

О | К | М | О

Доклад

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

Проект на утверждение
Общего Собрания Конгресса

Москва | 01.11.2017

<http://okmo.news>

Общие положения

Предметом исследования настоящего Доклада является положение МСУ в РФ по состоянию на 2017 год. Особое внимание уделено вопросам эффективности деятельности органов местного самоуправления с учетом задач, стоящих перед ними на современном этапе.

Доклад подготовлен Общероссийским Конгрессом муниципальных образований (ОКМО) в соответствии с Распоряжением Правительства РФ от 31 января 2000 г. № 162-р (в редакции Распоряжения от 29 мая 2014 г. № 913-р).

Порядок формирования Доклада утвержден на Общем Собрании членов ОКМО 13 ноября 2015 г. в рамках Основных направлений развития Общероссийского Конгресса муниципальных образований на 2015-2016 годы и последующие периоды. В соответствии с принятым решением, ежегодный Доклад ОКМО готовится на основе региональных докладов о состоянии местного самоуправления, представляемых в Конгресс советами муниципальных образований субъектов РФ, с привлечением экспертов по вопросам местного самоуправления.

Доклад состоит из четырех частей.

Во *Введении* излагаются основные аспекты данного исследования.

Первая часть посвящена различным аспектам муниципального управления, осуществляемого в русле внутренней и внешней политики РФ. Каждый аспект рассматривается в отдельном разделе, к которому прилагаются предложения, поступившие от членов ОКМО: советов муниципальных образований субъектов РФ и межрегиональных ассоциаций межмуниципального сотрудничества.

Во *второй части* предлагаются подходы к дальнейшему развитию МСУ. В качестве ключевого предлагается избрать принцип вовлечения населения в решение социально-значимых вопросов на местах. Реализация данного принципа рассматривается Конгрессом как основной механизм реализации конституционного принципа самостоятельности органов МСУ. В приложении к этой части также приведены предложения от членов ОКМО.

В *Заключении* изложены предложения ОКМО, направленные на повышение эффективности муниципального управления и развитие местного самоуправления, а также перечень мероприятий, к реализации которых ОКМО приглашает компетентные органы

государственной власти и иные стороны, заинтересованные в развитии местного самоуправления в РФ.

При подготовке Доклада использованы:

1. Данные докладов о состоянии местного самоуправления, представленных советами муниципальных образований республик Адыгея, Алтай, Башкортостан, Бурятия, Дагестан, Карелия, Коми, Крым, Марий Эл, Мордовия, Саха (Якутия), Северная Осетия – Алания, Татарстан, Тыва и Хакасия, Кабардино-Балкарской, Удмуртской, Чеченской и Чувашской республик, Алтайского, Краснодарского, Красноярского, Пермского, Приморского и Ставропольского краев, Архангельской, Астраханской, Белгородской, Брянской, Владимирской, Волгоградской, Вологодской, Воронежской, Ивановской, Иркутской, Калининградской, Калужской, Кемеровской, Кировской, Курганской, Курской, Ленинградской, Липецкой, Московской, Мурманской, Нижегородской, Новгородской, Новосибирской, Омской, Оренбургской, Орловской, Пензенской, Псковской, Ростовской, Рязанской, Самарской, Саратовской, Сахалинской, Свердловской, Смоленской, Тамбовской, Тверской, Томской, Тульской, Тюменской, Ульяновской, Челябинской, Ярославской областей, Еврейской автономной области, Ханты-Мансийского автономного округа – Югры, Чукотского автономного округа, Ямало-Ненецкого автономного округа, городов Москвы, Санкт-Петербурга и Севастополя.

2. Предложения от Ассоциации сибирских и дальневосточных городов, Ассоциации малых и средних городов России, Союза городов Центра и Северо-Запада России, Ассоциации городов Поволжья, Ассоциации ЗАТО атомной промышленности, Союза российских городов;

3. Данные мониторингов Министерства юстиции РФ по вопросам развития системы МСУ в РФ в 2015-2017 годах;

4. Данные мониторингов Министерства финансов РФ по вопросам состояния местных бюджетов в РФ в 2015-2017 годах;

5. Данные Росстата.

6. Данные АНО «Национальный центр государственно-частного партнерства».

ПЕРЕЧЕНЬ СОКРАЩЕНИЙ

- Бюджетный кодекс** – Бюджетный кодекс Российской Федерации
- ГД ФСРФ** — Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации
- Генпрокуратура России** — Генеральная прокуратура Российской Федерации
- Градостроительный кодекс** — Градостроительный кодекс Российской Федерации
- Гражданский кодекс** — Гражданский кодекс Российской Федерации
- ГЧП** — государственно-частное партнерство
- ЕСПЧ, Европейский суд** — Европейский суд по правам человека
- Минкомсвязь России** — Министерство связи и массовых коммуникаций Российской Федерации
- Минфин России** – Министерство финансов Российской Федерации
- Минэкономразвития России** — Министерство экономического развития Российской Федерации
- Минюст России** — Министерство юстиции Российской Федерации
- МИД России** — Министерство иностранных дел Российской Федерации
- МО** — муниципальное образование
- МСУ** — местное самоуправление
- МЧП** — муниципально-частное партнерство
- Налоговый кодекс** — Налоговый кодекс Российской Федерации
- НДФЛ** — налог на доходы физических лиц
- ООН** — Организация Объединенных Наций
- ОБСЕ** — Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе
- ОКМО, Конгресс** — Общероссийский Конгресс муниципальных образований
- Россотрудничество** — Федеральное агентство по делам Содружества Независимых Государств, соотечественников, проживающих за рубежом, и по международному гуманитарному сотрудничеству
- Росстат** — Федеральная служба государственной статистики
- Росреестр** — Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии
- РФ** — Российская Федерация
- СНГ** — Содружество Независимых Государств
- ТОС** — территориальное общественное самоуправление
- ФАП** — фельдшерско-акушерский пункт ‘

Федеральный закон № 131-ФЗ — Федеральный закон от 6 октября 2013 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»

Федеральный закон № 136-ФЗ — Федеральный закон 27 мая 2014 г. № 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»

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

ВВЕДЕНИЕ

МСУ в РФ имеет двойственную природу. С одной стороны, органы МСУ представляют на местах всю систему публичной власти. Работа на государственном и муниципальном уровнях исторически и в соответствии с законодательством РФ составляет единую систему управления территориями страны. Этим и объясняется тот факт, что органы МСУ воспринимаются в первую очередь как неотъемлемая часть системы общегосударственного менеджмента. Именно поэтому очень сложно четко разграничить муниципальные и государственные полномочия и систематизировать муниципальные полномочия в отдельном реестре.

С другой стороны, согласно статье 12 Конституции РФ, органы МСУ не входят в систему органов государственной власти. Иными словами, органы МСУ должны быть самостоятельны по отношению к системе государственных органов. Данное положение является неоспоримым и основополагающим. Однако его практическая реализация происходит в условиях, когда муниципальное управление представляет собой компонент системы государственного управления.

В данном Докладе предприняты попытки рассмотреть влияние фактора двойственности МСУ в РФ на практическую деятельность местных властей, установить, какие риски для выполнения общегосударственных задач он несет, и сформулировать предложения, направленные на устранение рисков и развитие преимуществ системы МСУ в РФ.

Основные вопросы данного исследования звучат так:

- 1. Насколько эффективно органы МСУ всех видов муниципальных образований участвуют в решении общегосударственных задач?**
- 2. Насколько эффективно реализуется конституционный принцип самостоятельности органов МСУ по отношению к системе органов государственной власти?**

Ответы на оба вопроса составят картину состояния МСУ в РФ и позволят выдвинуть актуальные предложения по совершенствованию его организации и повышению эффективности.

1. УЧАСТИЕ ОРГАНОВ МСУ В РЕШЕНИИ ОБЩЕГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАДАЧ

Считаю важнейшей задачей уточнение общих принципов организации местного самоуправления, развитие сильной, независимой, финансово самостоятельной власти на местах¹.

Президент РФ В.В. Путин

Перед тем, как ответить на вопрос об эффективности участия органов МСУ в решении общегосударственных задач, следует уточнить, в каком контексте сегодня выстраивается система управления территориями в РФ.

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

В одних случаях местные власти сами отстраняются от общероссийских трендов и ждут прямых распоряжений от государства. Учитывая автономный конституционный статус МСУ, такая позиция ставит под угрозу выполнение государственных планов, что пагубно отражается и на социально-экономическом положении в муниципалитетах.

В других случаях участие органов МСУ или органов МСУ отдельных видов муниципалитетов в реализации национальных интересов РФ не предусмотрено. Так первоначально в проекте по формированию комфортной городской среды предусматривалось участие крупных городов. Тогда как наиболее остро вопросы благоустройства стоят в малых городских и сельских поселениях. Перекос в сторону приоритетного развития крупных городов мог привести, как минимум, к росту рисков удорожания стоимости государственных проектов на высокоурбанизированных территориях. Как максимум, – к депопуляции на обширных низко- и неурбанизированных территориях как внутри, так и вблизи границ нашей страны, что угрожает государственной безопасности и территориальной целостности государства.

Ключевым трендом, который усиливается в общегосударственном менеджменте в

¹ Из Послания Президента РФ Федеральному Собранию РФ от 12 декабря 2013 года. Опубликовано на сайте Президента России – <http://www.kremlin.ru/events/president/news/19825>.

течение последних лет, является переход на стратегическое планирование. В этом процессе, согласно законодательству, предусмотрено и участие местных властей.

Сегодня Россия планирует свое развитие в горизонте 10 и более лет, определяет в стратегических документах свои приоритеты, принципы, направления, цели и задачи по различным направлениям и отраслям внутренней и внешней политики, устанавливает показатели желаемых изменений.

МСУ включено в процессы общегосударственного стратегирования по ряду объективных причин:

1. территории муниципальных образований являются базовыми элементами административно-территориального деления РФ;
2. органы МСУ являются самым приближенным к населению уровнем публичной власти;
3. социально-экономическое развитие подавляющего большинства МО на сегодняшний день невозможно без муниципального участия в региональных и федеральных программах.

Ряд федеральных стратегических и концептуальных документов напрямую касается вопросов муниципального управления. Прежде всего, это *Основы государственной политики регионального развития на период до 2025 года* (утверждены Указом Президента РФ от 16 января 2017 г. № 13) с «Планом мероприятий по реализации Основ государственной политики регионального развития на период до 2025 года» (утвержден Распоряжением Правительства РФ от 5 июня 2017 г. № 1166).

Кроме того, следует выделить:

- *Стратегию национальной безопасности РФ* (утверждена Указом Президента РФ от 31 декабря 2015 г. № 683);
- *Стратегию экономической безопасности РФ на период до 2030 года* (утверждена Указом Президента РФ от 13 мая 2017 г. № 208);
- *Стратегию экологической безопасности РФ на период до 2025 года* (утверждена Указом Президента РФ от 19 апреля 2017 г. № 176);
- *Стратегию государственной национальной политики РФ на период до 2025 года* (утверждена Указом Президента РФ от 19 декабря 2012 г. № 1666) с «Планом мероприятий по реализации в 2016-2018 годах Стратегии государственной национальной политики РФ на период до 2025 года» (утвержден Распоряжением Правительства РФ от 23 декабря 2015 г. № 2648-р, в ред. распоряжений

- Правительства РФ от 10 августа 2016 г. № 1683 и от 27 октября 2016 г. № 2254-р);
- *Концепцию долгосрочного социально-экономического развития РФ на период до 2020 года* (утверждена Распоряжением Правительства РФ от 17 ноября 2008 г. № 1662-р);
 - *Послания Президента РФ Федеральному Собранию РФ* за период с 2013 года по настоящее время.

В приведенных выше стратегиях сформулированы отдельные государственные задачи, которые могут быть решены эффективно только при участии органов МСУ. Более того, органы МСУ прямо заинтересованы в решении указанных задач, т.к. многие из них направлены на устранение проблем, пробелов и противоречий, актуальных для МСУ в течение многих лет.

Общегосударственные задачи (т.е. актуальные для всех уровней власти), можно условно разделить на 6 групп:

1. *Организационные:* уточнение полномочий федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ и органов МСУ, совершенствование их финансового обеспечения и организация эффективного исполнения указанных полномочий (с максимальным привлечением населения к участию в государственном и муниципальном управлении); обеспечение подготовки, переподготовки и повышения квалификации государственных и муниципальных служащих по актуальным вопросам государственного и муниципального управления и др.

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

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

4. *Социально-экономические:* развитие межрегиональных и межмуниципальных хозяйственных связей, формирование производственных кластеров;

переход к цифровой экономике и использованию инфраструктуры электронного правительства (электронного муниципалитета), входящей в информационную инфраструктуру РФ; инфраструктурное обеспечение развития экономики и социальной сферы России; привлечение частных инвестиций в негосударственный сектор экономики на региональном и местном уровнях; совершенствование механизмов стимулирования субъектов РФ и МО к наращиванию собственного экономического потенциала; снижение уровня социального и имущественного неравенства населения за счет роста его доходов и др.

5. *Упрочение позиций РФ как одного из влиятельных центров современного мира и содействие формированию положительного имиджа России за рубежом:* развитие конструктивного диалога и партнерства в интересах укрепления согласия и взаимообогащения различных культур, использование механизмов приграничного сотрудничества и установления побратимских связей, популяризация и распространение за рубежом русского языка и культуры народов РФ, налаживание партнерских отношений в рамках международных организаций; оказание поддержки соотечественникам, проживающим за рубежом.

6. *Взаимодействие с гражданами и гражданским обществом:* развитие человеческого потенциала МО, удовлетворение материальных, социальных и духовных потребностей граждан; вовлечение граждан в муниципальное управление; привлечение социально ориентированных структур гражданского общества к оказанию общественно полезных услуг по региональным и муниципальным программам; объединение усилий государственных и муниципальных органов и институтов гражданского общества для укрепления единства российского народа, достижения межнационального мира и согласия; содействие развитию межнациональных (межэтнических) и межрегиональных культурных связей и др.

Согласно законодательству, органы МСУ всех видов муниципалитетов в первую очередь выполняют свои задачи — вопросы местного значения. Но при этом они участвуют в решении государственных задач (как приведенных выше, так и других), в том числе — в рамках реализации федеральных и региональных программ. Предложения общего характера о развитии МСУ, представленные советами муниципальных образований субъектов РФ и межрегиональными ассоциациями межмуниципального сотрудничества, см. в **Приложении 1** к Докладу.

1.1. Участие органов МСУ в реализации задач внутренней политики РФ

В январе 2017 года были приняты Основы государственной политики регионального развития РФ на период до 2025 года, где сформулированы ключевые направления и задачи социально-экономического развития территорий РФ. Более четко указанные задачи поставлены в «Плане мероприятий по реализации Основ государственной политики регионального развития на период до 2025 года».

