законами субъектов РФ вопросов местного значения муниципального района за сельскими поселениями и вопросов местного значения городских округов за внутригородскими районами.
9. Разграничение законами субъектов РФ полномочий по вопросам местного значения между органами местного самоуправления городских округов и внутригородских районов.
10. Установление законами субъектов РФ дополнительных вопросов местного значения городских округов с внутригородским делением.
11. Закрепление законами субъектов РФ вопросов местного значения, решаемых внутригородскими муниципальными образованиями.

Вопросы местного значения определены Федеральным законом №131-ФЗ для всех видов муниципальных образований. Полномочия органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения устанавливаются Федеральным законом №131-ФЗ, а также отраслевыми федеральными законами. Так, согласно мониторингу Конгресса 123 федеральных закона закрепляют 821 полномочие органов местного самоуправления, из них 147 не соответствуют вопросам местного значения.

Принятие и реализация Федерального закона №136-ФЗ положило начало серьезным изменениям в сфере местного самоуправления, в том числе в части его компетенционных основ. Были установлены различные перечни вопросов местного значения для сельских и городских поселений, при этом за сельскими поселениями оставили только 13 вопросов вместо прежних 39, но субъектам РФ предоставили право своими законами дополни-

тельно закреплять за сельскими поселениями вопросы из числа вопросов местного значения городских поселений.

Наиболее ярким нововведением было положение о перераспределении полномочий региональным законом от муниципальных образований субъекту РФ. При этом перераспределение возможно только в том случае, если оно прямо предусмотрено в отраслевом федеральном законе. По данным Минфина России, в прошлом году перераспределение полномочий осуществилось в 17 субъектах РФ, а расходы региональных бюджетов на исполнение перераспределенных полномочий составили 6,17 млрд рублей. Наиболее часто перераспределяются полномочия по распоряжению земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена, полномочия в сферах территориального планирования, землепользования и застройки, реже – в сфере энерго-, тепло- и водоснабжения, а также полномочия в области здравоохранения, культуры и спорта. В то же время необходимо отметить, что Конституционный Суд РФ в одном из своих постановлений определил, что, исходя из прямого предписания части 1 статьи 130 Конституции РФ вопросы местного значения могут и должны решать именно органы местного самоуправления или население непосредственно, а не органы государственной власти. На органы же государственной власти возлагается обязанность создавать необходимые правовые, организационные, материально-финансовые и другие условия для становления и развития местного самоуправления и оказывать содействие населению в осуществлении права на местное самоуправление. Представляется правильной позиция, согласно которой перераспределение полномочий возможно только в случае, если оно действительно способствует эффективному исполнению полномочий.

Кроме того, следует отметить, что институт перераспределения полномочий в целом соответствует федеративной природе российского государства и при правильном его применении может быть вполне эффективным инструментом оптимизации полномочий местного самоуправления с учетом региональных и местных условий.

В то же время в Конституции РФ (часть 2 статьи 132) предусматривается единственно возможный способ передачи государственных полномочий органам местного самоуправления – путем наделения законом органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями с передачей необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств. В связи с этим перераспределение полномочий (временное по своей природе) возможно только с муниципального уровня на региональный и только по вопросам местного значения, и перераспределенные таким образом полномочия остаются муниципальными полномочиями, осуществление которых передано на определенный срок субъекту РФ. Государственными они с точки зрения уровня публичной власти не становятся и, соответственно, не могут быть переданы в качестве государственных обратно органам местного самоуправления.

Принятие законов субъектов РФ о делегировании как государственных ранее перераспределенных полномочий является неправомерным, и в соответствии со сложившейся судебной практикой рассматриваемые положения региональных законов признаются недействующими (см., например, Апелляционное определение Верховного Суда РФ от 30.08.2016 №46-АПГ16-10).

Передача же полномочий, установленных федеральными законами для регионального уровня, от органов государственной власти субъекта РФ органам местного самоуправления возможна только путем наделения законом субъекта РФ органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, причем перечень полномочий, которые могут таким образом передаваться, исчерпывающим образом определен в части 6 статьи 263 Федерального закона №184-ФЗ.

Складывающееся положение дел в отдельных субъектах РФ требует ведения постоянного мониторинга принятых в субъектах федерации законов, предусматривающих перераспределение вопросов местного значения (от муниципальных районов сельским поселениям) и полномочий по решению вопросов местного значения (от муниципальных образований регионам), равно как и набора делегированных государственных полномочий в целях оценки соответствия всей этой практики принципу subsidiarity (пункт 3 статьи 4 Европейской хартии местного самоуправления).

Принцип subsidiarity предполагает, что осуществление публичных функций, 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.

Доля средств, передаваемых местным бюджетам в виде субвенций для финансирования делегированных государственных полномочий, составляет по итогам 2017 года 34,9% консолидированных доходов местных бюджетов, или 1340,9 млрд рублей (данные Минфина России). Объем субвенций превышает объем налоговых доходов местных бюджетов почти на 20%. В то же время необходимо отметить, что реализация делегированных государственных полномочий на основе субвенций из бюджетов вышестоящего уровня не способствует укреплению налогового потенциала муниципальных образований, не стимулирует органы местного самоуправления к эффективному исполнению переданных (не собственных) полномочий, возложенных на них без их согласия и зачастую без достаточного финансового и материального обеспечения.

Основной объем субвенций (50,2%) в 2017 году был предоставлен бюджетам муниципальных районов (673,6 млрд рублей), в бюджеты городских округов поступило 635,9 млрд рублей, или 47,4% от общего объема субвенций. Это связано с тем, что государственные полномочия преимущественно делегируются на уровень муниципальных районов и городских округов. Субвенции бюджетам городских поселений составили 0,6 млрд рублей и бюджетам сельских поселений – 2,7 млрд рублей, или 0,04% и 0,20% соответственно.

В 2017 году субъекты РФ передали на местный уровень следующие государственные полномочия:

- ⊠ 82 субъекта РФ — полномочие по определению перечня должностных лиц, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных законами субъектов РФ, создание комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав и организация деятельности этих комиссий, создание административных комиссий, иных коллегиальных органов в целях привлечения к административной ответственности, предусмотренной законами субъектов РФ;
- ⊠ 70 субъектов РФ — полномочие по социальной поддержке и социальному обслуживанию граждан пожилого возраста и инвалидов, граждан, находящихся в трудной жизненной ситуации, а также детей-сирот, безнадзорных детей, детей, оставшихся без попечения родителей (за исключением детей, обучающихся в федеральных образовательных учреждениях), социальной поддержке ветеранов труда, лиц, проработавших в тылу в период Великой Отечественной войны 1941–1945 годов, семей, имеющих детей (в том числе многодетных семей, одиноких родителей), жертв политических репрессий, малоимущих граждан, в том числе за счет предоставления субвенций местным бюджетам для выплаты пособий на оплату проезда на общественном транспорте, иных социальных пособий, а также для возмещения расходов муниципальных образований в связи с предоставлением законами субъекта РФ льгот отдельным категориям граждан, в том числе льгот по оплате услуг связи, организации предоставления гражданам субсидий на оплату жилых помещений и коммунальных услуг;
- ⊠ 63 субъекта РФ — полномочие по организации и осуществлению деятельности по опеке и попечительству;
- ⊠ 60 субъектов РФ — полномочие по организации проведения на территории субъекта РФ мероприятий по предупреждению и ликвидации болезней животных, их лечению, отлову и содержанию безнадзорных животных, защите населения от болезней, общих для человека и животных, за исключением вопросов, решение которых отнесено к ведению РФ;
- ⊠ 58 субъектов РФ — полномочие по выравниванию бюджетной обеспеченности муниципальных образований в порядке, установленном федеральным законом;
- ⊠ 48 субъектов РФ — полномочие по обеспечению детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, жилыми помещениями;
- ⊠ 37 субъектов РФ — полномочие по формированию и содержанию архивных фондов субъекта РФ;
- ⊠ 29 субъектов РФ — полномочие по организации предоставления общего образования в государственных образовательных организациях субъектов РФ, созданию условий для осуществления присмотра и ухода за детьми, содержания детей в государственных образовательных организациях субъектов РФ;
- ⊠ 25 субъектов РФ — полномочие по финансовому обеспечению получения дошкольного образования в частных дошкольных образовательных организациях, дошкольного, начального общего, основного общего, среднего общего образования в частных общеобразовательных организациях, осуществляющих образовательную деятельность по имеющим государственную аккредитацию основным общеобразовательным программам, посредством предоставления указанным образовательным органи-

- ям субсидий на возмещение затрат, включая расходы на оплату труда, приобретение учебников и учебных пособий, средств обучения, игр, игрушек (за исключением расходов на содержание зданий и оплату коммунальных услуг), в соответствии с нормативами, указанными в подпункте 13 пункта 2 статьи 236 Федерального закона №184-ФЗ;
- ☒ 24 субъекта РФ – полномочие по поддержке сельскохозяйственного производства (за исключением мероприятий, предусмотренных федеральными целевыми программами), разработке и реализации государственных программ (подпрограмм) субъекта РФ, содержащих мероприятия, направленные на развитие малого и среднего предпринимательства, и проектов в области развития субъектов малого и среднего предпринимательства;
 - ☒ 20 субъектов РФ – осуществление мероприятий в области охраны труда, предусмотренных трудовым законодательством;
 - ☒ 17 субъектов РФ – установление подлежащих государственному регулированию цен (тарифов) на товары (услуги) в соответствии с законодательством РФ.

Наибольшее количество переданных на муниципальный уровень государственных полномочий отмечалось в 2017 году в Ярославской и Челябинской областях – по 17.

Согласно данным Минфина России общий объем расходов местных бюджетов в 2017 году составил 3882,2 млрд рублей, что на 6,2% (или на 227,1 млрд рублей) больше, чем в 2016 году. Расходы на решение вопросов местного значения увеличились по сравнению с 2016 годом на 7,6%, или 179,3 млрд рублей, и составили 2541,3 млрд рублей.