Следует отметить, что принятые документы являются документами общественного согласия. Параметры и принципы развития территорий РФ в последние годы подробно обсуждались на многих федеральных площадках с участием представителей всех уровней власти, экспертов и общественности. Основы и План их реализации «подвели черту» под этими дискуссиями, но работа по реализации поставленных задач началась ранее. Об этом свидетельствует и то, что доклады членов ОКМО о состоянии МСУ в 2016 году, содержат сведения и предложения, которыми можно в той или иной степени охарактеризовать уровень выполнения государственных задач на местном уровне.

В то же время обнаружилось, что трансляция внутриполитических задач государства напрямую в муниципальную практику оказалась невозможной. Классические примеры — задачи т.н. «силового» блока (организация гражданской обороны или ликвидация последствий чрезвычайных ситуаций). Но и другие государственные задачи на местах трансформируются либо в сторону сокращения, либо в сторону расширения своего объема.

Пример *сокращения* — муниципальная работа по созданию благоприятного инвестиционного климата, поскольку налоговые льготы инвесторам могут предоставить только государственные органы. К этой же категории можно отнести управление миграционными потоками, где требуется более значительное государственное участие.

Расширение объема государственных задач на местах наблюдается всякий раз, когда затрагиваются территориальные или организационные основы МСУ. Прежде всего, это задачи по строительству, реконструкции и ремонту объектов инфраструктуры, которые независимо от масштаба привязаны к территориям конкретных муниципалитетов. Нерешенность территориальных вопросов на местах затрудняет реализацию государственных планов и программ и, как правило, вынуждает принимать решения по этим вопросам на государственных уровнях системы публичной власти. Задача по обеспечению эффективного выполнения полномочий органами МСУ относится к разряду организационных. В то же время исследование состояния дел в этой области выводит на вопросы эффективности и целесообразности кадрового обеспечения органов МСУ,

государственной контрольно-надзорной деятельности и судопроизводства в отношении органов и должностных лиц МСУ, муниципального контроля и т.д.

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

1.1.1. Пространственный аспект развития экономики и социальной сферы в МО

Инфраструктурное развитие муниципальных образований в контексте развития экономики и пространства РФ сегодня – наиболее актуальное направление работы органов МСУ. С этой точки зрения важные задачи стоят перед органами МСУ крупных городов. Создание условий для их выполнения активно обсуждается на федеральных площадках и предусмотрено в федеральных стратегических документах о развитии городов и городских агломераций. Однако в значительно большей степени этот вопрос актуален для сельских и городских поселений, муниципальных районов, а также городских округов, созданных на территориях с сельским характером экономики.

Отсутствие экономической и социальной инфраструктуры препятствует развитию человеческого капитала и экономики на территориях, удаленных от крупных городов. Лучше обстоят дела в муниципалитетах, расположенных в зонах городских агломераций. Однако без специальных защитных правовых механизмов в рамках межмуниципального хозяйственного сотрудничества они рискуют утратить свою идентичность. В этом случае пригород превращается в спальную территорию крупного города, застроенную многоэтажными домами, или же в промышленную зону с низким уровнем экологической безопасности.

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

процессе ничем не ограниченной урбанизации.

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

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

Для обеспечения комфортной среды обитания всем гражданам страны в границах агломерации нужны механизмы трансфера технологий от центра к периферии, единые стандарты качества жизни и безопасности труда населения, финансовые и бюджетные механизмы развития экономической и социальной инфраструктуры на низко- и неурбанизированных территориях. При этом в рамках реализации Стратегии пространственного развития РФ необходимо обеспечить условия для проживания населения России также и в тех местах, которые не охвачены агломерационными процессами.

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

Дестабилизирующим фактором является нарастающая волна преобразований муниципальных образований. Проблемой тут становится то, что перед органами МСУ вновь созданных муниципалитетов встают задачи разработки документов территориального планирования и генеральных планов, без которых по действующему законодательству невозможно строительство новых капитальных и линейных объектов инфраструктуры на территории. Даже компиляция документов территориального планирования упраздненных муниципалитетов, вместо которых было создано одно муниципальное образование, требует времени и адаптации к новым условиям. Наличие детально проработанных документов территориального планирования на уровне субъекта РФ лишь отчасти минимизирует указанный риск. У региональных органов власти свое

видение экономического развития, которое охватывает сразу всю территорию субъекта РФ и во многом абстрагируется от культурно-исторической специфики и потенциала отдельных муниципалитетов, особенно сельских поселений.

Поэтому наиболее эффективно задачи инфраструктурного развития решаются в регионах со стабильным количеством муниципальных образований (таких, как Татарстан и Башкортостан). Вновь образованным муниципалитетам приходится начинать всю работу заново. При этом после их преобразования соседние с ними муниципалитеты также вынуждены корректировать свои нормативные документы в сфере пространственного развития.

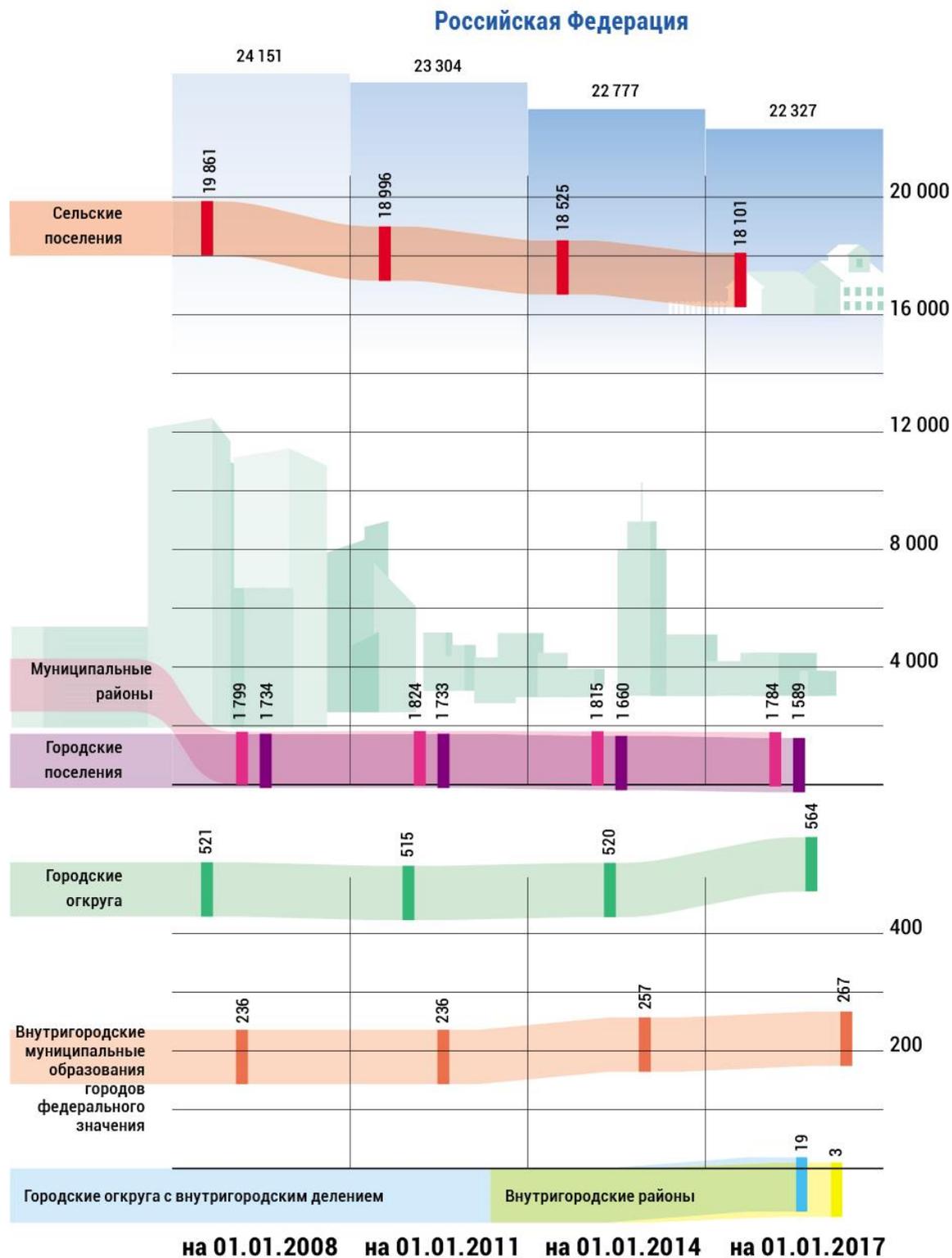
В настоящее время идет работа над созданием Стратегии пространственного развития РФ, направленной на постановку и решение задач трансрегионального характера. Однако представляется, что пространственное развитие страны невозможно без решения и учета проблем небольших и малонаселенных муниципалитетов. В РФ всего 163 города с населением более 100 тысяч человек, то есть тех городов, которые могут стать центрами городских агломераций и где инфраструктурное развитие вписано в канву пространственного и стратегического развития государства. При этом в России 17 923 сельских поселения (не учитывая количество сельских населенных пунктов), которые занимают более 70% всей российской территории, включая приграничную зону, производят основные продукты питания, сырье для легкой и строительной промышленности. Зачастую указанные муниципалитеты не имеют собственной инфраструктуры для переработки, хранения и сбыта своей продукции. Отсутствуют рабочие механизмы межмуниципального хозяйственного взаимодействия по горизонтали: между сельскими и городскими поселениями или муниципальными районами с сельской экономикой.

Нерешенность этих вопросов влечет большие риски отставания сельских муниципалитетов и малых городов по уровню жизни и развитию экономики. В контексте пространственного развития РФ возникают угрозы депопуляции, утраты управляемости и снижения уровня продовольственной безопасности на большей части территории страны.

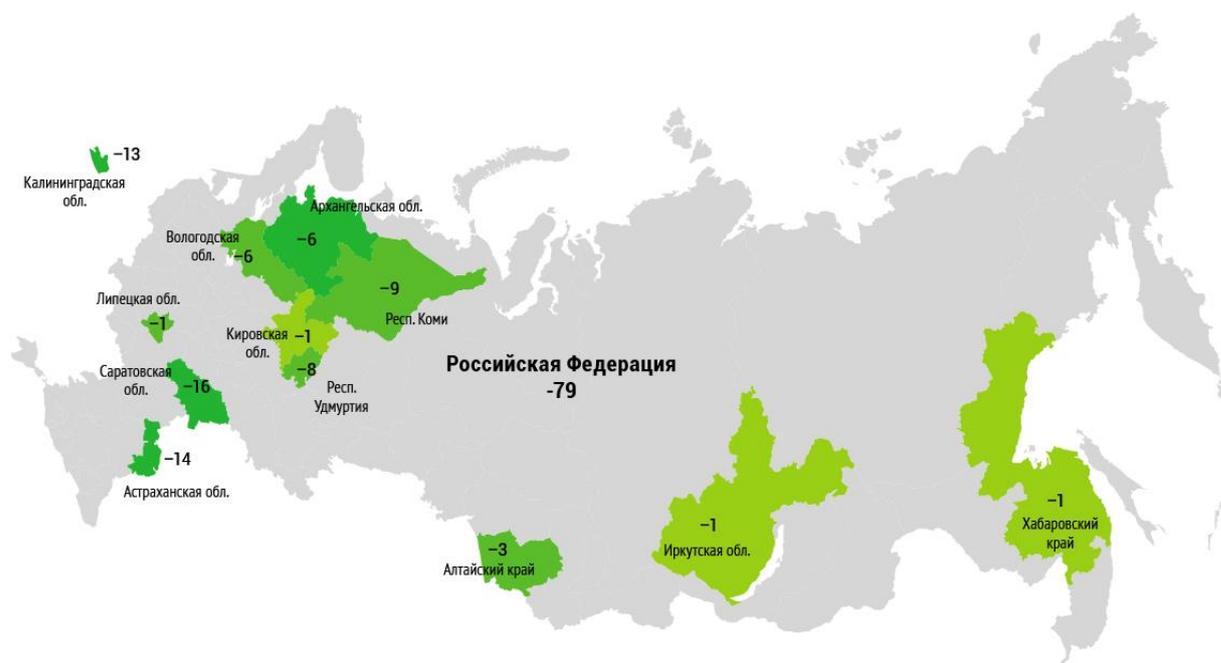
Поскольку пространственное и стратегическое развитие субъектов РФ преимущественно ориентируется на крупные города (точки роста), проблемы развития экономической и социальной инфраструктуры сельских муниципальных образований может быть целесообразно решать на более высоком уровне планирования – в рамках пространственного развития макрорегионов (федеральных округов).

Все вышеизложенное составляет позицию ОКМО по данному вопросу. Предложения, поступившие в рамках подготовки данного раздела Доклада от СМО субъектов РФ и межрегиональных ассоциаций межмуниципального сотрудничества, см в *Приложении 2*.

Количество муниципальных образований в РФ



Изменение количества муниципальных образований субъектов Российской Федерации за 2016 год



1.1.2. Совершенствование механизмов стимулирования субъектов РФ и муниципальных образований к наращиванию собственного экономического потенциала

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

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

Одним из принципов бюджетной системы РФ является принцип самостоятельности бюджетов. Он определяет право и обязанность органов МСУ самостоятельно осуществлять бюджетный процесс, в том числе определять формы и направления расходования средств местных бюджетов (за исключением расходов, финансируемых за счет бюджетов других уровней). В то же время речь идет об условной самостоятельности, поскольку в первую очередь средства местных бюджетов следует направлять на исполнение вопросов местного значения муниципальных образований. Указанные вопросы для разных видов муниципалитетов определены в статьях 14-16 Федерального

закона № 131-ФЗ. Расходы на реализацию вопросов местного значения составляют обязательную часть (основу) расходных обязательств муниципальных образований.

В малонаселенных муниципалитетах, где проживает менее 1000 человек, расходы на содержание органов МСУ могут превышать 70% от собственных доходов местных бюджетов. В этих случаях на решение иных вопросов местного значения и на социально-экономическое развитие территории остается менее 30% доходов. Потребляя львиную долю бюджета, органы МСУ таких муниципальных образований не могут позволить себе содержать более 3-4 специалистов в штате своих администраций. Фактически они не в состоянии выполнять какие-либо иные функции, кроме предельно минимального объема, определенного законодательством. Однако по формальным признакам вопросы местного значения в рамках местного бюджета считаются реализованными.

В соответствии с Федеральным законом № 131-ФЗ органы МСУ также наделяются правами на решение вопросов, не отнесенных к вопросам местного значения. При этом не нужно забывать о том, что ими могут воспользоваться только около 30% муниципальных образований, к которым не применяются меры ограничительного характера, предусмотренные пунктами 3-4 статьи 136 Бюджетного кодекса. Большинство же муниципальных образований (примерно 70%) в этом ограничены.

Кроме того, в соответствии со статьей 19 Федерального закона № 131-ФЗ предусматривается наделение органов МСУ отдельными государственными полномочиями, финансовое обеспечение которых осуществляется за счет субвенций из соответствующего уровня бюджета. Распространенной является практика заключения соглашений между муниципальными районами и находящимися на их территории поселениями. В соответствии с пунктом 4 статьи 15 Федерального закона № 131-ФЗ передача полномочий осуществляется вместе с финансированием в форме субвенций из соответствующих бюджетов. Для отдельных государственных полномочий, передаваемых на исполнение муниципалитетам, разработаны свои методики расчета субвенций. Однако значительная часть передаваемых полномочий, исполняемых органами МСУ, не имеет единых методик расчета расходов на их обеспечение.

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

На законодательном уровне необходимо предусмотреть обязанность органов государственной власти субъектов РФ при передаче полномочий с регионального на

муниципальный уровень применять методики, позволяющие объективно рассчитывать объем субвенций, которые предоставляются на реализацию передаваемых государственных полномочий, и определять степень их результативности.

Финансовым и экономическим службам муниципальных образований на данном этапе рекомендуется:

- внедрять механизмы формирования расходной части бюджета, обеспечивающие взаимосвязку объемов бюджетного финансирования с системой мер, направленных на достижение заданных результатов;
- изыскивать резервы повышения эффективности бюджетных расходов.

Следует отметить, что сейчас состояние местных бюджетов оценивается по формальным признакам: дефицит/ профицит, степень реализации доходных и расходных статей и т.д. Результат, получаемый от исполнения полномочий в виде услуг, товаров и работ, также просчитывается лишь по формальным признакам: расходы определены – расходы реализованы. При этом индивидуальные характеристики местных бюджетов, которые увязаны (или должны быть увязаны) с особенностями муниципальных образований, зачастую не принимаются во внимание.

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

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

По мнению ОКМО, в рамках реестра необходимо дополнить традиционную формулу «расходы — услуги (товары, работы)» двумя компонентами. Прежде всего, целеполаганием. С такой составляющей формула, отвечающая современным вызовам, будет выглядеть как *«цели и задачи органов МСУ по социально-экономическому развитию МО — расходы — услуги (товары, работы)»*. Данный подход позволит

местному бюджету стать инструментом для наращивания экономического потенциала территории (каковым он и должен быть).

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

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

По мнению представителей органов МСУ наиболее эффективным стимулом муниципального развития станет расширение доходной базы местных бюджетов за счет роста доходов от местных налогов и отчислений от отдельных федеральных и региональных налогов и сборов, налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами, закрепленных за местными бюджетами на постоянной основе.

Надо отметить, что в последние годы наблюдается рост доли налоговых доходов в общем объеме доходов местных бюджетов. Несмотря на низкие темпы этого роста, тренд просматривается отчетливо. Падение уровня налоговых сборов по итогам 2014 года связано с перераспределением полномочий между органами МСУ и органами государственной власти субъектов РФ.

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

Местные налоги в настоящее время не играют большой роли в составе доходов местных бюджетов, однако остаются важным источником увеличения бюджетных поступлений (налог на имущество физических лиц и земельный налог).

Муниципалитеты возлагают большие надежды на переход к исчислению земельного налога и налога на имущество физических лиц по кадастровой стоимости облагаемых объектов. Однако изменение порядка исчисления налога не решит задачи наращивания поступлений, если органами МСУ не проведена инвентаризация земельных участков и недвижимого имущества, расположенных на их территории. Скрупулезности требует и работа по выявлению собственников имущества и земельных участков, не оформивших имущественные права в установленном порядке, а также разъяснительной работы с физическими лицами — потенциальными плательщиками налога на имущество физических лиц.

Задача по формированию объективной информации об объектах налогообложения на территории муниципального образования может быть решена с помощью информационных систем и технологий цифровой экономики.

Необходимой поправки требует действующий механизм налогообложения по местным налогам, срок уплаты которых зачастую не мотивирует местные власти к наращиванию муниципальной налогооблагаемой базы. Так, зачисление местных налогов в местные бюджеты в срок не позднее 1 декабря не позволяет направить эти средства на развитие территории в текущем году. Нереализованные остатки переходят на следующий финансовый год. Этот факт поддерживает ошибочные выводы о профицитности местных бюджетов и неспособности муниципалитетов полностью и эффективно осваивать имеющиеся средства.

Особое внимание следует обратить на оценку эффективности налоговых льгот по местным налогам с учетом показателей бюджетной и социальной эффективности. Сегодня такая оценка — непопулярная мера, поэтому, на наш взгляд, требуется отмена предоставления налоговых льгот без процедуры оценки. Обоснованным поводом для их получения может стать участие хозяйствующих субъектов в приоритетных для муниципальных образований направлениях хозяйственной деятельности и в развитии муниципальной территории. Соответственно, такие льготы должны стать инструментом стимулирования экономической заинтересованности и участия предприятий и организаций в указанных сферах.

Большинство муниципальных образований, особенно поселений, недостаточно серьезно оценивают глубокий потенциал мобилизации неналоговых доходов, не приносящих быстрых результатов. Здесь имеется в виду систематизация сведений о наличии и использовании муниципального имущества, поступление в местный бюджет части прибыли муниципальных унитарных предприятий, остающейся после уплаты налогов и иных обязательных платежей, мобилизация доходов от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности. Особые сложности на практике вызывает консолидированный учет доходов бюджетных учреждений из всех источников финансирования, включая доходы от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности, и осуществление покрытия расходов бюджетных учреждений за счет всех их доходов.

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

Необходимо создать правовые и организационные условия, при которых муниципальные образования смогут объединять усилия для решения крупных хозяйственных проблем, вопросов предоставления социальных услуг и иных вопросов, требующих значительных финансовых, материальных и кадровых ресурсов. Такой подход позволит муниципальным образованиям соблюсти взаимный интерес через максимальную нагрузку имеющихся муниципальных учреждений, получая при этом финансовые средства из соответствующих бюджетов, с одной стороны и, избегая необходимости расходования бюджетных средств на строительство новых муниципальных учреждений, – с другой.

Основным источником доходов местных бюджетов остаются межбюджетные трансферты, в том числе в рамках действующих федеральных и региональных программ. Указанные программы задают основные направления социально-экономическому развитию на местах, формируют местные бюджеты развития.

Следует отметить, что сложившиеся в регионах традиции межбюджетных отношений демотивируют экономическую муниципальную инициативу. Причина не

столько в пассивности местных властей, сколько в отсутствии перспектив существенного увеличения доходов местного бюджета за счет самостоятельных экономических решений. Строительство и запуск в работу новых предприятий сопряжены с нагрузками на социальную, коммунально-энергетическую и дорожно-транспортную инфраструктуры муниципального образования. Рост доходов от местных налогов и НДС порой не покрывает затраты местного бюджета, сопутствующие развитию экономики.

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

Как показывает практика, чаще всего субъекты РФ используют механизм замены предоставления дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных образований дополнительным нормативом отчислений от НДС. Однако поступления от указанного дополнительного норматива не всегда соответствуют запланированным при расчете норматива объемам. Другими словами, местные бюджеты теряют долю дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных образований. В результате финансовая поддержка местных бюджетов может существенно сократиться.

Вторая проблема, затрудняющая развитие экономики на местах, заключается в том, что в российской муниципальной управленческой практике распространены устаревшие технологии. Управление территориями подавляющего большинства муниципальных образований — сельских поселений — организовано самым простым линейным образом. Вся полнота ответственности возложена на единый центр планирования, подготовки и принятия решений — главу сельского поселения. Штат служащих сельских администраций редко превышает 6 человек, и все они по факту находятся в прямом подчинении у главы. Сам глава (при ответственном отношении к своему делу) несет колоссальную организационную, информационную и психологическую нагрузку без соответствующей компенсации.

Основной недостаток линейной структуры в том, что она работает исключительно за счет собственных сил, компетенций и ресурсов. В ней не предусмотрено распределение ответственности и делегирование отдельных функций партнерам. Такая структура может привлекать подрядчиков, но при этом она должна точно определять параметры своего

заказа (задания). Для этого необходимы собственные высококвалифицированные специалисты, которых сельские бюджеты содержать не могут. Кризис в бюджетной сфере еще более усугубляет ситуацию: вынуждает ограничивать фонд заработной платы для муниципальных служащих и сокращать штаты. Сельские администрации теряют свои наиболее квалифицированные кадры, не имеют возможности восполнять эти потери и поэтому не в состоянии представлять интересы местных сообществ во взаимоотношениях с экономическими субъектами.

Линейно-функциональные (т.н. «штабные») структуры в муниципальном управлении характеризуются разделением труда внутри местных администраций. Они применяются сильными городскими поселениями, городскими округами и муниципальными районами. Администрации этих муниципалитетов уже могут содержать специалистов высокой управленческой квалификации. Однако здесь функциональные технологии управления существует наряду с линейными (сохраняются единоначалие и замкнутость на себя), что приводит к двойному подчинению для исполнителей. Это увеличивает сроки принятия решений и создает условия для межведомственной разобщенности и конкуренции внутри управленческой структуры. Эти риски снимаются при применении программного подхода к управлению, в том числе и в рамках участия муниципалитета в реализации государственных программ. Но и в этом случае привлекаемые для реализации заданий организации остаются сторонними исполнителями (подрядчиками) и не участвуют процессах принятия и реализации решений.

Линейная и линейно-функциональная структуры управления не предназначены для партнерских отношений, и это касается всех сфер деятельности органов МСУ. Здесь понятия «общее благо» и «общее дело» теряют смысл за пределами системы субординации органов управления. Ограничение круга полноправных участников сопровождается ограничением доступных ресурсов. Бизнес и общественность не вкладывают безвозмездно свои ресурсы в решение задач органов МСУ, поскольку и сами органы МСУ воспринимают их как подрядчиков, и не более того. Поэтому на местном уровне так сложно организовать полноценное стратегическое планирование, публичные слушания, общественные работы, муниципально-частное и муниципально-общественное партнерство.

При этом коммерческие и некоммерческие структуры готовы участвовать в «общем деле», но лишь в качестве заинтересованных сторон — полноправных участников подготовки, принятия и реализации решений. Чтобы коммерческие и общественные

инвестиции в развитие территории стали возможными, требуются соответствующие механизмы, причем не только правовые, но и организационные или даже организационно-психологические (внутри системы управления и в сознании отдельных ее представителей). Эти механизмы формируются с внедрением принципиально новых технологий управления — проектных.

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

Проектный подход позволит применять на местах разнообразные технологии:

- муниципально-частное партнерство и концессии (вовлечение бизнеса в обеспечение и развитие экономики территории);
- муниципально-общественное партнерство (вовлечение жителей в разработку местной стратегии, инициативное бюджетирование);
- аутсорсинг (вовлечение иных участников рынка и общественно-политических отношений в реализацию отдельных функций органов власти);
- фандрайзинг (вовлечение внебюджетных источников для финансирования вопросов развития территории, в т.ч. самообложение) и др.

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

Ключевые слова при внедрении партнерского и проектного подхода в муниципальное управление: вовлечение граждан в решение местных общественно значимых вопросов во всех разрешенных законом организационных и хозяйственных формах. Чем шире круг заинтересованных сторон, тем сложнее схема управления, но и

шире объем ресурсов, которые местные власти могут задействовать для выполнения задач по развитию территории МО.

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

Вот почему во всех видах муниципалитетов необходимо продолжить внедрение механизмов программного управления, которые минимизируют риски межведомственного взаимодействия и позволяют осваивать ресурсы иных уровней системы органов публичной власти. Во-вторых, в работу всех видов муниципалитетов требуется внедрять технологии проектного управления, которые дадут возможность вовлекать дополнительные (не свойственные системе органов власти) ресурсы для решения стоящих задач.

При проектном подходе актуализируется одна из ключевых характеристик МСУ, присущая этому институту по природе, но до сих пор не востребованная в полной мере. ***В МСУ заложен большой потенциал, за счет которого муниципалитет может стать площадкой для балансировки интересов различных социальных групп и коммерческих структур на своей территории, исходя из интересов местного сообщества в целом.*** Актуализация этого потенциала предполагает развитие открытости в управлении, чтобы можно было на ходу и с участием всех заинтересованных сторон корректировать тактические задачи, не выпуская из виду стратегические цели.

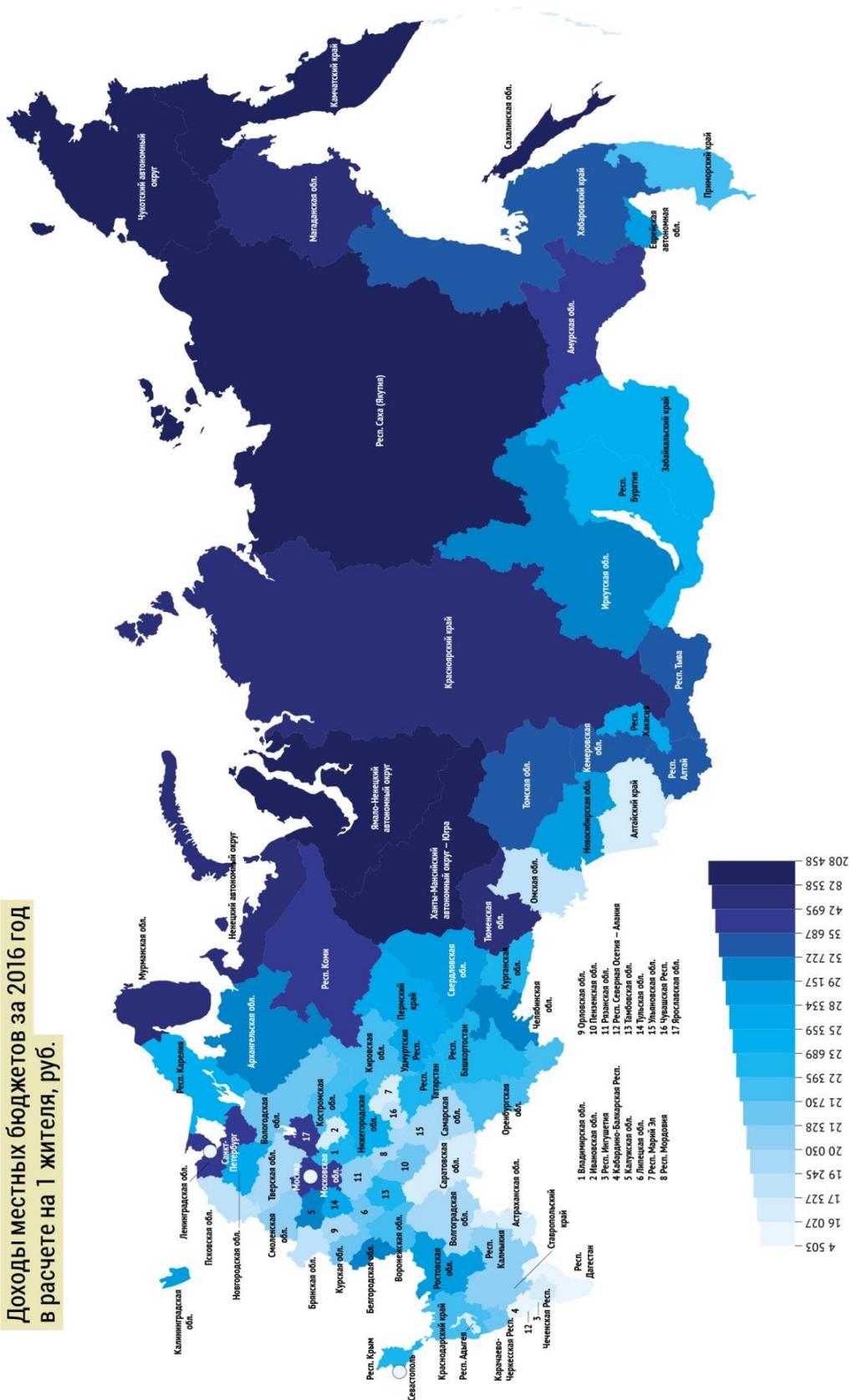
Без преувеличения можно сказать, что внедрение программирования и проектирования в практику муниципальных администраций не только создаст стимулы к развитию экономики на местах, но и даст импульс к дальнейшему развитию института МСУ в РФ.