В целом по РФ расходы на решение вопросов местного значения составляют 65,5% от общей суммы расходов местных бюджетов (в городских и сельских поселениях это значение достигло уровня 99,6% и 98,7% соответственно в связи с тем, что на поселенческий уровень передавался незначительный объем государственных полномочий). Относительно 2016 года доля расходов местных бюджетов на решение вопросов местного значения увеличилась на 0,9 процента.

В 2017 году на территориях 60 регионов законами субъектов РФ за сельскими поселениями дополнительно были закреплены другие вопросы местного значения из числа вопросов местного значения городских поселений. При этом нормативы отчислений для бюджетов сельских поселений, предусмотренные пунктом 4 статьи 61.1 Бюджетного кодекса, от НДФЛ установлены в 35 регионах, от ЕСХН – в 27 регионах. В результате общий объем средств, поступивших в бюджеты сельских поселений для исполнения переданных полномочий по решению вопросов местного значения в результате установления указанных нормативов отчислений, составил 10,3 млрд рублей (9,6 млрд руб. от НДФЛ и 0,7 млрд руб. от ЕСХН). Тогда как расходы сельских поселений на исполнение переданных вопросов местного значения в 2017 году составили 34,2 млрд рублей. Таким образом, порядка 70% таких расходов сельских поселений остаются не обеспеченными дополнительными финансовыми ресурсами.

В 2017 году 16020 поселений из 78 субъектов РФ передали свои вопросы местного значения на уровень муниципального района, причем в 35 регионах имели место случаи передачи более 10 вопросов местного значения.

Соглашения о передаче полномочий между муниципальными образованиями заключены органами местного самоуправления большинства поселений (85,8% от общего чис-

ла городских и сельских поселений). В общем количестве муниципальных районов такие соглашения на решение вопросов местного значения поселений заключили органы местного самоуправления 91,1% муниципальных районов.

Самостоятельно решали все вопросы местного значения органы местного самоуправления в 255 городских поселениях (16,8% от общего числа) в 49 регионах и в 2935 сельских поселениях (17,1% от общего числа) в 55 регионах.

Кроме того, на основе соглашений осуществлялась передача отдельных вопросов местного значения муниципальных районов органам местного самоуправления поселений (городских и сельских). Переданные с районного на поселенческий уровень вопросы исполняли 46,2% поселений от их общего количества.

Можно выделить следующие тенденции в сфере компетенции местного самоуправления:

1. Недостаточный учет природы местного самоуправления при распределении полномочий между разными уровнями власти.

2. Уменьшение набора полномочий, исторически присущих местному самоуправлению (общее образование, первичное здравоохранение и социальная защита), и увеличение количества полномочий, имеющих общегосударственный или региональный характер. Так, неоправданно в сферу деятельности местных властей отнесли профилактику терроризма и экстремизма, гражданскую оборону, деятельность аварийно-спасательных служб и формирований и др.

3. Значительный объем делегированных государственных полномочий в структуре компетенции местного самоуправления в сочетании с отсутствием должного методического, организационного и финансового обеспечения.

4. Институт перераспределения полномочий от органов местного самоуправления к региональным органам государственной власти создает риски для изъятия с местного уровня «доходных» видов деятельности.

Для эффективного развития института компетенции местного самоуправления необходимы следующие меры:

1. Создание автоматизированного реестра полномочий всех уровней бюджетной системы РФ.

В целях более корректного и точного заполнения автоматизированного реестра полномочий необходимо каждому полномочию присвоить свой индивидуальный код полномочия. Это позволит распределять все расходы бюджетов бюджетной системы РФ в разрезе полномочий как на этапе формирования бюджетов, так и в процессе их исполнения на любую отчетную дату.

Для этого предлагаем внести изменения в классификацию расходов бюджета, дополнив ее разрядами Кода полномочий. Благодаря казначейской системе исполнения бюджета данные реестров полномочий муниципальных образований будут достоверны и корректны, что позволит более детально подойти к расчету полномочий органов местного самоуправления и формированию модельного бюджета муниципального образования.

Для реализации указанных предложений необходимо:

- ☒ разработать Справочник расходных полномочий с присвоением кода каждому полномочию РФ, субъекта РФ и муниципального образования;
- ☒ внести изменения в Приказ Минфина России от 01.07.2013 №65н «Об утверждении Указаний о порядке применения бюджетной классификации Российской Федерации»;
- ☒ разработать методику отнесения расходов бюджетов бюджетной системы РФ к каждому конкретному полномочию.

2. Соблюдение принципа subsidiarity при формировании компетенции местного самоуправления.

3. Перераспределение полномочий должно носить исключительный характер и иметь четкое обоснование согласно критериям, закрепленным в законодательстве.

4. Полномочия органов местного самоуправления, закрепленные в отраслевом законодательстве, должны соответствовать вопросам местного значения.

5. Обязательное участие представителей муниципальных образований в согласовании перечня перераспределенных полномочий и делегированных государственных полномочий.

6. Легальное определение понятий, описывающих вопросы местного значения: «организация», «создание условий», «участие» и «содействие».

7. Урегулировать вопросы передачи отдельных государственных полномочий и их финансового обеспечения органам местного самоуправления:

- ☒ пункт 5 статьи 19 Федерального закона №131-ФЗ дополнить абзацем следующего содержания: «Ответственность за исполнение отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления, наступает только после получения финансового обеспечения этих полномочий из соответствующего бюджета»;
- ☒ статью 70 Федерального закона №131-ФЗ об ответственности органов местного самоуправления и должностных лиц перед населением муниципального образования, государством, физическими и юридическими лицами дополнить следующим предложением: «В пределах расходных обязательств, предусмотренных местным бюджетом».

Муниципальный контроль и контрольно-надзорные мероприятия в отношении органов местного самоуправления

Важным вопросом является соотношение видов муниципального контроля, указанных в Федеральном законе №131-ФЗ и в отраслевых федеральных законах, в том числе соотношение вопросов местного значения и полномочий по осуществлению муниципального контроля.

Муниципальный контроль осуществляется в соответствии с Федеральным законом №131-ФЗ, Федеральным законом №294-ФЗ, иными федеральными законами, законами субъектов РФ и муниципальными правовыми актами.

Контрольные полномочия органов местного самоуправления, закрепленные в федеральном законодательстве, могут быть подразделены на два вида: собственные и делегированные.

При этом единый перечень видов муниципального контроля в законодательстве РФ отсутствует. Анализ федерального законодательства позволяет выявить около полутора десятков видов муниципального контроля, являющихся собственными полномочиями органов местного самоуправления.

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

Неоднозначна в этом плане и формулировка части 1 статьи 171 Федерального закона №131-ФЗ, устанавливающая, что органы местного самоуправления организуют и осуществляют муниципальный контроль за соблюдением требований, установленных муниципальными правовыми актами, принятыми по вопросам местного значения, а в случаях, если соответствующие виды контроля отнесены федеральными законами к полномочиям органов местного самоуправления, также муниципальный контроль за соблюдением требований, установленных федеральными законами, законами субъектов РФ.

Кроме того, имеются разночтения между базовым Федеральным законом №131-ФЗ и отраслевыми федеральными законами по определению видов муниципального контроля. В Федеральном законе №131-ФЗ прямо закреплены следующие виды муниципально-го контроля:

- 1) финансовый контроль (контроль за исполнением местного бюджета);
- 2) муниципальный контроль за выполнением единой теплоснабжающей организацией мероприятий по строительству, реконструкции и (или) модернизации объектов теплоснабжения, необходимых для развития, повышения надежности и энергетической эффективности системы теплоснабжения и определенных для нее в схеме теплоснабжения в пределах полномочий, установленных Федеральным законом от 27.07.2010 №190-ФЗ «О теплоснабжении», осуществляемый в ценовых зонах теплоснабжения;
- 3) муниципальный контроль за сохранностью автомобильных дорог местного значения в границах муниципального образования;
- 4) муниципальный жилищный контроль;
- 5) муниципальный земельный контроль в границах муниципального образования;
- 6) муниципальный контроль в области использования и охраны особо охраняемых природных территорий местного значения;
- 7) муниципальный лесной контроль.

Вместе с тем иными федеральными законами предусмотрены также следующие виды контроля:

- 1) контроль за представлением обязательного экземпляра документа муниципально-го образования (статья 21 Федерального закона от 29.12.1994 №77-ФЗ «Об обязательном экземпляре документов»);
- 2) контроль за использованием и охраной недр при добыче общераспространенных полезных ископаемых, а также при строительстве подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых (статья 5 Закона РФ от 21.02.1992 №2395-1 «О недрах»);
- 3) контроль за соблюдением законодательства в области розничной продажи алкогольной продукции, спиртосодержащей продукции (статья 7 Федерального закона от 22.11.1995 №171-ФЗ «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции»);
- 4) муниципальный контроль в области торговой деятельности (статья 16 Федерального закона от 28.12.2009 №381-ФЗ «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации»);
- 5) контроль за организацией и осуществлением деятельности по продаже товаров (выполнению работ, оказанию услуг) на рынке (статья 23 Федерального закона от 30.12.2006 №271-ФЗ «О розничных рынках и о внесении изменений в Трудовой кодекс Российской Федерации»);
- 6) муниципальный контроль в области обеспечения санитарной (горно-санитарной) охраны природных лечебных ресурсов, лечебно-оздоровительных местностей и курортов (статья 20 Федерального закона от 23.02.1995 №26-ФЗ «О природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах»);

7) муниципальный контроль на территории опережающего социально-экономического развития (статья 24 Федерального закона от 29.12.2014 №473-ФЗ «О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации»);

8) муниципальный контроль на территории особой экономической зоны (статья 11 Федерального закона от 22.07.2005 №116-ФЗ «Об особых экономических зонах в Российской Федерации»);

9) другие виды контроля.

При этом такие виды контроля не соотносятся или вызывают сложности с соотношением с перечнем вопросов местного значения, а, как известно, последний устанавливается только Федеральным законом №131-ФЗ и может быть изменен лишь путем внесения поправок непосредственно в него; все иные полномочия, вне рамок установленных вопросов местного значения, могут закрепляться за органами местного самоуправления только в порядке наделения их отдельными государственными полномочиями.