Третья проблема — несопоставимость масштабов экономических задач государственного и муниципального уровней. Применительно к РФ и ее регионам говорят о макроэкономических процессах, крупных инвестициях и проектах с высокой

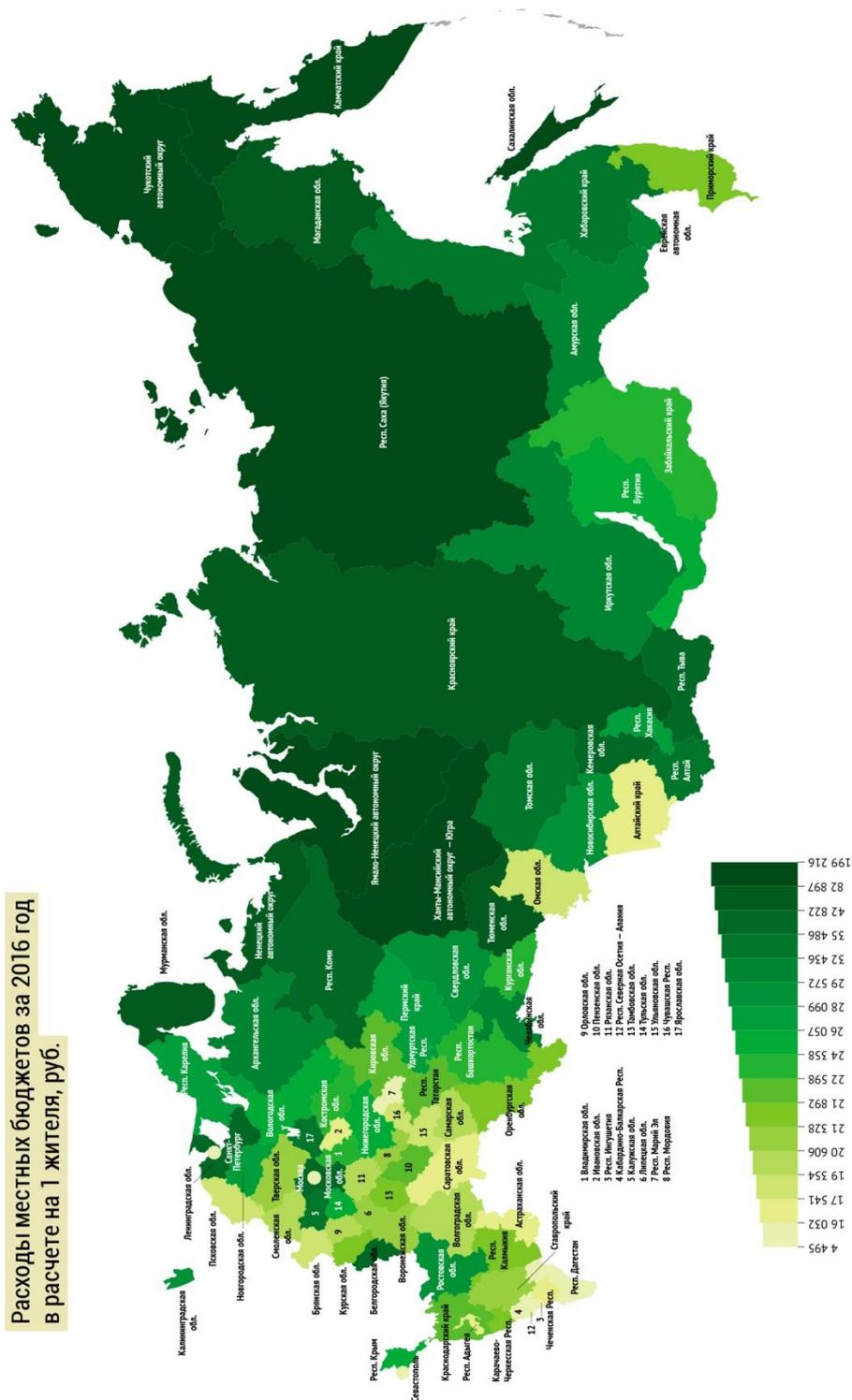
капитализацией. Однако в контексте муниципального образования законы и тренды макроэкономики слишком глобальны.

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

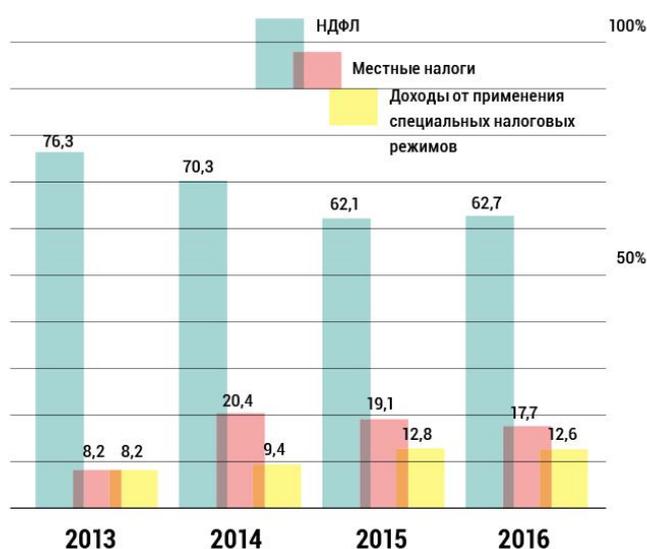
Доходы местных бюджетов за 2016 год в расчете на 1 жителя, руб.



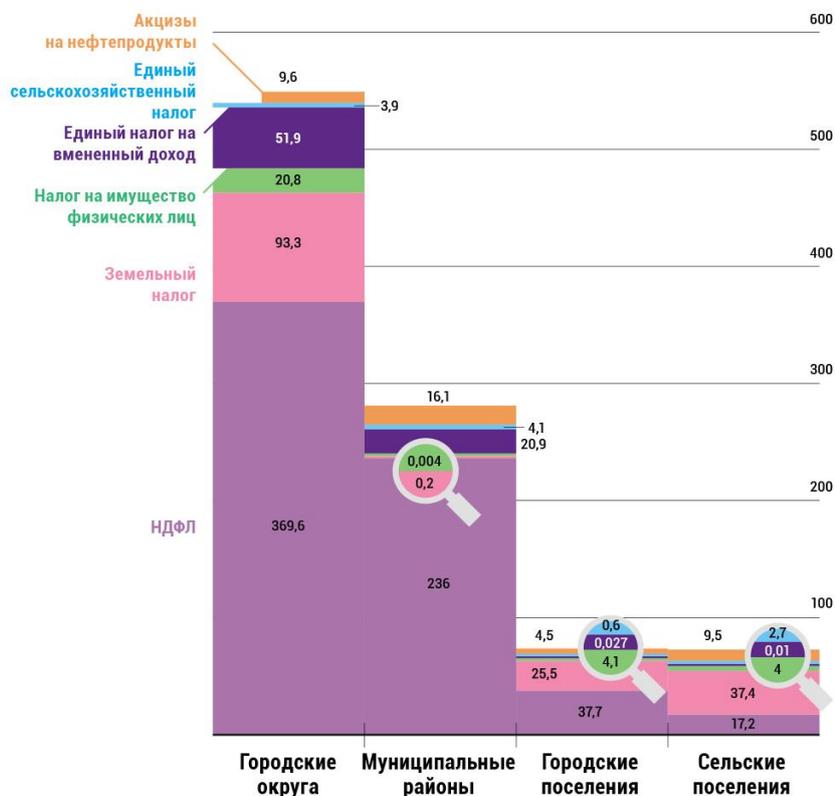
Расходы местных бюджетов за 2016 год в расчете на 1 жителя, руб.



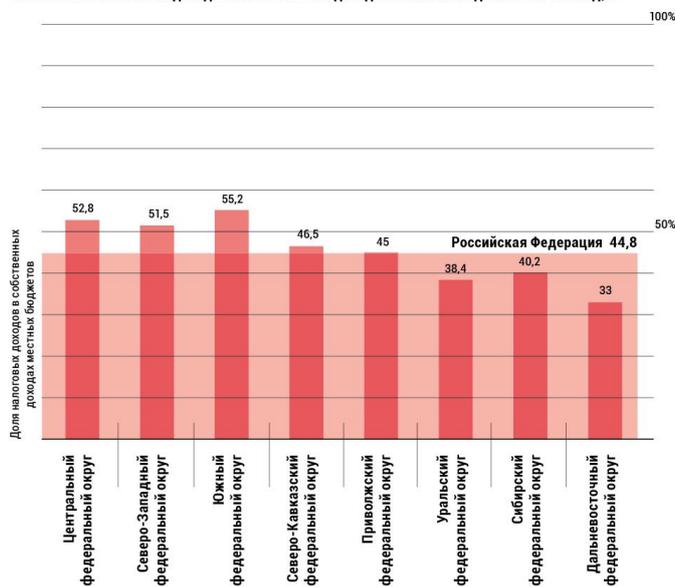
Доля налогов в составе налоговых доходов местных бюджетов, %



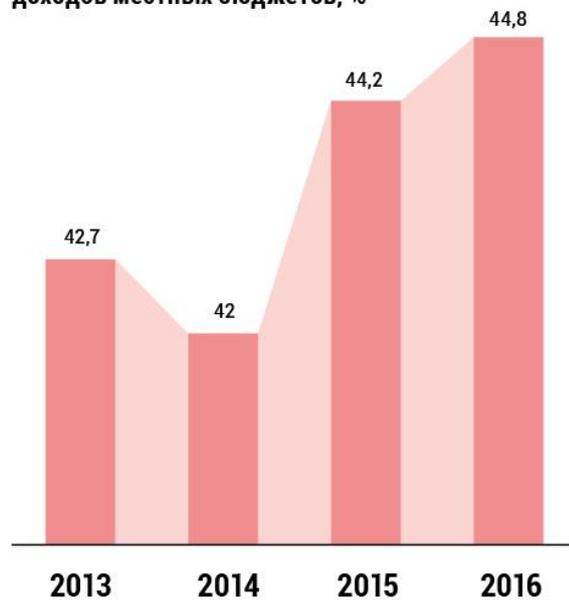
Поступление налоговых доходов в местные бюджеты за 2016 год в разрезе видов муниципальных образований, млрд. рублей



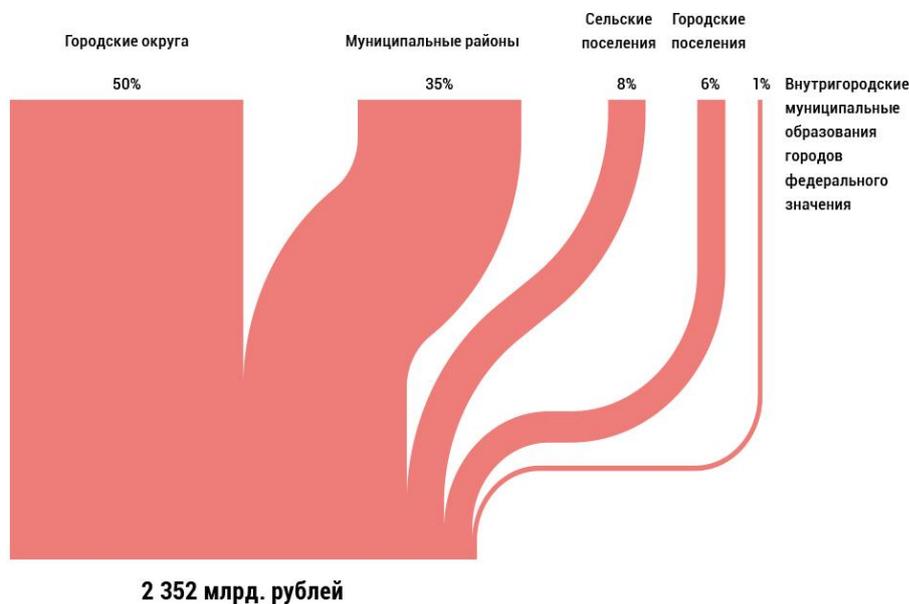
Соотношение налоговых доходов к собственным доходам местных бюджетов за 2016 год, %



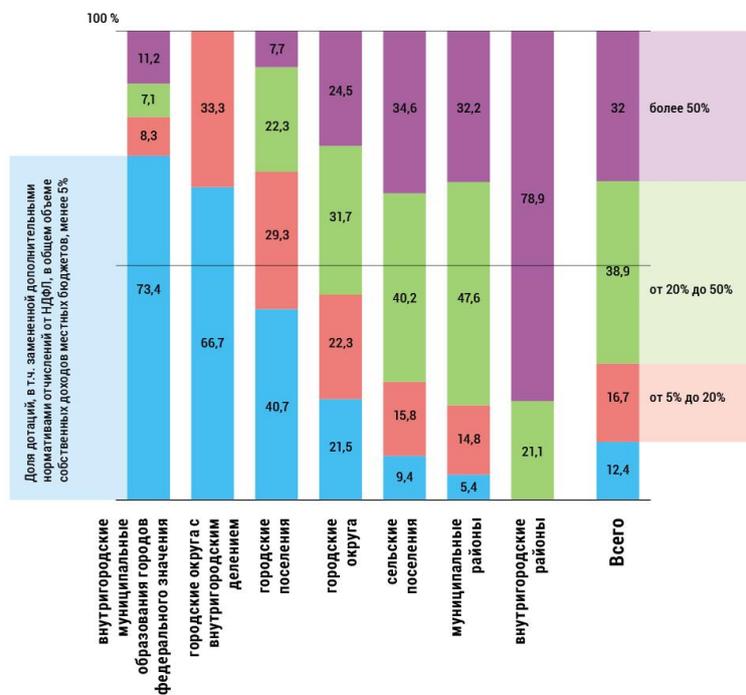
Доля налоговых доходов в составе всех доходов местных бюджетов, %