Кроме того, в отраслевых законах не определяются виды муниципальных образований, к компетенции органов местного самоуправления которых относится контроль в соответствующих сферах, в результате чего трудно определить субъект контрольных полномочий.

Одновременно отмечается отсутствие муниципального контроля в сферах, где он мог бы быть эффективным.

С одной стороны, все это порождает необходимость определения исчерпывающего перечня видов муниципального контроля, а с другой стороны, вопрос о возможности формирования такого перечня с учетом изменений сфер ведения по обеспечению жизнедеятельности муниципалитетов. Не вызывает сомнений необходимость решения главного вопроса – соотношения видов муниципального контроля с вопросами местного значения, установленными Федеральным законом №131-ФЗ.

Следующий немаловажный вопрос – соотношение законодательства о контроле и законодательства об административных правонарушениях.

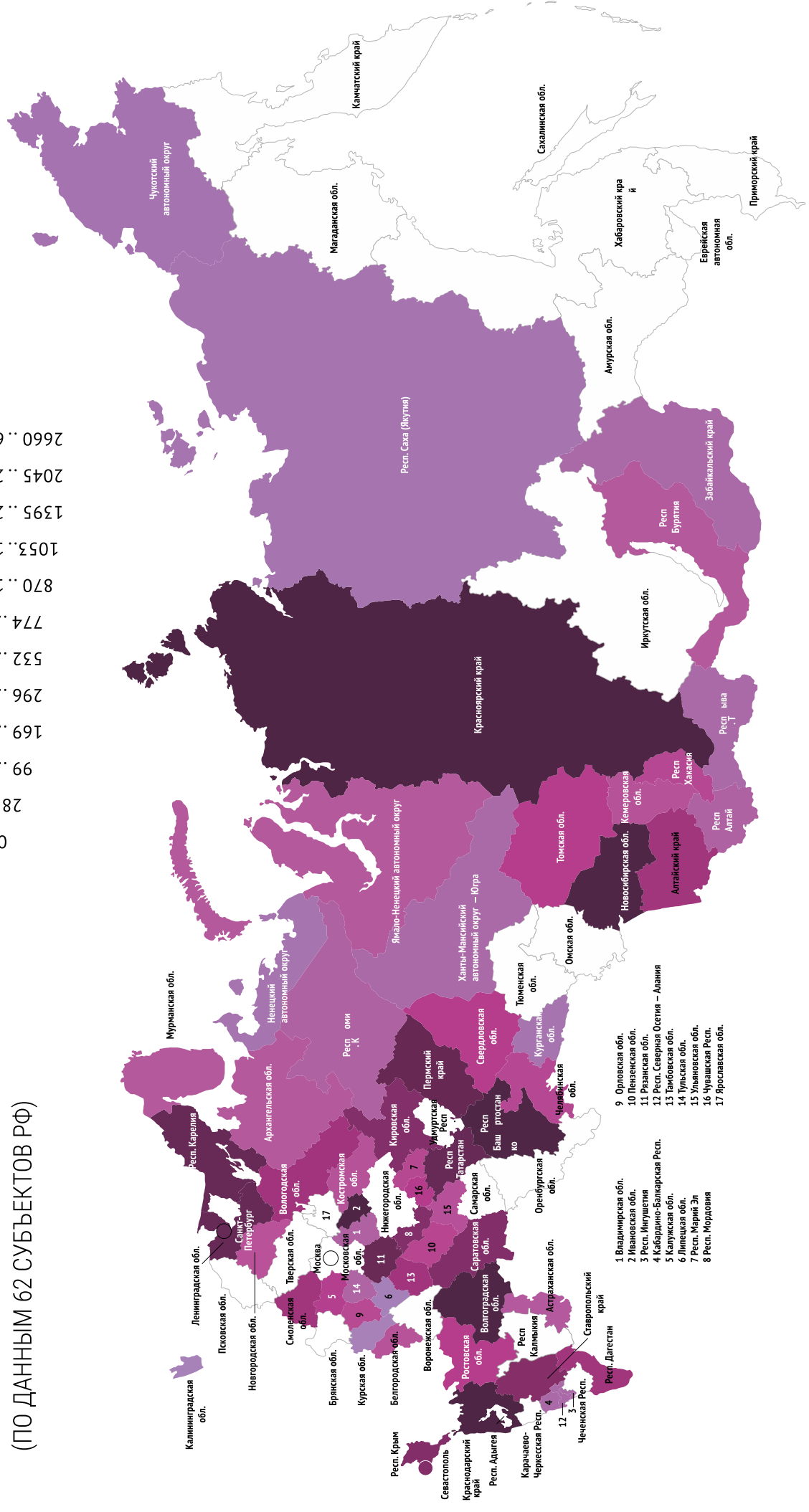
Проблемы реализации муниципального контроля связаны с принятием по итогам проверки:

- ☒ мер по привлечению лиц, допустивших выявленные нарушения, к административной ответственности;
- ☒ незамедлительных мер по недопущению причинения вреда или прекращению его причинения в порядке, установленном КоАП.

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

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

КОЛИЧЕСТВО ПРОВЕРОК, ОСУЩЕСТВЛЕННЫХ ОРГАНАМИ МС АМКАХ МУНИЦИПАЛЬНОГО КОНТРОЛЯ В 2017 ГОДУ (ПО ДАННЫМ 62 СУБЪЕКТОВ РФ)



- 1 Владимирская обл.
- 2 Ивановская обл.
- 3 Респ. Ингушетия
- 4 Кабардино-Балкарская Респ.
- 5 Калужская обл.
- 6 Пензенская обл.
- 7 Респ. Марий Эл
- 8 Респ. Мордовия
- 9 Орловская обл.
- 10 Пензенская обл.
- 11 Рязанская обл.
- 12 Респ. Северная Осетия – Алания
- 13 Тамбовская обл.
- 14 Тульская обл.
- 15 Ульяновская обл.
- 16 Чувашская Респ.
- 17 Ярославская обл.

законами субъектов РФ и только за совершение административных правонарушений, установленных законами субъектов РФ.

На муниципальном уровне практически отсутствуют даже полномочия по составлению протоколов об административных правонарушениях. Согласно КоАП, наличие таких полномочий зависит от усмотрения субъекта РФ (части 2 и 3 статьи 1.3.1).

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

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

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

Наиболее типична в этом отношении ситуация в сфере благоустройства, где попытки субъектов РФ установить административную ответственность постоянно терпят неудачи, т.к. контролирующие и юрисдикционные органы усматривают в этом вторжение в сферу федеральной компетенции. Одновременно существует другая проблема – правильное формулирование составов административных правонарушений за несоблюдение муниципальных актов. Установление широких составов (наподобие «нарушение требований муниципальных правовых актов в сфере благоустройства») признается не соответствующим закону, а точное описание объективной стороны в законах субъектов РФ затруднительно уже в силу того, что сами требования устанавливаются в муниципальных правовых актах

и могут варьироваться. В итоге в настоящее время механизм установления административной ответственности за нарушение муниципальных правовых актов фактически не работает, т. е. соблюдение таковых не подкрепляется административной ответственностью.

Наконец, в отличие от государственного контроля (надзора), до недавнего времени имела место «правовая незащищенность» самого муниципального контроля. КоАП была установлена административная ответственность за разные формы противодействия распоряжению или требованию должностного лица только в сфере государственного контроля (надзора). На нарушения при осуществлении муниципального контроля данные нормы не распространялись. Установление аналогичной ответственности законами субъектов РФ невозможно, так как в данном случае речь идет о нарушении федеральных правил и норм, поскольку требования, нарушение которых образует составы перечисленных административных правонарушений, установлены непосредственно Федеральным законом №294-ФЗ для всех контролирурующих органов.

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

Однако данная ситуация была исправлена, и в часть 1 статьи 19.4 КоАП были внесены изменения, предусматривающие установление административной ответственности за неповиновение законному распоряжению или требованию должностного лица органа, осуществляющего государственный надзор (контроль), государственный финансовый контроль, должностного лица организации, уполномоченной в соответствии с федеральными законами на осуществление государственного надзора, а также должностного лица органа, осуществляющего муниципальный контроль и муниципальный финансовый контроль.

Вместе с тем последние изменения в законодательстве говорят о направленности и в обратную сторону.

Так, с 1 июля 2017 года введен ряд ограничений при осуществлении муниципального контроля.

В частности, предусматривается, что при проведении проверки должностные лица органа муниципального контроля не вправе:

- ☒ требовать от хозяйствующего субъекта представления документов и (или) информации, включая разрешительные документы, имеющиеся в распоряжении иных государственных органов, органов местного самоуправления либо подведомственных государственным органам или органам местного самоуправления организаций, включенные в определенный Правительством РФ перечень;
- ☒ требовать от хозяйствующего субъекта представления документов, информации до даты начала проведения проверки. Орган муниципального контроля после принятия распоряжения или приказа о проведении проверки вправе запрашивать необходимые документы и (или) информацию в рамках межведомственного информационного взаимодействия (Федеральный закон от 03.11.2015 №306-ФЗ).

Кроме того, при проведении проверки должностные лица органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля теперь не вправе проверять выполнение требований нормативных документов, обязательность применения которых не пред-

усмотрена законодательством РФ (Федеральный закон от 03.07.2016 №277-ФЗ; Письмо Минтруда России от 25.06.2016 №19–0/10/П-5304).

Еще одним нововведением является запрет требовать у юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении проверок сведения из реестра виноградных насаждений (распоряжение Правительства РФ от 07.10.2016 №2118-р).

Актуальны вопросы дублирования видов государственного контроля (надзора) и муниципального контроля (государственный земельный надзор и муниципальный земельный контроль, государственный жилищный надзор и муниципальный жилищный контроль и другие).