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



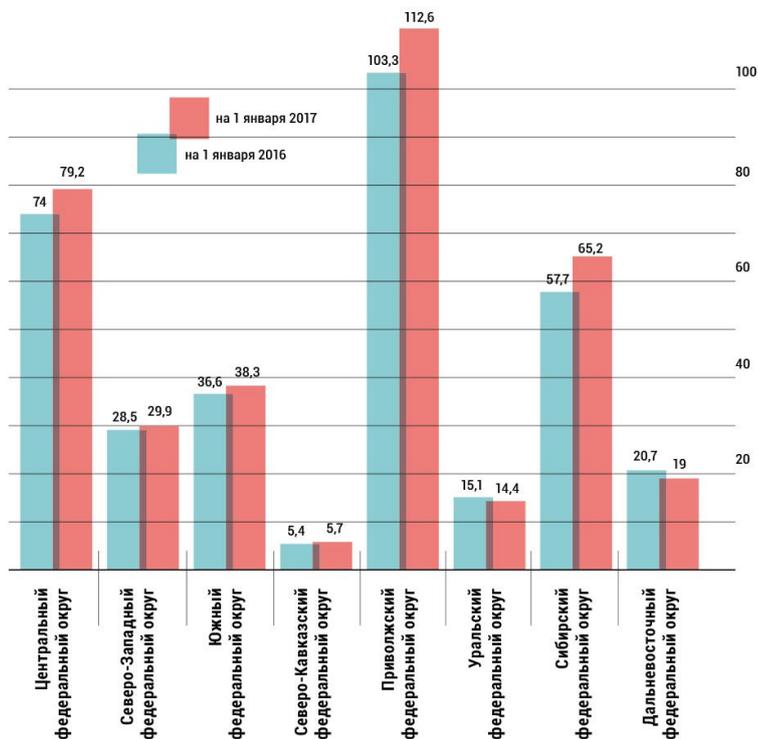
Распределение в 2016 году количества муниципальных образований по видам муниципальных образований в зависимости от степени дотационности, %



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



Объем муниципального долга в разрезе федеральных округов, млрд. рублей



1.1.3. Деятельность по привлечению частных инвестиций на муниципальном уровне²

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

Муниципальная деятельность по привлечению частных инвестиций предусмотрена Федеральным законом от 13 мая 2015 г. № 224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в РФ и внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ» и Федеральным законом от 21 июля 2005 г. № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях в РФ». Федеральными законами от 7 декабря 2011 г. № 416-ФЗ «О водоснабжении и водоотведении» и от 27 июля 2010 г. № 190-ФЗ «О теплоснабжении» установлено требование передавать объекты водоснабжения и водоотведения, по которым закончились сроки договоров аренды, в концессионное управление.

Казалось бы, созданы все условия для притока частных инвестиций, особенно в проблемную сферу снабжения населения коммунальными ресурсами. Однако резкого увеличения проектов государственно-частного партнерства на местах так и не наблюдается. Это происходит, во-первых, потому, что органы МСУ не умеют работать с режимами ГЧП/ МЧП и концессиями, а во-вторых, — в силу наличия пробелов в действующем законодательстве.

В этой связи можно выделить две группы проблемных вопросов:

1. Правовые основы участия субъектов РФ в реализации проектов муниципально-частного партнерства. В настоящее время оценку муниципальных проектов на эффективность и сравнительные преимущества осуществляют региональные уполномоченные органы. Таким образом, субъект РФ всегда выступает третьей стороной в проектах муниципально-частного партнерства и в муниципальных концессионных соглашениях (прежде всего, в отношении объектов теплоснабжения, централизованных систем горячего водоснабжения, холодного водоснабжения и (или) водоотведения,

² Материал подготовлен на основании анализа практик муниципально-частного партнерства, проведенного Национальным Центром ГЧП.

отдельных объектов таких систем). Однако порядок участия субъектов РФ в реализации муниципального концессионного соглашения в сфере ЖКХ и возможность регионального софинансирования отсутствуют.

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

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

2. Правовые основы участия органов МСУ в реализации проектов муниципально-частного партнерства. В законодательстве установлен порядок определения органа МСУ, уполномоченного оценивать проекты муниципально-частного партнерства. Он заключается во внесении изменений в муниципальный Устав, в соответствии с которыми глава муниципального образования наделяется полномочиями по определению указанного органа своим решением. Далее муниципалитету следует принять свое Положение об уполномоченном органе. Однако созданный таким образом муниципальный уполномоченный орган лишь согласовывает конкурсную документацию по проектам с уполномоченным региональным органом. Причем речь идет о любом органе МСУ (представительном или исполнительно-распорядительном). Отсутствует обязательность рассмотрения проекта публичным партнером с участием всех заинтересованных сторон (представителей всех ветвей местных властей и общественности МО). Возникают риски политических спекуляций на самом факте реализации проекта,

нагнетания социальной напряженности, а значит, ставится под угрозу успех проекта в целом. Это обстоятельство существенно снижает привлекательность муниципально-частного партнерства для инвесторов.

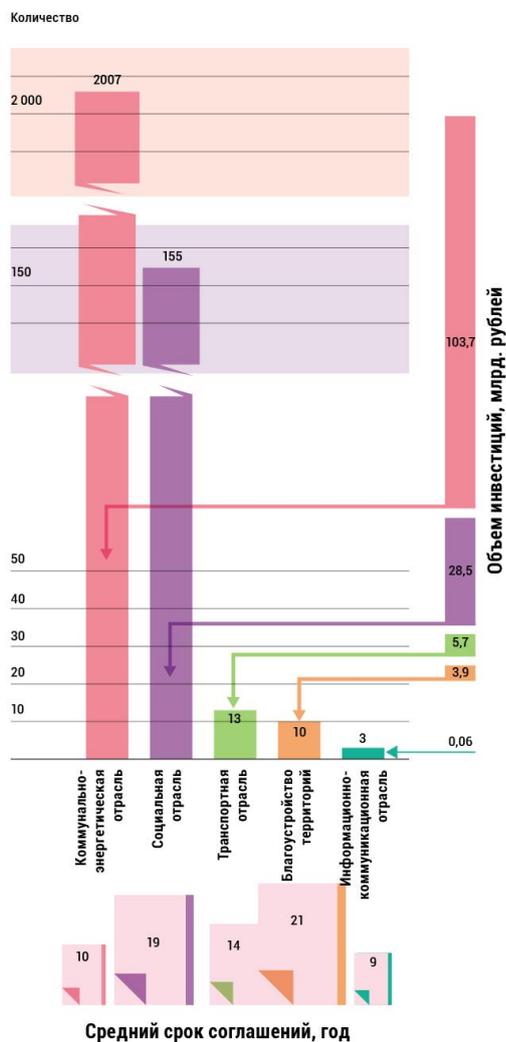
В этой связи предлагается установить на федеральном уровне обязательность процедуры предварительного обсуждения и прогнозирования последствий реализации и завершения проектов муниципально-частного партнерства с участием всех заинтересованных сторон, представляющих публичного партнера, все органы МСУ, субъект РФ и местное сообщество. Всестороннее согласование проектов муниципально-частного партнерства целесообразно осуществлять на площадке специально созданного в муниципалитете совещательного органа (рабочей группы).

Приведенные выше предложения подготовлены при участии экспертов Национального Центра ГЧП. Они направлены на создание системы горизонтальных контактов в рамках проектов муниципально-частного партнерства, которая не предусмотрена устаревшими технологиями линейного управления. О том, что именно такие технологии сегодня царят на муниципальном уровне, свидетельствуют предложения отменить обязательность заключения договоров концессии в отношении объектов тепло- и водоснабжения. Указанные предложения поступили в ОКМО от советов муниципальных образований и межрегиональных ассоциации межмуниципального сотрудничества при подготовке данного Доклада.

В целом можно ставить вопрос о том, что муниципалитеты (за редкими исключениями) не справляются с выполнением задачи по привлечению частных инвестиций на решение социально-значимых вопросов. Основными причинами являются все же не низкая капитализация проектов, нехватка финансирования или полномочий, а применение устаревших подходов в муниципальном управлении.

С предложениями по развитию финансово-экономических основ МСУ и муниципально-частного партнерства, которые представили советы муниципальных образований субъектов РФ и межрегиональные ассоциации межмуниципального сотрудничества, можно ознакомиться в *Приложении 3* к Докладу.

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



1.1.4. Уточнение полномочий федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ и органов МСУ, совершенствование их финансового обеспечения и организация эффективного исполнения указанных полномочий

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

Федеральный закон № 136-ФЗ предоставил субъектам РФ право своими законами осуществлять перераспределение полномочий между органами МСУ и органами государственной власти субъекта РФ (за исключением ряда полномочий органов МСУ, обеспечивающих конституционный принцип самостоятельности муниципальных образований). Этот институт в целом соответствует федеративной природе российского государства и, при правильном его применении, может быть эффективным инструментом оптимизации полномочий МСУ с учетом региональных и местных условий.

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

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

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

Вместе с тем органы МСУ реализуют отдельные государственные полномочия, которые им переданы или вменены в обязанность в соответствии с федеральными законами и законами субъектов РФ. В этом случае речь идет о делегировании государственных полномочий с предоставлением межбюджетных трансфертов на их осуществление. Объемы указанных трансфертов редко достигают уровня, необходимого для их полного и качественного исполнения. Однако эту проблему можно решить в ходе переговоров между муниципалитетами и органами государственной власти на площадках советов муниципальных образований субъектов РФ и ОКМО.

Учитывая заинтересованность РФ в эффективном выполнении всего объема публичных полномочий, на федеральном уровне определен орган, отвечающий за

регулярный мониторинг движения полномочий и вопросов ведения в системе органов власти. Это — Министерство юстиции Российской Федерации. В рамках предлагаемого мониторинга планируется не только констатировать процессы определения, передачи, перераспределения и упразднения полномочий, но и оценивать последствия соответствующих федеральных и региональных решений для качества жизни населения. В состав оценки также предлагается включить степень (возможность) участия населения в решение социально значимых вопросов (независимо от того, какому уровню власти принадлежат полномочия по решению указанных вопросов).

Долгие годы в муниципальной повестке находятся вопросы уточнения муниципальных полномочий и финансового обеспечения их реализации, однако до сих пор они решались сепаратно друг от друга. Отчасти поэтому проблемы в указанной сфере не уменьшались, а накапливались. Впервые увязка между правовым регулированием, финансированием и исполнением публичных полномочий на муниципальном уровне появилась в «Плане мероприятий по реализации Основ государственной политики регионального развития». Именно такого комплексного контекста рассмотрения и решения вопроса на федеральном уровне добивается муниципальное сообщество.

Следует отметить, что специфика муниципальной работы требует расширения заявленной темы, прежде всего в части эффективного исполнения полномочий на муниципальном уровне. Здесь дополнительно возникает три высоко актуальных для муниципального сообщества направления:

1. Организация и качество кадрового обеспечения органов МСУ с целью повышения эффективности их деятельности.
2. Совершенствование контрольно-надзорной деятельности в отношении органов и должностных лиц МСУ, а также осуществляемого ими контроля (муниципального контроля).
3. Судебная практика в отношении местных властей (в части возникновения чрезвычайных расходных обязательств органов МСУ, порой неисполнимых).

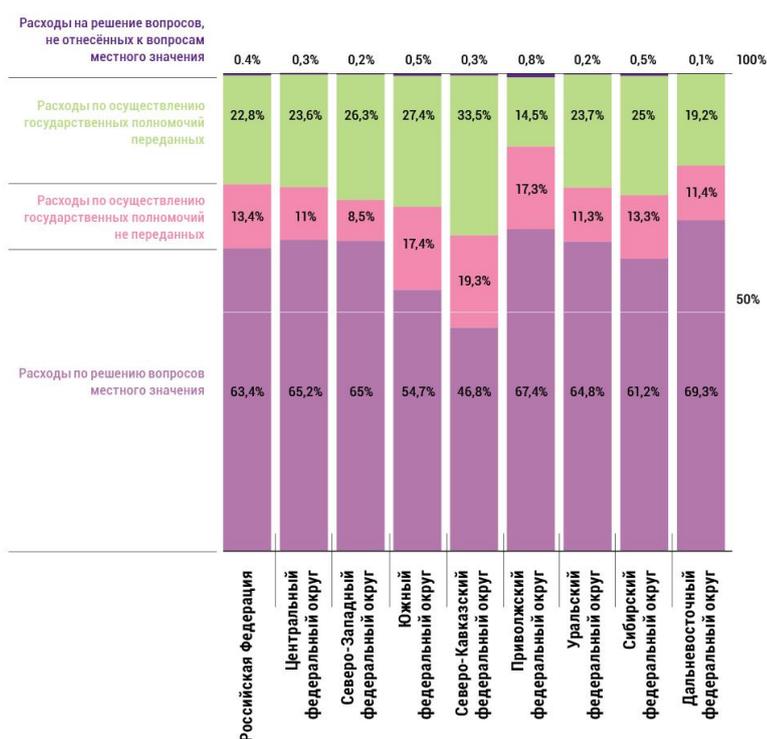
С предложениями по развитию указанных направлений МСУ, которые представили советы муниципальных образований субъектов РФ и межрегиональные ассоциации межмуниципального сотрудничества, можно ознакомиться в *Приложениях 1 и 5* к Докладу.

1.1.4.1. Уточнение полномочий федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ и органов МСУ, совершенствование их финансового обеспечения

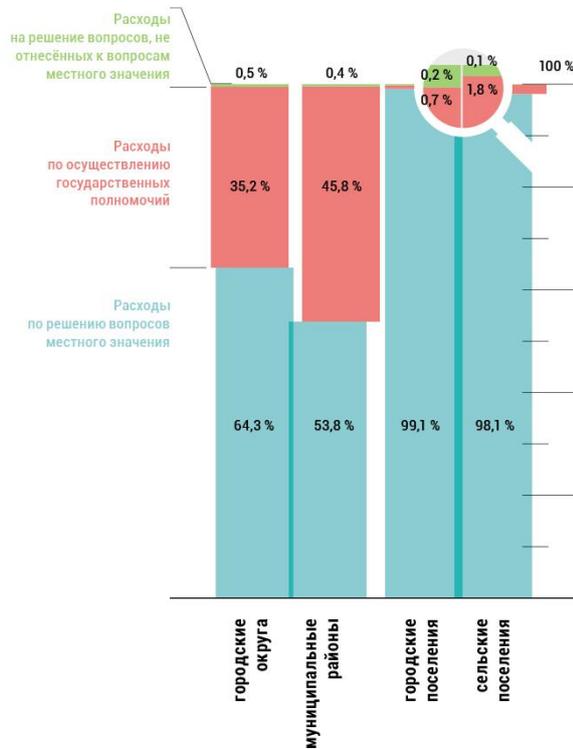
Финансовое обеспечение реализации полномочий органов и должностных лиц МСУ традиционно – наиболее проблемный вопрос в муниципальном управлении. Не меньшее значение имеют проблемы определения указанных полномочий, их разграничение от полномочий государственных органов власти, внедрение в законодательство четких ответов на вопросы: кто, что и как в органах МСУ должен и может делать? кто и как за эту деятельность должен отвечать?