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

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

Однако реализовать вносимые предложения не так просто, поскольку с этим сопряжен целый блок проблем, связанных с необходимостью определения предмета муниципального контроля, отграничения от государственного надзора (контроля) в этих же или смежных сферах. Так, вопросы благоустройства теснейшим образом переплетаются с вопросами градостроительства, архитектурной деятельности, обеспечения санитарно-эпиде-

миологического благополучия, лесного, земельного законодательства и т. п. А осуществление контроля в данных сферах относится к компетенции иных органов, преимущественно органов государственной власти. Поэтому закрепление в законе такого полномочия, как «осуществление муниципального контроля в сфере благоустройства», само по себе не решит проблемы, если одновременно не будет четко определен предмет такого контроля, не будет произведено отграничение муниципального контроля в сфере благоустройства от государственного контроля (надзора) в иных, смежных с благоустройством сферах (землепользования, градостроительства, санитарно-эпидемиологического благополучия и т. п.).

Кроме того, у органов местного самоуправления существуют также и делегированные государственные контрольные полномочия, переданные им для осуществления субъектами РФ. В соответствии с пунктом 6 статьи 26.3 Федерального закона №184-ФЗ на местный уровень могут быть переданы следующие контрольные полномочия:

- 1) региональный государственный надзор в области охраны и использования особо охраняемых природных территорий;
- 2) региональный государственный надзор за сохранностью автомобильных дорог регионального и межмуниципального значения;
- 3) государственный контроль и надзор в области долевого строительства многоквартирных домов и иных объектов;
- 4) региональный государственный строительный надзор;
- 5) региональный государственный ветеринарный надзор;
- 6) региональный государственный надзор за применением подлежащих государственному регулированию цен (тарифов) на товары (услуги);
- 7) региональный государственный экологический надзор (в части регионального государственного надзора за геологическим изучением, рациональным использованием и охраной недр; регионального государственного надзора в области охраны атмосферного воздуха; регионального государственного надзора в области охраны водных объектов; регионального государственного надзора в области обращения с отходами) на объектах хозяйственной и иной деятельности независимо от форм собственности;
- 8) региональный государственный надзор в области технического состояния самоходных машин и других видов техники;
- 9) региональный государственный жилищный надзор;
- 10) региональный государственный надзор за проведением региональных лотерей;
- 11) региональный государственный контроль в сфере перевозок пассажиров и багажа легковым такси;
- 12) контроль за проведением мероприятий по мобилизационной подготовке.

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

В дальнейшем необходимо четко определить виды и предмет муниципального контроля в конкретных сферах. Правовое регулирование одних и тех же сфер общественных отношений, как правило, носит «сквозной» характер, возлагается зачастую одновременно на несколько уровней власти, смысл всех требований и контроля за их выполнением — не в формальном их соблюдении, а в обеспечении за счет этих правил нормальной функцио-

нирования той или иной сферы, что достигается комплексным соблюдением установленных правил. Дробление контроля между уровнями власти в зависимости от того, чьими актами установлены те или иные требования, не позволяет осуществлять контроль целостно, не дает общей картины, и в конечном итоге это приводит к неэффективности самого контроля. Поэтому разграничение контрольных полномочий целесообразно осуществлять по предметному принципу, исходя из того, что контроль в конкретной сфере должен возлагаться на тот уровень власти, который несет наибольшую управленческую нагрузку в этой сфере, знает текущую ситуацию, проблемы и потребности. В одной и той же сфере полномочия по контролю могут быть разграничены между уровнями власти, но не просто в зависимости от того, чьими актами они установлены, а по предмету – блокам общественных отношений. Муниципальный контроль при этом должен осуществляться лишь в сферах, имеющих прямое отношение к вопросам местного значения или переданным государственным полномочиям.

В этой связи представляются актуальными следующие предложения по выработке правовых и законодательных мер, направленных на совершенствование системы муниципального контроля:

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

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

- ☒ предусматривающие возможность проведения муниципальной проверки и в случае отсутствия проверяемых субъектов предпринимательства, если указанные субъекты были извещены о проверке в установленном законом порядке;
- ☒ допускающие возможность переноса на другое время проведение контрольного мероприятия, не состоявшегося по вине проверяемого лица;
- ☒ иные нормы, укрепляющие контрольные полномочия органов местного самоуправления в отношении юридических лиц и индивидуальных предпринимателей.

3. Привести во взаимное соответствие Федеральный закон № 131-ФЗ и отраслевое федеральное законодательство в части определения видов и предмета муниципального контроля; четко разграничить контрольные полномочия между всеми уровнями публичной власти; четко регламентировать права и функциональные обязанности органов местного самоуправления при осуществлении каждого вида муниципального контроля.

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

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

6. Внести изменения в статью 265 Бюджетного кодекса в части наделения органов муниципальных районов полномочиями по внутреннему муниципальному финансовому контролю городских и сельских поселений.

Отдельным аспектом рассматриваемой проблематики является государственный контроль (надзор) в отношении органов местного самоуправления. Большинство наиболее острых проблем было решено Федеральным законом от 21.12.2013 №370-ФЗ «О внесении изменений в статью 77 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Однако анализ практики за последние годы показал, что этих изменений недостаточно, объем проверок в отношении органов местного самоуправления остается по-прежнему чрезмерным. В основном речь идет о прокурорских проверках, и в значительной мере связано это с тем, что органы прокуратуры в своей деятельности руководствуются Федеральным законом от 17.01.1992 №2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации», а не Федеральным законом №131-ФЗ (статья 77), полагая, что нормы последнего на них не распространяются. А в Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» корреспондирующие изменения не вносились. Представляется возможным решить эти вопросы путем внесения корреспондирующих Федеральному закону №131-ФЗ изменений в Федеральный закон от 17.01.1992 №2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации», а именно прямо распространить действие требований и правил, установленных законодательством для государственного контроля и надзора за органами местного самоуправления, на органы прокуратуры.

Так, требует корректировки периодичность проведения проверок в отношении органов местного самоуправления. В настоящее время она составляет 1 раз в 2 года. Это даже чаще, чем проведение проверок в отношении юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, для которых законом установлена периодичность не чаще 1 раза в 3 года.

В настоящее время законом закреплено, что органы государственного контроля (надзора) при вынесении предписаний об устранении выявленных нарушений обязаны учитывать необходимость соблюдения органами местного самоуправления требований и процедур, установленных законодательством РФ. Необходимо расширить перечень требований и факторов, которые должны учитываться контрольными и надзорными органами при вынесении предписаний, включая прокуратуру. В частности, целесообразно закрепить, что предметом государственного контроля (надзора), включая прокурорский надзор, не может являться полнота реализации органами местного самоуправления публично-властных полномочий, целесообразность решений, принимаемых ими в рамках своей компетенции. Необходимо четко обозначить, что контролирующие органы не вправе вмешиваться в деятельность органов местного самоуправления, предъявлять требования, предопределяющие порядок и сроки осуществления возложенных на них полномочий, направления и объемы расходования бюджетных средств. При вынесении предписаний и установлении сроков их исполнения контролирующим органам следует вменить в обязанность учет объемов необходимых для их выполнения материальных и финансовых затрат в соотношении с соответствующими ресурсами органов местного самоуправления и муниципальных бюджетных организаций.

Следует отметить, что необходимость осуществления контрольно-надзорных функций со стороны государства в отношении органов местного самоуправления, исполняющих собственные полномочия по решению вопросов местного значения, а также отдельные государственные полномочия, переданные для осуществления органам местного самоуправления, неоспорима.

Вместе с тем необходимо учитывать, что система контроля и надзора может считаться эффективной только при условии выполнения ею соответствующих задач и при отсутствии рисков влияния на смежные направления деятельности проверяемого.

Статьей 77 Федерального закона №131-ФЗ регламентируется государственный контроль (надзор) за исполнением органами местного самоуправления Конституции РФ, федеральных конституционных законов, федеральных законов и иных нормативных правовых актов РФ, конституций (уставов), законов и иных нормативных правовых актов субъектов РФ, уставов муниципальных образований и иных муниципальных нормативных правовых актов при осуществлении ими своих полномочий, т. е. за законностью деятельности органов местного самоуправления.

Данный контроль осуществляется в таких формах, как плановые и внеплановые проверки деятельности органов местного самоуправления, запрос органа государственного контроля (надзора) о предоставлении информации, порядок осуществления которых также регламентирован указанной статьей Федерального закона №131-ФЗ. При этом по тексту закона речь идет о контроле за законностью деятельности органов местного самоуправления при осуществлении как собственных полномочий по решению вопросов местного значения, так и иных полномочий, закрепленных за ними в установленном порядке (осуществлением органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, переданных им федеральными законами и законами субъектов РФ).

В контексте указанных положений следует учитывать, что в соответствии с частью 2 статьи 1 Федерального закона №131-ФЗ местное самоуправление в РФ – это форма осуществления народом своей власти, обеспечивающая в пределах, установленных Конституцией РФ, федеральными законами, а в случаях, установленных федеральными законами, – законами субъектов РФ, самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения исходя из интересов населения с учетом исторических и иных местных традиций.

Важнейшим условием эффективности местного самоуправления является соблюдение конституционных принципов его организации и осуществления, с помощью которых на муниципальном уровне происходит формирование и организация практической работы различных органов местного самоуправления, координация их деятельности, а также, что немаловажно, их взаимодействие с органами государственной власти.

При этом частью 2 статьи 5 и частью 2 статьи 6 Федерального закона №131-ФЗ гарантируется недопущение осуществления исполнительно-распорядительных и контрольных полномочий органами государственной власти в отношении муниципальных образований и органов местного самоуправления иначе как в случаях и порядке, которые установлены законом (федеральным или региональным). Таким образом, никакими подзаконными ак-

тами нельзя установить возможность властного вмешательства в осуществление местного самоуправления.

Данные гарантии, закрепленные в Федеральном законе №131-ФЗ, соответствуют требованиям статьи 8 Европейской хартии местного самоуправления, согласно которой любой административный контроль за органами местного самоуправления может осуществляться только в порядке и в случаях, которые предусмотрены Конституцией или законом.

Целью любого административного контроля за деятельностью органов местного самоуправления, согласно Европейской хартии, может являться лишь обеспечение соблюдения законности и конституционных принципов. При этом административный контроль за деятельностью органов местного самоуправления должен осуществляться с соблюдением соразмерности между степенью вмешательства контролирующего органа и значимостью интересов, которые он намерен защищать.

Наиболее широкие контрольные полномочия органов государственной власти предусмотрены при осуществлении органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий.

К сожалению, органы государственного контроля и надзора, осуществляя проверки и вынося решения в отношении органов и должностных лиц местного самоуправления, не всегда принимают во внимание условия, сложившиеся в муниципальном образовании, реальные возможности органов местного самоуправления и реальные потребности населения. Порой реализация решений контрольно-надзорных органов и последующих судебных решений невозможна в данном муниципалитете. Тогда к мерам принуждения, наложенным на органы местного самоуправления и на должностных лиц местного самоуправления, добавляются штрафы за неисполнение судебных решений в установленный срок. Все это препятствует реализации местных бюджетов в соответствии с целями и задачами социально-экономического развития муниципальных образований и в конечном итоге ведет к невыполнению органами местного самоуправления своих обязательств и полномочий.

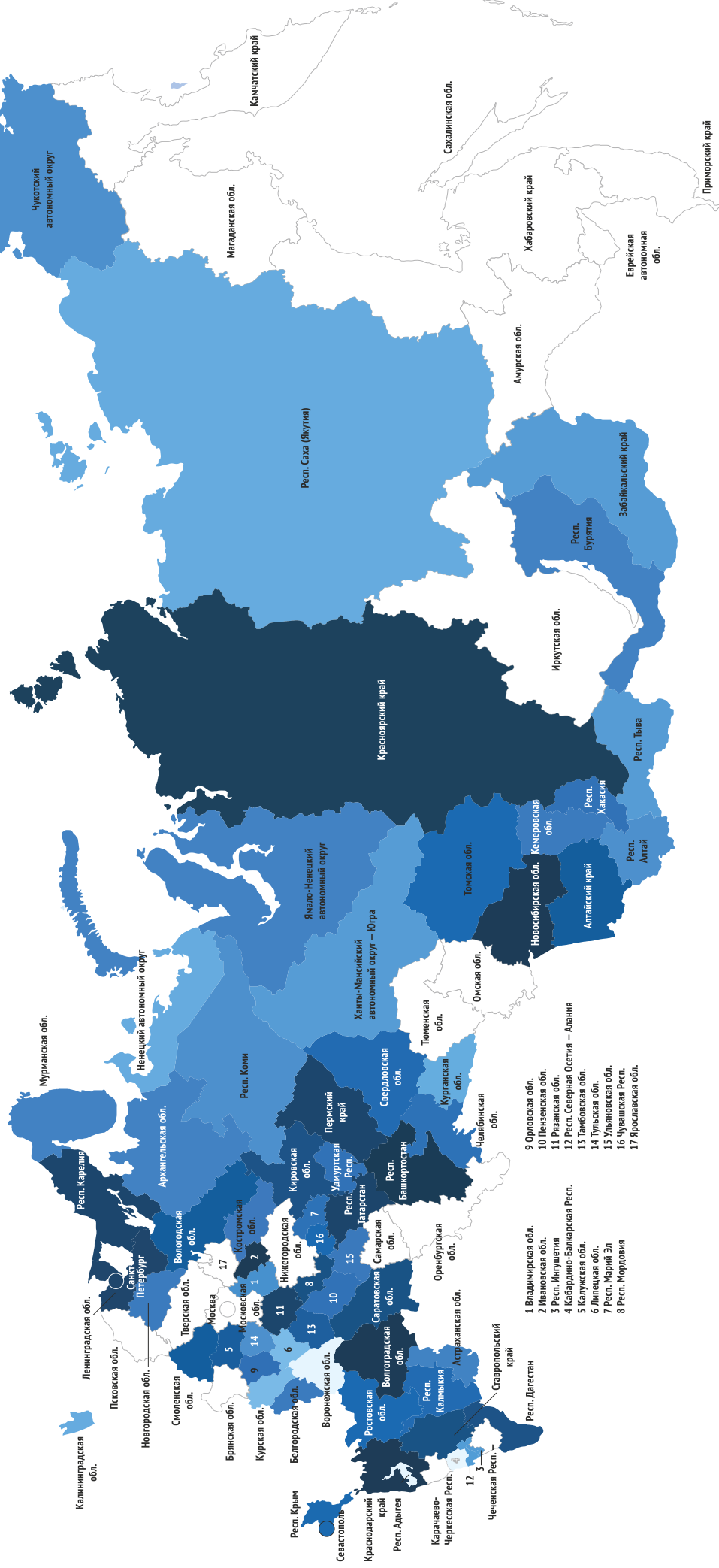
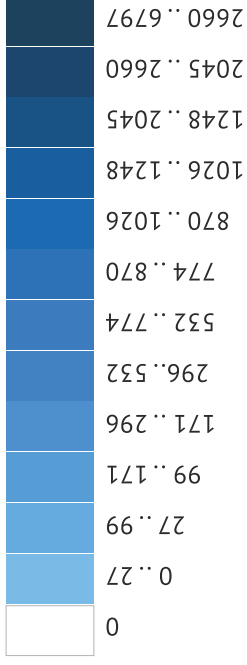
Ключевым проблемным вопросом является причина неисполнения полномочий (как правило, являющихся предметом проверок). Зачастую ею является фактическая невозможность их финансового обеспечения органами местного самоуправления, а не субъективная позиция отдельных лиц. Само по себе увеличение количества проверочных мероприятий может не только не решить проблему, но и усугубить ситуацию. В данной ситуации количество управленческих рисков может только возрастать.

Еще один немаловажный аспект в том, что только в крупных городах и муниципальных районах есть полноценные юридические службы, способные выступать квалифицированно в рамках проводимых контрольно-надзорных мероприятий. В поселениях ситуация с юристами более сложная. Зачастую у сотрудников органов местного самоуправления сельских поселений нет необходимых правовых знаний.

Немаловажными являются общее количество проверочных мероприятий в отношении муниципального образования и процессуальные аспекты осуществления контрольно-надзорной деятельности.

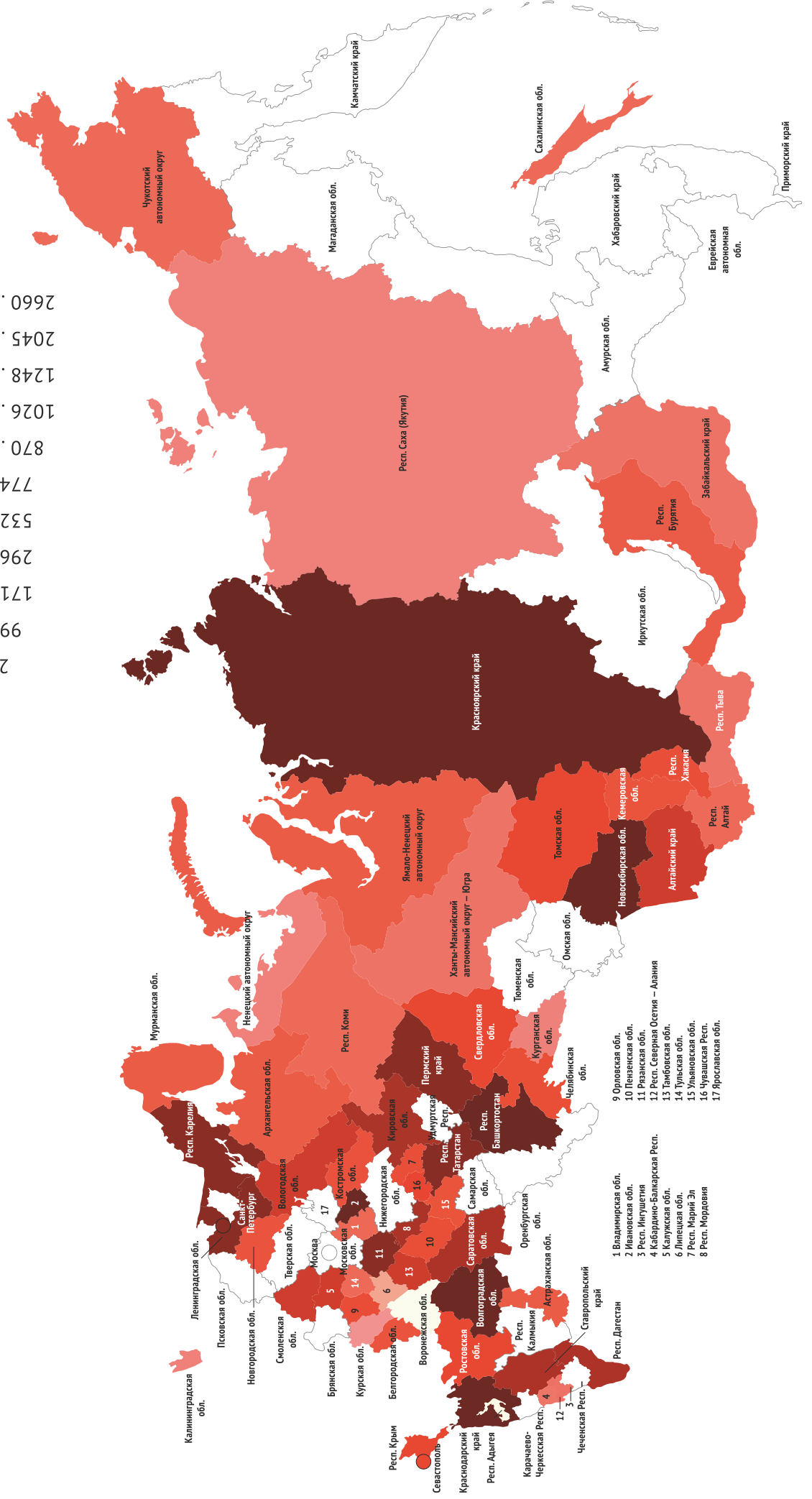
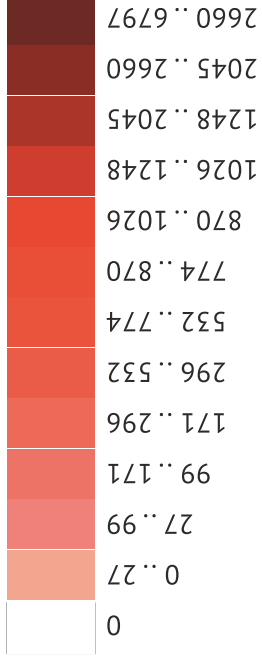
Так, в 2017 году общее количество проверок органов МСУ (по данным 62 субъектов РФ) составило 64 670 контрольных мероприятий. Количество решений о штрафах, вынесенных