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

Структура расходов местных бюджетов в РФ в 2016 году



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



По состоянию на 01.01.2017
279 администраций муниципальных районов исполняли полномочия местных администраций поселений, являющихся административными центрами районов

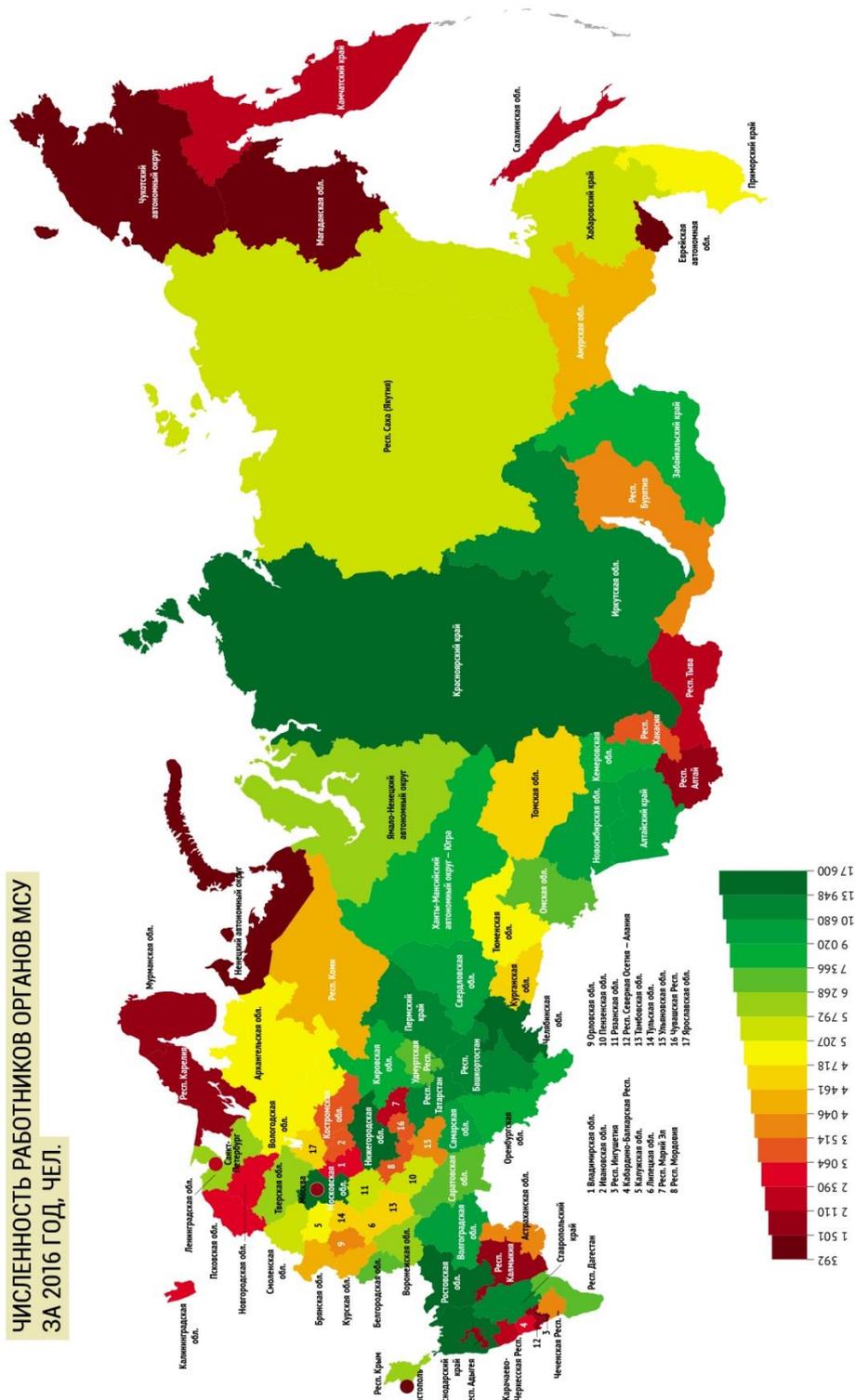


1.1.4.2. Организация и качество кадрового обеспечения органов МСУ с целью повышения эффективности их деятельности

Поиск решения задачи по обеспечению эффективности исполнения полномочий органами и должностными лицами МСУ неминуемо выводит на тему количества и качества муниципальных кадров, которая непосредственно увязана с состоянием местных бюджетов. В высокودотационных муниципалитетах развитие муниципальных кадров напрямую зависит от органов власти субъектов РФ, которые не только принимают и реализуют свои программы повышения квалификации для органов МСУ, но и формируют нормативы на их содержание.

Серьезную проблему представляют пенсионные обязательства муниципального образования: доплаты для лиц, замещавших муниципальные должности на освобожденной основе и должности муниципальной службы. В соответствии с пунктом 5 части 1 статьи 23 Федерального закона от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в РФ» муниципальному служащему гарантируется пенсионное обеспечение за выслугу лет. Определение размера пенсии муниципального служащего осуществляется в соответствии с установленным законом субъекта РФ соотношением должностей муниципальной службы и должностей государственной гражданской службы субъекта РФ. На практике в законах субъектов РФ очень часто встречаются положения, в соответствии с которыми муниципальным служащим, вышедшим на страховую пенсию по старости (инвалидности), могут предусматриваться дополнительные гарантии в виде ежемесячной доплаты за счет средств местного бюджета к страховой пенсии по старости (инвалидности). При этом органами государственной власти федерального уровня указанные доплаты относятся к социальной поддержке отдельных категорий граждан. В таком контексте данные расходные обязательства становятся зависимыми от степени дотационности муниципальных образований.

Сегодня муниципальную пенсию в РФ получают 69 424 человека. Данные социальные обязательства органов МСУ являются защищенными статьями расходов, они фактически «несгораемы» и с годами накапливаются. Необходимо на федеральном уровне устранить имеющийся неоднозначный подход к понятию «муниципальная пенсия» и таким образом помочь органам МСУ в развитии их кадрового потенциала.



Деятельность органов МСУ по развитию кадрового потенциала в РФ



1.1.4.3. Совершенствование контрольно-надзорной деятельности в отношении органов и должностных лиц МСУ с целью повышения эффективности муниципального управления

Необходимость осуществления контрольных функций в отношении органов МСУ, исполняющих свои полномочия, неоспорима. Однако система контроля и надзора может считаться эффективной при условии выполнения ею соответствующих задач и при отсутствии рисков влияния на смежные направления деятельности проверяемого.

К сожалению, органы государственного контроля и надзора, осуществляя проверки и вынося решения в отношении органов и должностных лиц МСУ, не всегда принимают во внимание условия, сложившиеся в МО, реальные возможности органов МСУ и реальные потребности населения. Порой реализация решений контрольно-надзорных органов и последующих судебных решений невозможна в данном муниципалитете. Тогда к наложенным на органы МСУ мерам принуждения добавляются штрафы за неисполнение судебных решений в установленный срок. Все это препятствует реализации местных бюджетов в соответствии с целями и задачами социально-экономического

развития МО и в конечном итоге ведет к невыполнению органами МСУ своих обязательств и полномочий.

Ключевой проблемный вопрос — причина неисполнения полномочий (как правило, и становящихся предметом проверок). Зачастую такой причиной становится фактическая невозможность финансового обеспечения выполнения полномочий органами МСУ (нехватка средств в местном бюджете), а не субъективная позиция отдельных лиц. Само по себе увеличение количества проверочных мероприятий не только не решает проблему, но и усугубляет ситуацию. Количество управленческих рисков при таком увеличении только возрастает.

Необходимо помнить, 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 МСУ нет необходимых правовых знаний.

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

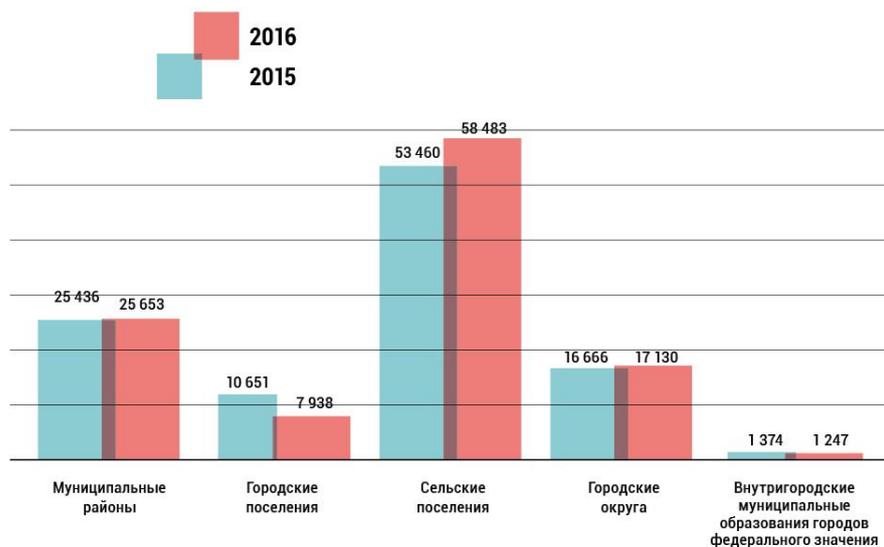
Следует отметить и еще один факт. После того, как в Кодексе об административных правонарушениях РФ появилась норма, освобождающая должностное лицо от ответственности за неисполнение полномочий в связи с отсутствием средств в местном бюджете (при условии, что указанное лицо заранее подавало заявление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

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

Для определения реального масштаба проблем и выработки предложений по их устранению и профилактике *ОКМО предлагает Минюсту России совместно проанализировать результаты контрольно-надзорной деятельности в отношении*

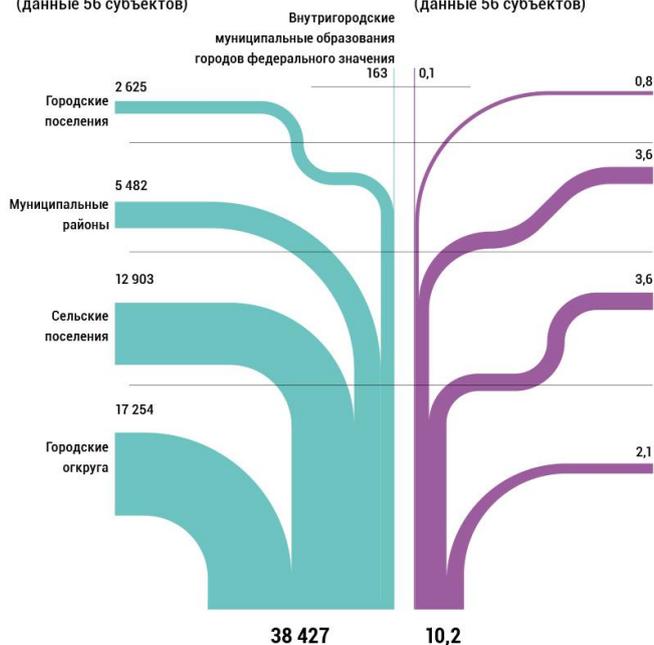
органов и должностных лиц МСУ. В рамках такого анализа должны быть учтены последствия контрольно-надзорных мероприятий для социально-экономического развития муниципальных образований.

Общее количество проверок органов МСУ (данные 56 субъектов)



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

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



1.1.4.4. Совершенствование судопроизводства в отношении органов и должностных лиц МСУ с целью повышения эффективности муниципального управления³

Вопросы, связанные с местным самоуправлением, правом на его осуществление, довольно активно исследуются в судебной практике. При наличии примеров судебной защиты прав МСУ следует указать на массовую судебную практику, которая лишь формально направлена на эффективность муниципальной работы. Реальные последствия судопроизводства, к сожалению, неоднозначны.

Так, в последнее время суды выносят огромное количество решений, возлагающих определенные расходные обязательства на местные бюджеты. Причем во многих муниципальных образованиях размер таких сумм существенно превышает размер местных бюджетов. Возникает вполне закономерный вопрос о реальной возможности исполнения таких судебных решений.

Другая приоритетная проблема по этой тематике — отсутствие у органов МСУ заинтересованности в исходе дела и снижение их активности в защите нарушенных прав. В конечном итоге это приводит к большому количеству неисполнимых судебных решений, вступивших в законную силу. При этом количество исполнительных производств в отношении органов МСУ с каждым годом неуклонно растет.

Как правило, муниципалитеты не могут позволить себе бюджетные расходы на привлечение квалифицированных экспертов для целей судопроизводства. В большинстве муниципалитетов, как уже отмечалось в разделе 1.1.4.3, отсутствуют собственные юристы, а если таковые и имеются, то их квалификация редко позволяет полноценно осуществлять судебную защиту прав МСУ. В первую очередь речь идет о сельских и небольших городских поселениях, которых в настоящее время около 20 тысяч. Но и городские округа порой сталкиваются с достаточно сложными категориями дел и новыми вопросами, например, если речь идет об обращении в Конституционный Суд РФ.

Споры, связанные с местным самоуправлением, как правило, являются спорами между разными органами власти (например, между государственными и муниципальными

³ При подготовке данного раздела использованы материалы, предоставленные д.ю.н., профессором кафедры конституционного и муниципального права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), директором Центра поддержки и сопровождения органов местного самоуправления ВШГУ РАНХиГС при Президенте РФ Е.С. Шугриной.

органами, а также между органами МСУ районов и поселений). Однако зачастую по одну сторону оказываются органы МСУ, которые в большинстве случаев даже не имеют собственных юристов, а по другую — органы государственной власти, прокуратура и суды. Наиболее часто спор инициирует прокуратура, которая обращается в судебные органы в защиту общественных интересов.

К сожалению, имеются примеры того, как судебные решения выносятся при неполном исследовании фактических обстоятельств, а также норм права. Часто суды автоматически становятся на сторону органов государственной власти, не разбираясь в муниципальной специфике. Порой суды одного уровня выносят диаметрально противоположные решения в отношении одного и того же предмета. В результате появляются решения, в соответствии с которыми:

- на органы МСУ возлагаются полномочия, которые не относятся к вопросам местного значения и не имеют надлежащего финансового обеспечения (появилось огромное количество дел, связанных с таким явлением, как «нефинансируемые мандаты»);
- органы МСУ привлекаются к ответственности за правонарушения, которые они не совершали (например, должностные лица привлекаются к административной ответственности за ненадлежащее содержание дороги, находящейся в частной собственности, бесхозной плотины и т.п.) Доводы о том, что выделение финансирования на содержание такого имущества запрещено и зачастую рассматривается контрольно-надзорными органами как нецелевое расходование средств, не принимаются к рассмотрению;
- органы МСУ получают в собственность имущество, которое у них не может находиться в силу прямого указания в законе (проблема непрофильного или бесхозного имущества и т.п.);
- отсутствует возможность их исполнения.