ОБЩЕЕ КОЛИЧЕСТВО ПРОВЕРОК ОРГАНОВ МСУ В 2017 ГОДУ (по данным 62 субъектов РФ)



- 1 Владимирская обл.
- 2 Ивановская обл.
- 3 Респ. Ингушетия
- 4 Кабардино-Балкарская Респ.
- 5 Калужская обл.
- 6 Липецкая обл.
- 7 Респ. Марий Эл
- 8 Респ. Мордовия
- 9 Орловская обл.
- 10 Пензенская обл.
- 11 Рязанская обл.
- 12 Респ. Северная Осетия – Алания
- 13 Тамбовская обл.
- 14 Тульская обл.
- 15 Ульяновская обл.
- 16 Чувашская Респ.
- 17 Ярославская обл.

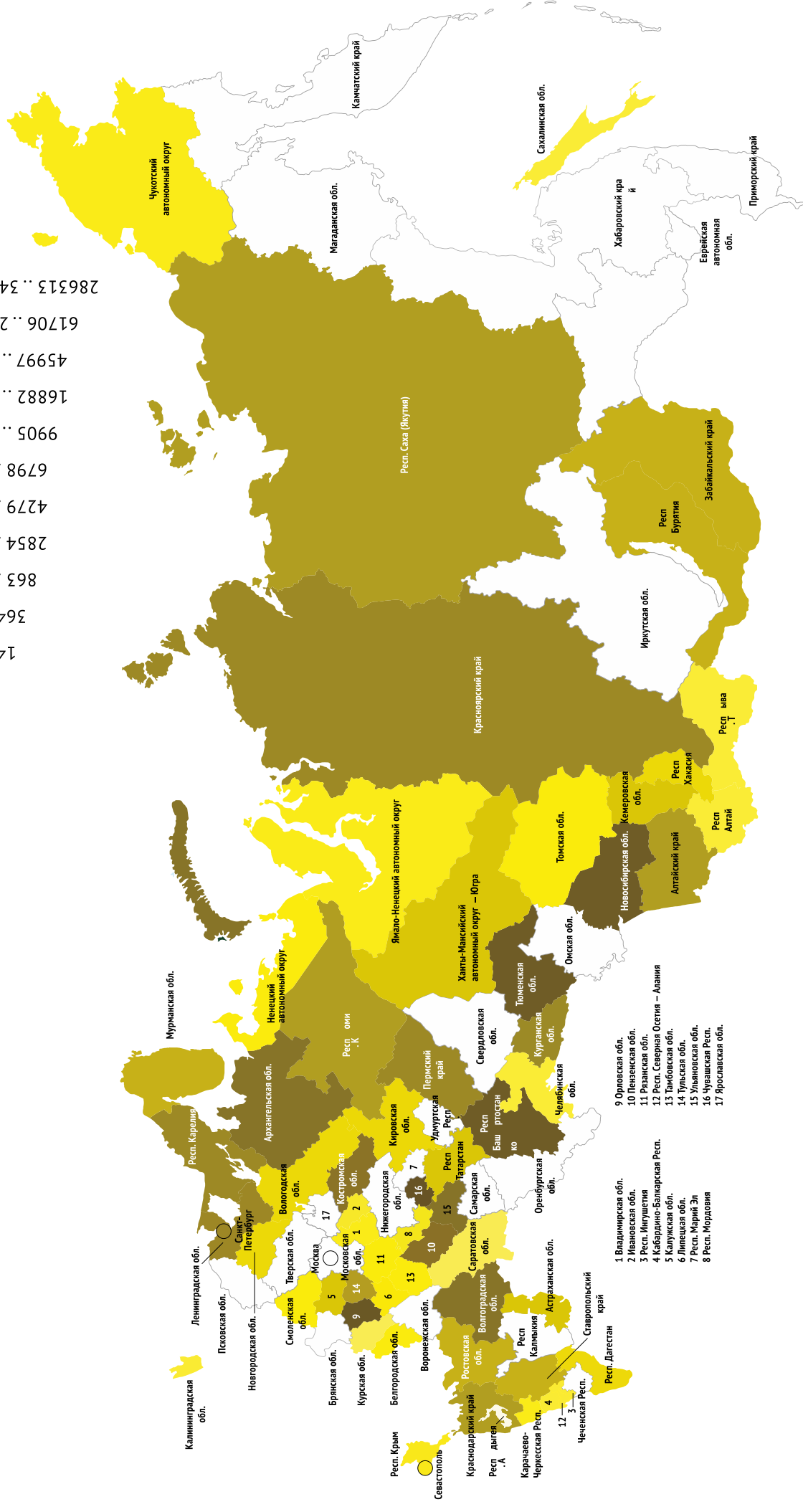
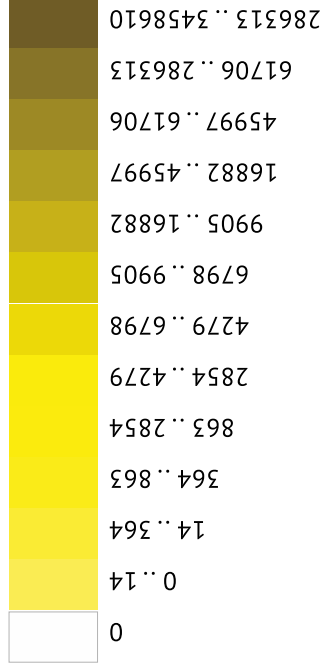
КОЛИЧЕСТВО РЕШЕНИЙ О ШТРАФАХ В ОТНОШЕНИИ ОРГАНОВ МСУ В 2017 ГОДУ (по данным 62 субъектов РФ)



- 1 Владимирская обл.
- 2 Ивановская обл.
- 3 Респ. Ингушетия
- 4 Кабардино-Балкарская Респ.
- 5 Калужская обл.
- 6 Липецкая обл.
- 7 Респ. Марий Эл
- 8 Респ. Мордовия
- 9 Орловская обл.
- 10 Пензенская обл.
- 11 Рязанская обл.
- 12 Респ. Северная Осетия – Алания
- 13 Тамбовская обл.
- 14 Тульская обл.
- 15 Ульяновская Респ.
- 16 Чувашская Респ.
- 17 Ярославская обл.

ОБЩАЯ СУММА ШТРАФОВ ГОДУ, тыс. рублей (по данным 62 субъектов)

2017



- 9 Омская обл.
- 10 Пензенская обл.
- 11 Рязанская обл.
- 12 Респ. Северная Осетия – Алания
- 13 Тамбовская обл.
- 14 Ульяновская обл.
- 15 Ульяновская Респ.
- 16 Чувашская Респ.
- 17 Ярославская обл.

- 1 Владимирская обл.
- 2 Ивановская обл.
- 3 Респ. Ингушетия
- 4 Кабардино-Балкарская Респ.
- 5 Калужская обл.
- 6 Липецкая обл.
- 7 Респ. Марий Эл
- 8 Респ. Мордовия

в отношении органов местного самоуправления, составило 20 706. Количество исполнительных производств в отношении органов МСУ – 33 794.

Следует отметить и еще один аспект. После того как в КоАП появилась норма, освобождающая должностное лицо от ответственности за неисполнение полномочий в связи с отсутствием средств в местном бюджете (при условии, что указанное лицо заранее подавало заявление о выделении соответствующих средств), суды начали активно привлекать к ответственности юридические лица – органы местного самоуправления.

В этом случае штрафы выплачиваются из местных бюджетов, что еще более усугубляет финансовую ситуацию. От этого страдает, в первую очередь, население муниципального образования, которое недополучает запланированные на год услуги и работы.

Приходится констатировать, что увеличение количества проверок, размеров и видов наказания, применяемых в отношении органов и должностных лиц местного самоуправления, не всегда помогает достичь исходных целей – повышения эффективности исполнения публичных полномочий и предоставления муниципальных услуг населению.

Данное обстоятельство, среди прочего, так же обусловило актуальность проводимой в России реформы местного самоуправления, как и реформы федеративных отношений, которая осуществляется в соответствии с государственной концепцией разграничения полномочий всех уровней власти и повышения эффективности осуществления полномочий, в том числе органами местного самоуправления.

В этой связи определение четких и соразмерных механизмов осуществления контрольно-надзорной деятельности в отношении органов и должностных лиц местного самоуправления является одной из актуальных задач в части построения эффективной муниципальной власти.

Институты местного гражданского общества

Особого внимания заслуживают институты местного гражданского общества и их развитие как необходимый составляющий элемент развития местного самоуправления.

Право граждан на осуществление местного самоуправления нашло широкое отражение в законодательстве, Федеральный закон №131-ФЗ установил перечень форм муниципальной демократии, разделив их на две группы: формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления и формы участия в осуществлении МСУ.

В первую группу можно отнести местный референдум, муниципальные выборы, голосования по отзыву депутата, выборного должностного лица, изменению границ и преобразованию муниципальных территорий, а также сходы граждан.

Ко второй группе относятся публичные слушания, опросы граждан, правотворческая инициатива, собрания и конференции граждан, территориальное общественное самоуправление.