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

В настоящее время трудно оценить степень влияния судопроизводства на состояние МСУ в РФ и на региональном уровне, т.к. данные по этому вопросу никем не

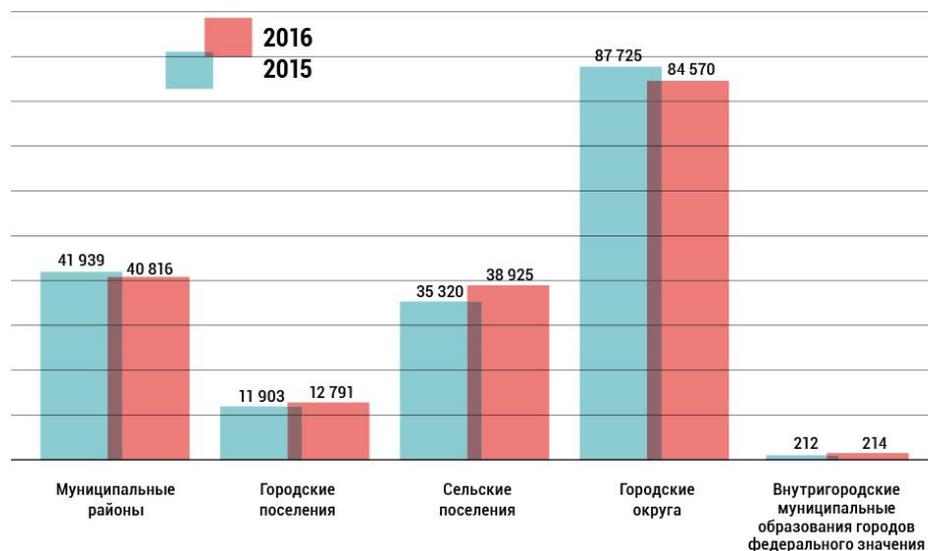
обобщались. Учитывая вышеизложенное, *ОКМО предлагает Минюсту России приступить к проведению ежегодного совместного мониторинга судебной практики в отношении органов и должностных лиц МСУ и ее последствий для качества муниципального управления (с учетом специфики категорий рассматриваемых дел, их подсудности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

В то же время сами представители МСУ осознают необходимость судебной защиты своих прав. Это в полной мере проявляется и при использовании таких механизмов, как обращение в Конституционный Суд РФ или Европейский суд по правам человека. Заявитель может и не получить результата лично для себя, но выступить в защиту тех, кто окажется в подобной ситуации в будущем. Это связано и с длительностью судебного разбирательства, особенно в Европейском суде по правам человека, и со спецификой судопроизводства. Далее в разделе 1.2.2 будет отмечен этот аспект участия органов МСУ в судопроизводстве.

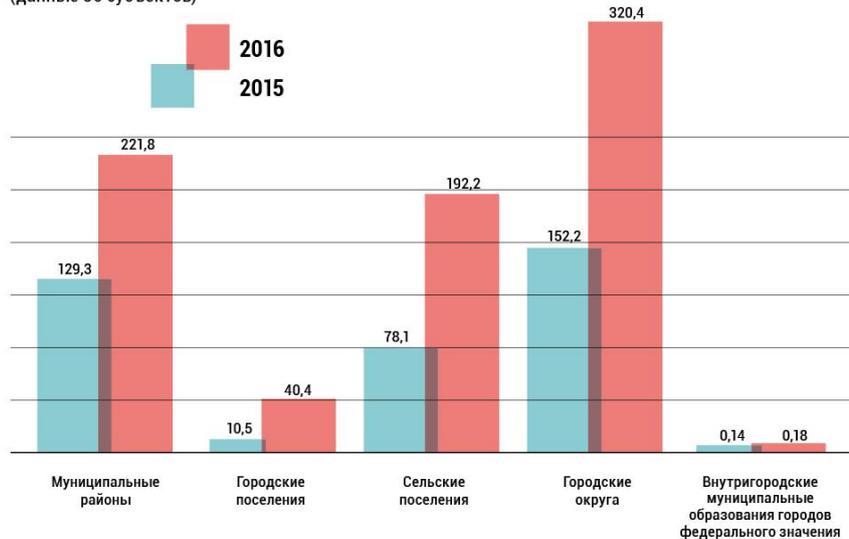
Серьезные проблемы при рассмотрении судебных дел создает неграмотность участников судопроизводства по процессуальным вопросам. Повышение грамотности в этой сфере - отдельная большая задача, которую можно и нужно решать. В том числе путем проведения обучающих семинаров, публикаций соответствующих обзоров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

С предложениями по вопросам развития кадрового обеспечения МСУ, поступившими в рамках подготовки данного Доклада от СМО субъектов РФ и межрегиональных ассоциаций межмуниципального сотрудничества можно ознакомиться в *Приложении 4*.

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



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



1.2. Участие органов МСУ в реализации задач внешней политики РФ

1.2.1. Важность участия муниципальных образований РФ в международном сотрудничестве

В условиях экономических санкций и сокращения межгосударственных контактов с западными странами, сотрудничество на уровне муниципалитетов приобретает особую значимость с точки зрения противодействия попыткам международной изоляции России и блокирования ее внешнеэкономического сотрудничества. Именно межрегиональное и межмуниципальное сотрудничество позволяет сохранять и поддерживать добрососедские взаимовыгодные отношения и продолжать развивать международные связи.

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

В последнее время отмечается тенденция к увеличению количества заключенных соглашений о сотрудничестве между муниципалитетами разных стран. Все они подписываются исходя из стремления к взаимовыгодному сотрудничеству, направленному на повышение уровня жизни населения, развитие МСУ и экономической деятельности на своих территориях, для формирования благоприятного имиджа РФ и повышения узнаваемости городов. Согласно данным Минюста России на 1 марта 2017 года 419 муниципалитетов имеют договоры о внешнеэкономическом сотрудничестве, включая договоры с городами-побратимами и соглашения о приграничном сотрудничестве.

Сохраняется общественная значимость поддержания и развития на муниципальном уровне международных контактов городов с городами-побратимами и другими зарубежными партнерами как средства взаимного знакомства и дружбы. Любая программа, отражающая интересы местных сообществ и вовлекающая население муниципалитетов, регионов и стран, имеет хорошую долгосрочную перспективу.

В одном из своих выступлений Президент РФ В.В. Путин отметил, что «побратимские связи являются важной составляющей двухсторонних отношений. Они

представляют собой востребованный и эффективный канал прямого диалога гражданских обществ двух стран»⁴.

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

К сожалению, в российской практике недостаточно развита статистика международных муниципальных контактов, что затрудняет анализ их эффективности. В этой связи крайне важным представляется *проведение инвентаризации существующих зарубежных связей по факту деятельности на региональном и муниципальном уровнях и выявление спектра тематических связей*. Следует также обеспечить *сбор информации о реализуемых проектах*, которая станет более четким ориентиром для принятия решений по развитию программ, в том числе и на уровне муниципальной общественной дипломатии. Эта работа, без всяких сомнений, должна осуществляться в тесном взаимодействии с МИД России, руководством субъектов РФ, представительными органами и администрациями муниципалитетов и международными организациями, действующими в сфере международного и межмуниципального сотрудничества.

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

В сложившейся международной ситуации все участники публичных отношений должны включиться в процесс укрепления положения РФ на геополитической карте мира,

⁴ Цитируется по материалам МИА «Россия сегодня» - <https://ria.ru/world/20150628/1098502005.html>.

способствовать созданию позитивного имиджа страны за рубежом и прорыву создаваемой информационной и политической изоляции, популяризации и распространению за рубежом русского языка и культуры народов России, составляющих уникальный вклад в культурное многообразие современного мира, а также оказывать поддержку соотечественникам, проживающим за рубежом, их национальным диаспорам в удовлетворении национально-культурных потребностей.

В этой связи необходимо выстраивать и укреплять отношения по линии местных сообществ с ассоциациями и союзами муниципалитетов тех иностранных государств, с которыми у России установлены отношения партнерства и взаимодействия. Заключение соглашений о взаимодействии с межмуниципальными ассоциациями иностранных государств позволяет формализовать уже установившиеся контакты, сделать сотрудничество более системным и эффективным. Современная Россия располагает огромным потенциалом для развития муниципальной общественной дипломатии. Ее важнейшей опорой могут стать миллионы наших соотечественников за рубежом, испытывающие потребность поддерживать связь с РФ, родными городами, русским языком и культурой. Необходима активизация работы на всех уровнях власти в данном направлении. Заключение соглашений о сотрудничестве с межмуниципальными ассоциациями иностранных государств, на территории которых проживает большое количество русскоязычного населения, сделает процесс оказания помощи и поддержки жителям русскоязычных регионов более оперативным и эффективным.

Одним из приоритетов в международных межмуниципальных связях является развитие сотрудничества со странами СНГ. Оно четко сориентировано на общую внешнеполитическую линию России и Стратегию национальной безопасности РФ. На государственном уровне между странами СНГ сегодня установлены тесные контакты. Сегодня назрела объективная необходимость многостороннего сотрудничества стран СНГ на уровне местных властей. Уровень развития систем МСУ в государствах - членах СНГ сильно различается в зависимости от исторических, социально-экономических и культурных особенностей. Вместе с тем, учитывая историческую общность народов, государства - члены СНГ часто сталкиваются со схожими социально-политическими проблемами, экономическими и международными вызовами. Повышение роли местных властей в развитии межгосударственных отношений будет способствовать сохранению доминирующего присутствия РФ и реализации своих национальных интересов на постсоветском пространстве.

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

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

ОКМО участвует в решении указанных выше задач, продолжая сотрудничество, в том числе с Конгрессом местных и региональных властей Совета Европы (КМРВСЕ). Основными направлениями деятельности КМРВСЕ являются мониторинг состояния местной и региональной демократии в странах Совета Европы, включая соблюдение прав человека на местном уровне, а также наблюдение за муниципальными и региональными выборами. В соответствии с Распоряжением Президента РФ №256-рп от 05 июня 2012 года ОКМО участвует в формировании национальной делегации, предлагая кандидатуры в муниципальную часть делегации. Национальная делегация утверждается Президентом РФ и состоит из 18 представителей регионального уровня (Палата региональных властей) и 18 представителей муниципального уровня (Палата местных властей). При формировании состава делегации обеспечивается сбалансированное географическое представительство, справедливое представительство различных видов субъектов РФ и муниципальных образований, справедливое представительство различных политических партий, а также справедливое представительство мужчин и женщин. Основной задачей Палаты местных властей является оценка местной демократии. Палата также занимается социальными проблемами и поддерживает сотрудничество европейских городов в таких сферах, как межкультурный диалог, электронная демократия или мультикультурализм. Пристальное внимание уделяется вопросам эффективности управления, достаточного финансового обеспечения местных органов власти и борьбе с коррупцией. Российская делегация использует

площадки КМРВСЕ для отстаивания и продвижения интересов РФ. Члены Палаты местных властей принимают активное участие в дискуссиях по всем наиболее актуальным проблемам, обсуждаемых на сессиях КМРВСЕ. Помимо организационной работы по обеспечению работы национальной делегации в Палате местных властей, Конгресс осуществляет сбор аналитических материалов по запросам секретариата КМРВСЕ.

Кроме того, ОКМО является главным координатором ежегодного проекта-акции КМРВСЕ «Европейская неделя местной демократии». Это событие включает одновременно национальные и местные мероприятия, которые проводятся местными органами власти во всех государствах-членах Совета Европы в целях распространения информации о местной демократии и содействия идее демократического участия на местном уровне. Ключевым принципом акции является вовлечение граждан разных социальных категорий в решение вопросов местного значения и развитие территорий.

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



1.2.2. Позиции Европейского суда по правам человека по делам против России, связанным с МСУ⁵

Актуальность данной темы достаточно велика. Повышается активность обращения граждан России в суды для защиты своих прав и свобод. Жалобы, подаваемые в суды РФ различных уровней, порой не приносят ожидаемого результата, что влечет за собой необходимость обращения в Европейский суд по правам человека (далее — ЕСПЧ).

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

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

2. Неисполнение судебных решений муниципальными предприятиями, в том числе в связи с ликвидацией (банкротством) предприятия. По большинству дел, относящихся к этой категории, у заявителей имелись судебные решения, в соответствии с которыми муниципальные предприятия должны были выплатить определенные денежные средства (например, заработную плату) или оказать услуги в натуре, однако не успевали это

⁵ При подготовке данного раздела использованы материалы, предоставленные д.ю.н., профессором кафедры конституционного и муниципального права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), директором Центра поддержки и сопровождения органов местного самоуправления ВШГУ РАНХиГС при Президенте РФ Е.С. Шугриной.

сделать в связи с ликвидацией (банкротством). В отдельных случаях заявители дополнительно предъявляли иски к органам МСУ, требуя погасить оставшуюся задолженность.

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

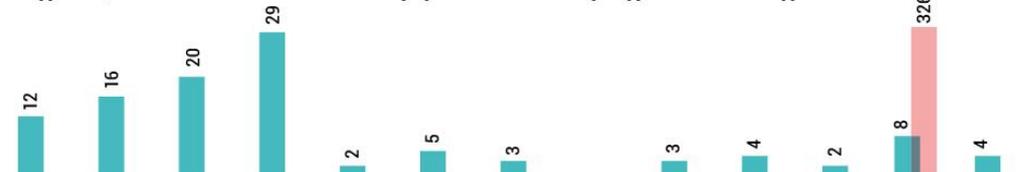
4. Решения, связанные с вопросами опеки и попечительства. Как правило, по этим делам органы МСУ не являются ответной стороной, однако в ряде случаев, исследуется полнота действий, совершаемых органами власти, в том числе и органов опеки, которые в большинстве случаев созданы при органах МСУ.

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

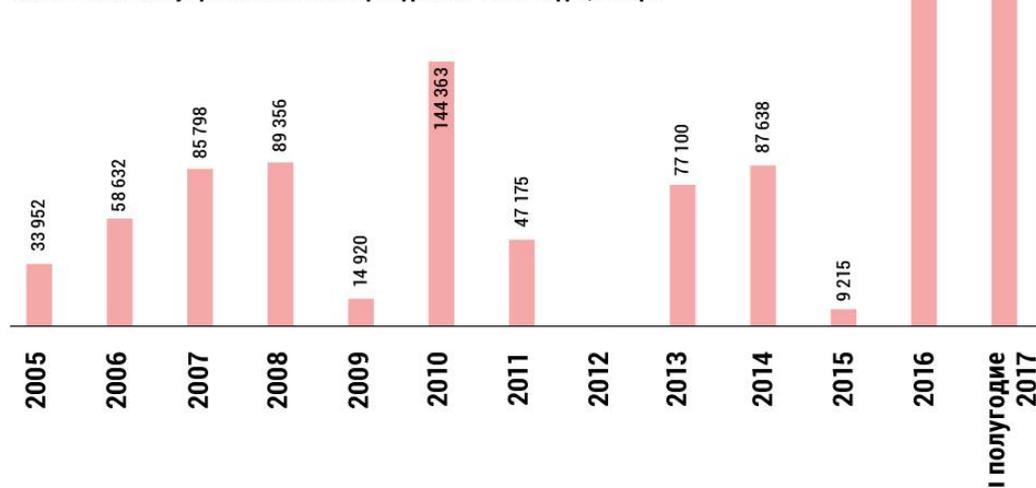
Практика показывает, что суммы, присуждаемые РФ к выплате в пользу заявителей, не очень большие для государства. Более значимо другое. В России существует проблема, носящая устойчиво повторяющийся характер: чрезмерная длительность исполнения или неисполнение судебных актов, что является нарушением гарантированных ЕСПЧ прав на справедливое судебное разбирательство и на уважение собственности. В мире формируется устойчивое представление о том, что в РФ (в силу разных обстоятельств) сложилась устойчивая практика неисполнения судебных решений.