Территориальный публичный коллектив муниципального образования включает в себя территориальные и функциональные локальные местные сообщества. Именно из этих локальных местных сообществ и формируются институты гражданского местного самоуправления: из территориальных — ТОС, из функциональных — многие другие, такие как добровольческие объединения, ветеранские, молодежные, культурные, спортивные и пр.

Желательными перспективами развития институтов местного гражданского общества как институтов местного самоуправления представляются следующие:

- ☒ всестороннее развитие институтированных территориальных и функциональных местных сообществ, развитие институтов координации их деятельности органами местного самоуправления, прежде всего общественных советов (палат) при органах местного самоуправления;
- ☒ расширение случаев непосредственного осуществления населением власти местного самоуправления с использованием механизма местного референдума и голосования о преобразовании муниципальных образований и изменении их границ;
- ☒ развитие неинститутированных форм участия граждан в осуществлении местного самоуправления (добровольчество, волонтерство), благотворительность, правотворческая инициатива граждан, публичные (общественные) слушания, собрания (конференции) граждан, опросы граждан;
- ☒ развитие коммуникаций граждан, локальных местных сообществ с органами местного самоуправления с использованием интернет-технологий (включая онлайн-коммуникации, общественные интернет-обсуждения, интернет-опросы граждан). Однако в развитии интернет-коммуникаций необходимо обрабатывать и постоянно следить за подлинностью и репрезентативностью представленных мнений и позиций граждан.

Президент России неоднократно упоминал о необходимости повышения роли ответственности, гражданского общества в решении вопросов местной жизни. Именно это —

повышение участия населения в решении вопросов местного значения должно стать одним из главных приоритетов в развитии местного самоуправления.

Институты гражданского общества являются определенными механизмами повышения гласности деятельности государства и местного самоуправления. Государство, а тем более местное самоуправление не может полноценно функционировать без гражданского общества, как и гражданское общество не может существовать без государства и местного самоуправления.

Одной из важных форм взаимодействия объединений граждан (а через них и жителей муниципалитета) с органами местного самоуправления и их представительств в местной власти могут быть местные общественные палаты (общественные советы) при органах местного самоуправления.

Эти структуры, формируемые в том числе в логике «открытого муниципалитета», вполне могут осуществлять в полном объеме координацию деятельности субъектов гражданского общества на местном уровне, направленную на решение или участие в решении вопросов местного значения данного муниципалитета, координацию вопросов общественного контроля.

С 1 января 2017 года вступил в силу Федеральный закон от 23.06.2016 №183-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности общественных палат субъектов Российской Федерации». Важным достижением этого закона стало положение, в соответствии с которым финансовое обеспечение деятельности региональной общественной палаты является расходным обязательством субъекта РФ. Теперь созданы равные условия для деятельности общественных палат субъектов федерации, их формирование и деятельность будет происходить в общем порядке для всей страны, что, несомненно, даст новый импульс развитию взаимодействия институтов гражданского общества с государственными органами и органами местного самоуправления.

Представляется, что следует также двигаться в направлении создания равных условий для деятельности общественных палат (советов) муниципальных образований по меньшей мере в крупных муниципалитетах — городских округах и муниципальных районах, крупных городских поселениях.

Одним из основных показателей вовлечения населения в практику реализации своих социальных прав и обязательств на местном уровне является его участие в добровольческой и благотворительной деятельности.

В процессе работы общественные и некоммерческие организации сталкиваются с множеством проблем, большинство которых связано с неопределенностью правового статуса добровольца, лишь частично определяемого в Федеральном законе от 11.08.1995 №132-ФЗ «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях», что говорит о необходимости совершенствования законодательства в этой сфере.

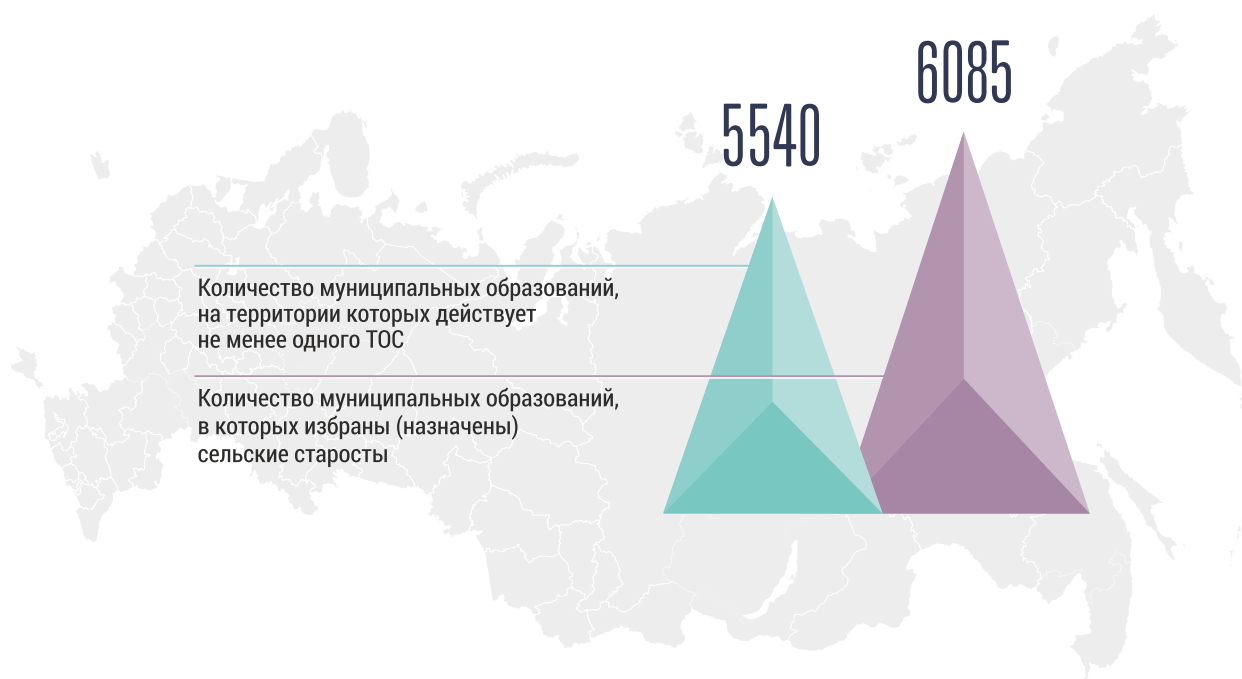
Постоянного внимания со стороны органов местного самоуправления требует и институт территориального общественного самоуправления, его развитие и повсеместное внедрение.

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

Территориальное общественное самоуправление является серьезным инструментом как для повышения гражданской активности населения, так и для решения проблем муниципальных образований, в том числе через привлечение внебюджетных ресурсов и развитие добровольческого движения.

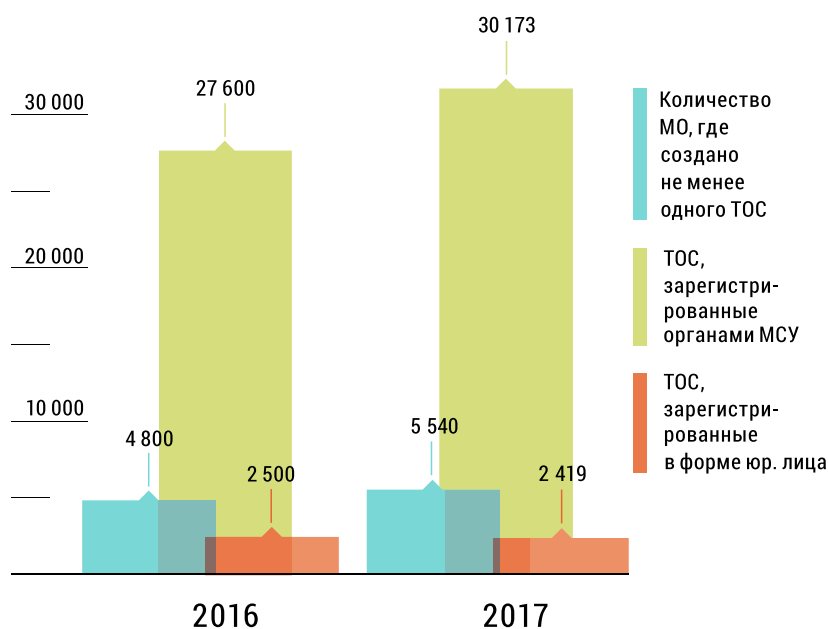
Популяризация и распространение лучших практик работы ТОС, стимулирование создания территориального общественного самоуправления в муниципальных образованиях является перспективным направлением работы органов местного самоуправления.

Этот институт давно существует, он зарекомендовал себя хорошо в отдельных населённых пунктах, особенно в сельских поселениях, есть обширная практика и в крупных городах, где ТОС стали настоящими помощниками муниципальной власти, и это очень правильно.



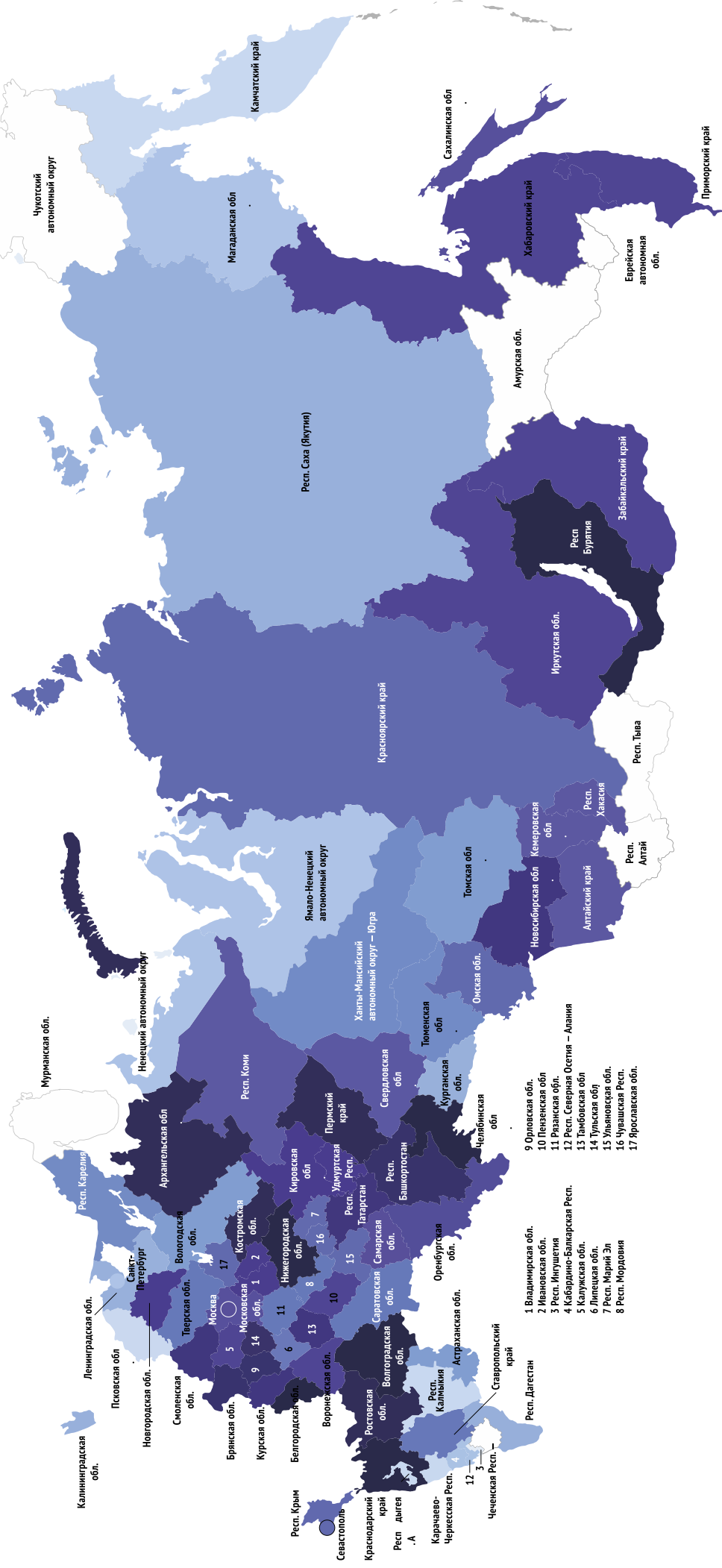
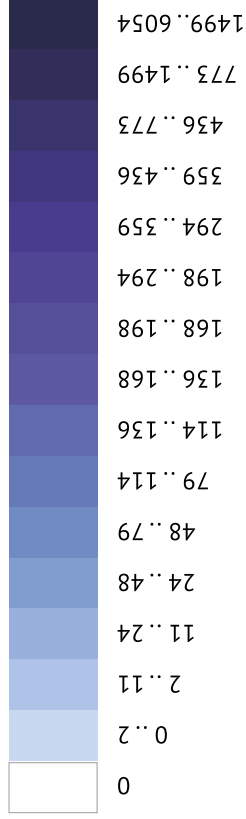
К сожалению, в последнее время в отношении ТОС возникли некоторые проблемы в части определения их статуса в качестве юридического лица. Изменения в Гражданский кодекс 2014 года отнесли ТОС к общественным организациям. А в них, как известно, предполагается индивидуальное членство, что противоречит правовой природе ТОС, в котором такого членства нет и быть не мо-

Численность ТОС в РФ



КОЛИЧЕСТВО ДЕЙСТВУЮЩИХ ТОС ПО СОСТОЯНИЮ НА 01.01.2018,

уставы КОТ ОРХ зарегистрированы органами местного самоуправления муниципальных образований



- 1 Владимирская обл.
- 2 Ивановская обл.
- 3 Респ. Ингушетия
- 4 Кабардино-Балкарская Респ.
- 5 Кауказская обл.
- 6 Липецкая обл.
- 7 Респ. Марий Эл
- 8 Респ. Мордовия
- 9 Орловская обл.
- 10 Пензенская обл.
- 11 Рязанская обл.
- 12 Респ. Северная Осетия – Алания
- 13 Тамбовская обл.
- 14 Тульская обл.
- 15 Ульяновская обл.
- 16 Чувашская Респ.
- 17 Ярославская обл.

жет, как не может его быть в любом территориальном местном сообществе. Полагаем, что стоит сообща поискать возможные пути решения этой проблемы, двигаясь в русле политико-правовой природы ТОС. Если просто оставить всё, как есть, то ТОС с юридическим лицом у нас в стране не будет, а нет юридического лица — нет и хозяйственного взаимодействия с местной властью, нет и собственной хозяйственной деятельности, направленной на решение уставных задач.

Следует отметить, что процесс исправления данной ошибки запущен. По итогам заседания Совета при Президенте РФ по развитию местного самоуправления, состоявшегося 5 августа 2017 года, Правительству РФ было поручено представить предложения о внесении в законодательство РФ изменений, предусматривающих среди прочего установление особенностей регулирования деятельности территориального общественного самоуправления как некоммерческой организации и предоставление территориальному общественному самоуправлению мер поддержки, предусмотренных для социально ориентированных некоммерческих организаций — исполнителей общественно полезных услуг. Соответствующий законопроект готовится, однако работа по нему идет трудно, поскольку, как выясняется, очень сложно решиться внести соответствующее (на самом деле — точечное) изменение в Гражданский кодекс (в часть 3 статьи 50), выделив ТОС в отдельную организационно-правовую форму некоммерческой организации, в которую выделены, например, товарищества собственников жилья и товарищества собственников недвижимости в целом (хотя они, в отличие от ТОС, не только допускают, но и предполагают индивидуальное членство). До этих изменений в Гражданском кодексе (до 2014 года) ТОС как раз и являлось отдельной формой некоммерческой организации.

Ещё один важный момент в деятельности муниципалитетов — это самообложение граждан для решения вопросов местного значения. Вопрос самообложения интересен ещё и тем, что мы знаем опыт ряда субъектов РФ, выделяющих на каждый рубль, собранный гражданами, 3 или 4 рубля из своего бюджета. При этом особо следует подчеркнуть, что самообложение следует рассматривать именно как форму активного участия жителей в осуществлении местного самоуправления, в решении особо значимых задач на конкретной территории, которое при этом получает поддержку государства. Но ждать, что самообложение будет закрывать дыры в бюджете муниципального образования — это в принципе неправильно.

Можно выделить следующие перспективные направления развития институтов местного гражданского общества:

- ☒ необходимо внести изменение в Гражданский кодекс понятия ТОС как отдельной, самостоятельной организационно-правовой формы некоммерческих организаций. Требуется принятие отдельного Федерального закона «О территориальном общественном самоуправлении в РФ». Правовое регулирование порядка создания, деятельности, управления, реорганизации и ликвидации ТОС должно носить комплексный характер и быть максимально понятным населению;
- ☒ принятие региональных программ поддержки ТОС и принятие Федеральной государственной программы «Развитие ТОС в России» — определив оператором Общенациональную ассоциацию ТОС;

- ☒ формирование актива местных сообществ, учеба этого актива под патронатом органов местного самоуправления и создание возможностей для дальнейшего публичного и профессионального роста в сфере местного самоуправления;
- ☒ создание общественных советов при органах МСУ, объединяющих видных представителей местных сообществ;
- ☒ разработка и принятие пакета нормативных правовых актов, регулирующих порядок участия федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ и органов МСУ в программах поддержки местных инициатив, позволяющих объединять ресурсы разных уровней власти для адресной поддержки местных инициатив, идущих непосредственно от граждан.

Заключение

Правовые основы местного самоуправления характеризуются достаточной степенью разработанности и в целом позволяют решать задачи, стоящие перед местным самоуправлением. В целях обеспечения стабильности законодательства дальнейшие изменения должны носить преимущественно точечный характер.

Особое внимание следует уделить компетенционному статусу муниципальной власти: соблюдению принципа субсидиарности при разграничении полномочий и исключению полномочий, несвойственных природе местного самоуправления. Давно назрела необходимость разработки методики расчета полномочий органов местного самоуправления. Согласно части 2 статьи 9 Европейской хартии местного самоуправления финансовые ресурсы органов МСУ должны быть соразмерны полномочиям, предоставленным им Конституцией или законом.

В части территориальной организации местного самоуправления наблюдаются тенденции по сокращению поселенческого уровня. Происходящие изменения требуют серьезного анализа с позиции обеспечения доступа населения к местному самоуправлению.

В финансово-экономической сфере сохраняются значительные диспропорции в разграничении финансовых полномочий между федеральным центром, регионами и муниципальными образованиями. Наблюдается нехватка квалифицированных кадров, необходимых для исполнения вопросов местного значения, а также для ведения соответствующей бюджетной отчетности на уровне поселений.

Дальнейшее развитие местного самоуправления требует системного подхода и комплексного исследования всех возможных последствий. Современные цифровые технологии позволяют обеспечить глубокий системный анализ и индивидуальный подход к проблемам каждого муниципального образования.

Для решения указанной задачи необходимо создание единого цифрового пространства органов местного самоуправления. С этой целью Конгресс приступил к разработке информационной платформы «Интерактивная карта МСУ 1.0», технические возможности которой позволяют стать единым агрегатором информации о состоянии местного самоуправления в стране. Для учета особенностей и проблем каждого поселения и района созданы личные кабинеты муниципальных образований, которые моделируют систему управления муниципалитетом. «Интерактивная карта МСУ 1.0» именно тот инструмент, который позволит выработать единую бюджетную политику во всех муниципальных образованиях страны с учетом локальной специфики и реальных потребностей в решении вопросов местного значения и сформировать модельный бюджет для каждого вида муниципального образования; поможет комплексно проанализировать муниципальную статистику и выработать критерии качества муниципалитета, позволяющие или не позволяющие проводить те или иные преобразования. Проект Конгресса по созданию аналитической платформы по представлению объективной информации о состоянии местного самоуправления для формирования эффективной государственной политики входит в единую цифровую повестку страны.