Эту позицию необходимо доводить до сведения не только соответствующих органов государственной власти, но и органов МСУ. Следует показывать, что наличие неисполненных судебных решений может привести к ответственности государства, негативным последствиям для его репутации и имиджа страны в целом. Своевременное исполнение судебных решений, в конечном итоге, является показателем эффективности правосудия страны и укрепит имидж РФ как демократического правового государства.

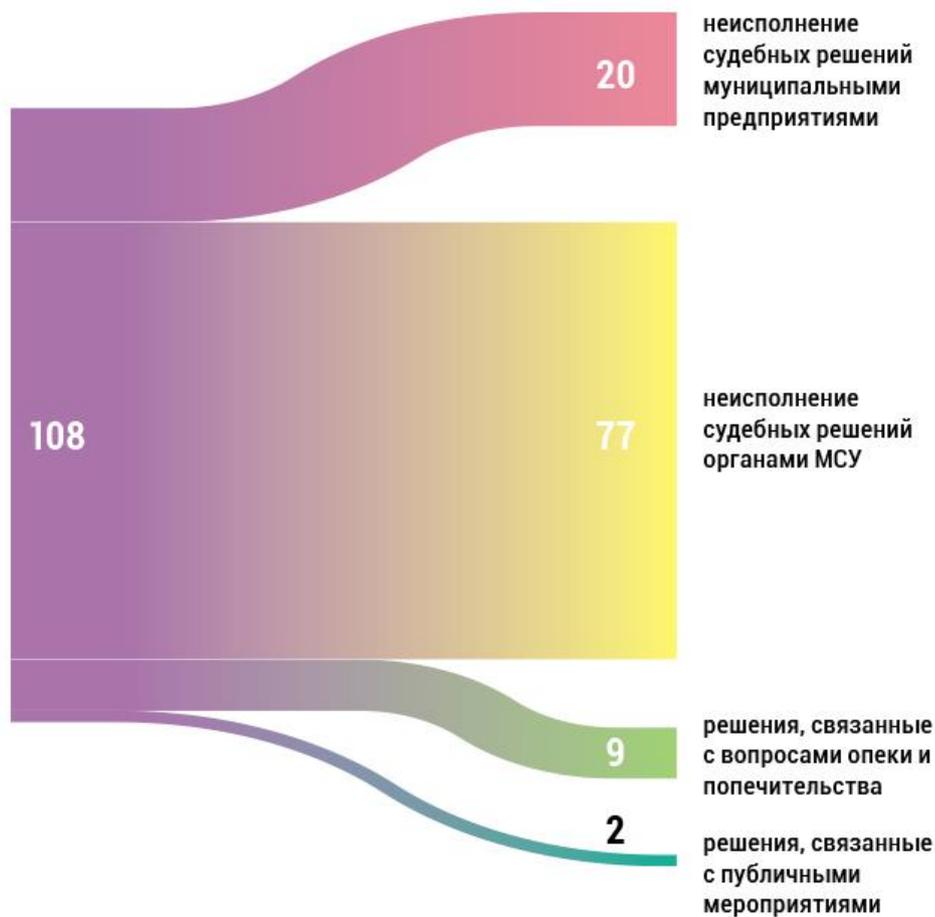
Количество решений Европейского Суда по правам человека против России по делам, связанным с местным самоуправлением за период 2005–2017 годы



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



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



2. О ПОДХОДАХ К ДАЛЬНЕЙШЕМУ РАЗВИТИЮ МСУ В РФ

Предлагаю проанализировать принципиальный вопрос: как строится работа органов местного самоуправления по активному привлечению граждан в решение проблем городов, сёл, посёлков, насколько полно учитываются мнения людей, их инициативы и предложения. Именно с этих позиций рассмотрим направления дальнейшего развития местного самоуправления в нашей стране⁶.

Президент РФ Владимир Путин

2.1. Реализация самостоятельности органов МСУ по отношению к системе органов государственной власти

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

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

Форм представления и реализации инициатив жителей в настоящее время существует достаточно много. Но наиболее понятной и приспособленной к сотрудничеству с органами МСУ формой гражданской активности на местах является территориальное общественное самоуправление (ТОС). Первые ТОСы появились в России одновременно с возрождением МСУ. В основном, они возникали в крупных городах: в Москве, Новосибирске, Перми, Хабаровске и других. Сегодня городские ТОСы

⁶ Из выступления на заседании Совета по развитию МСУ при Президенте РФ от 5 августа 2017 года. Опубликовано на сайте Президента РФ — <http://www.kremlin.ru/events/councils/by-council/9/55301>

занимаются благоустройством дворов, улиц, скверов, парков, культурной и спортивно-массовой работой с населением, экологическим и даже правовым просвещением соседей.

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

Следует отметить, что на селе институт общественного самоуправления проявил себя ярче, чем в городах. Здесь ТОСы вместе с органами МСУ ремонтируют дороги, мосты, водонапорные башни, клубы, ФАПы, школы, строят детские и спортивные площадки, создают противопожарные отряды, заботятся о престарелых соседях и выполняют многие другие общественно-полезные услуги. Сельские ТОСы и старосты помогли сохранить население и жизнеобеспечение во многих деревнях и поселках нашей страны. Это сделано благодаря активной и системной региональной и муниципальной поддержке в организационно-правовой, информационной, но главное – бюджетной (грантовой) формах. Среди других эффективных практик отметим здесь хорошо зарекомендовавшие себя механизмы самообложения и инициативного бюджетирования, оказавшиеся наиболее эффективными в сельской местности, основными двигателями которых нередко выступают ТОСы.

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

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

Как показывает практика, если в регионе и муниципалитете принята и реализуется программа поддержки ТОС, то они создаются легко и работают эффективно. Однако без соответствующей программы активным гражданам трудно пройти регистрацию не только в органах Минюста России, но и в органах МСУ, а без регистрации ТОС не может привлечь дополнительные средства на свою территорию. Сложности возникают еще и в связи с тем, что законом ТОСы со статусом юридических лиц отнесены к общественным организациям с персональным членством, тогда как они, по своей сути, являются локальными и социально ориентированными некоммерческими организациями (т.е. объединяют людей, проживающих на конкретной территории).

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

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

Задача повышения эффективности МСУ в плане работы по вовлечению граждан управление территориями может быть решена принятием на федеральном уровне соответствующих механизмов (правовых, организационных, финансовых и т.п.). Предлагается учесть весь положительный опыт, который накоплен гражданами по решению местных важных вопросов, прежде всего опыт ТОСов и сельских старост. Нельзя забывать о вкладе в социально-экономическое развитие на местах, который вносят уличные, домовые, дворовые комитеты, местные отделения общественных организаций, НКО, инициативные группы и объединения граждан, сообщества в социальных сетях. Нельзя забывать и том, что во всех формах проявления локальных общественных инициатив участвуют как физические, так и юридические лица: структуры гражданского общества, учреждения, представители терорганов государственной власти (полиция, МЧС

и т.д.), представители бизнеса и др. Учитывая также и эффективный региональный опыт поддержки гражданских инициатив, целесообразно в рамках предлагаемых механизмов обсуждать не только муниципальную, но и государственную компоненту.

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

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

- *Публичное управление.* Разноплановая деятельность местных властей по стимулированию и поддержке общественной инициативы. Это обеспечение работы правовых, бюджетных, информационных и иных инструментов и механизмов, предназначенных для сплочения и развития местных сообществ и фокусировки их деятельности на цели социально-экономического развития МО.
- *Общественная активность.* Деятельность местных сообществ и их структур по выдвижению и реализации своих инициатив в границах муниципального образования, осуществляемая во всех формах, предусмотренных либо не запрещенных законом. Причем здесь имеется в виду как некоммерческая деятельность, так и малое и среднее предпринимательство, которые, как правило, имеют социальную направленность. Социализация малого и среднего бизнеса особенно высока на сельских территориях и в малых городах.

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

Представляется, что указанный пробел не соответствует стратегическим приоритетам, целям и задачам РФ. Его наличие повышает риски нагнетания социальной напряженности и деструктивных спекуляций общественным мнением, снижает точность социально-экономических и бюджетных прогнозов. Это все затрудняет реализацию системных решений органов власти всех уровней по защите прав граждан, развитию социальной сферы и поддержке гражданского общества.

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

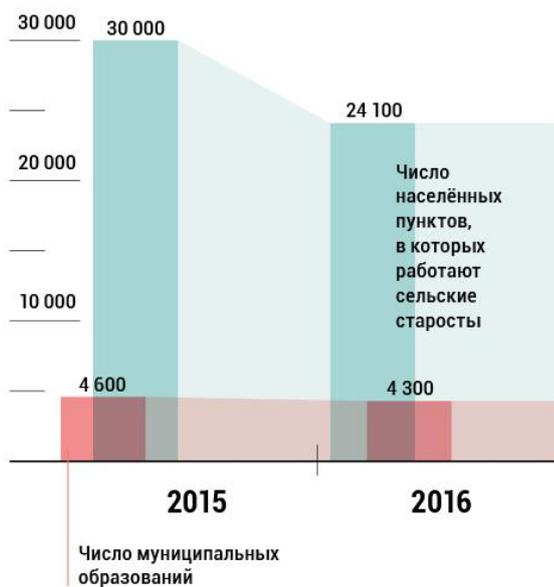
По мнению ОКМО, требуется совершенствование (дополнение и развитие) механизмов вовлечения граждан в государственное и муниципальное управление с учетом всех форм активности населения и участием всех заинтересованных сторон.

Предложения по развитию участия граждан в осуществлении МСУ, подготовленные советами муниципальных образований субъектов РФ и межрегиональными ассоциациями межмуниципального сотрудничества, представлены в **Приложении 5** к Докладу.

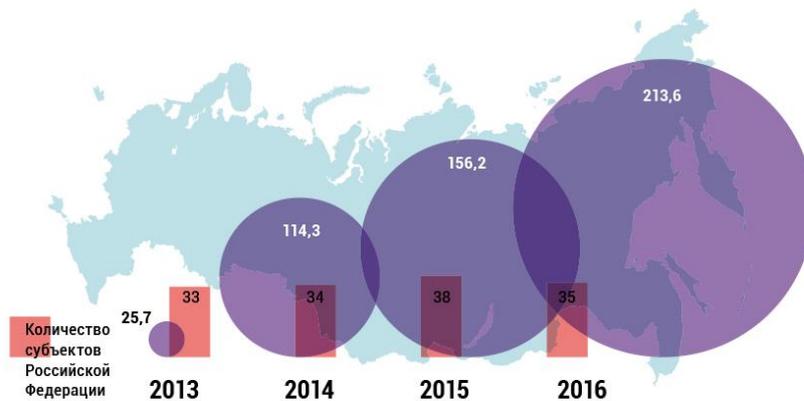
Численность ТОСов в РФ



Численность сельских старост в РФ



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



2.2. О путях и инструментах дальнейшего развития МСУ в РФ

Основным действующим концептуальным документом, определяющим пути развития МСУ, является Указ Президента от 15 октября 1999 г. № 1370 «Об утверждении Основных положений государственной политики в области развития МСУ в РФ».

Указ сыграл огромную роль в становлении и развитии МСУ в РФ. Благодаря этому документу в России распространилась модель двухуровневого местного самоуправления (во всех субъектах Федерации были созданы поселения). Кроме того, в соответствии с Указом № 1370 был разработан и принят действующий Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления» № 131-ФЗ от 6 октября 2003 года. В 1999-2009 годах институт муниципального управления с разделением полномочий органов исполнительной и представительной власти на местах был создан на всей территории РФ и далее развивался в рамках общегосударственной системы территориального менеджмента.

В то же время следует признать, что Указ № 1370 не вполне соответствует многообразию современных взаимоотношений местных властей и местных сообществ. В документе основная роль отводится волеизъявлению граждан на выборах, сходах и референдумах как основному механизму участия населения в управлении. Однако сегодня население формирует приоритеты муниципальных стратегий, программ и проектов, может привлекать к месту своего проживания дополнительные бюджетные и внебюджетные средства, реализовывать инициативы по социально значимым вопросам и осуществлять общественный контроль. В этих процессах участвует и предпринимательское сообщество, прежде всего в малых городах и на сельских территориях. Такое многообразие гражданской активности (соответственно, многообразие взаимодействий местных властей с населением), к сожалению, не предусмотрено.

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

- стратегическое и взаимосогласованное управление развитием территорий в РФ;
- необходимость создания механизмов развития различных видов агломераций и моделей межмуниципального сотрудничества в рамках агломераций;

- необходимость социально-экономического развития неурбанизированных территорий;
- переход на проектные и программные методы управления развитием территорий;
- переход на цифровое автоматизированное обеспечение управленческих процессов и различных их аспектов на всех уровнях;
- внедрение в управленческие практики маркетинга и брендинга территорий;
- развитие территорий РФ в условиях геополитических вызовов, экономических санкций и напряженности в дипломатических отношениях с рядом зарубежных государств.

Сегодня перед органами МСУ стоят задачи стратегического, территориального, пространственного, бюджетного планирования, перехода к цифровым технологиям управления. Все эти задачи, по сути, государственные, однако без муниципального участия их решить невозможно. В свою очередь, если муниципалитеты отстранятся от их решения, они рискуют стать аутсайдерами по качеству жизни своего населения, и тогда их ждут социально-экономическая депрессия, депопуляция и, в конечном итоге, — упразднение. Поэтому передовые муниципалитеты стремятся войти в государственные программы и проекты, чтобы привлечь дополнительные средства и новые управленческие технологии на свои территории, укрепить свой имидж в глазах экономически и общественно активных жителей. Такое понимание все более распространяется внутри муниципального сообщества. Поэтому государственный стратегический аспект управления территориями предлагается принять в качестве второго компонента будущего инструмента управления развитием МСУ в РФ.

ОКМО предлагает начать широкое обсуждение возможных подходов к определению государственной политики муниципального развития в РФ, где были бы учтены ключевые тренды общегосударственной системы управления. Указанные подходы целесообразно принимать с учетом действующих и разрабатываемых механизмов вовлечения граждан в государственное и муниципальное управление.

2.3. Выводы и предложения по Докладу.

В данном Докладе представлен краткий анализ состояния МСУ в РФ в контексте участия органов МСУ в решении общегосударственных задач, среди которых особое место занимает вовлечение граждан в процессы управления территориями. Указанная задача определена в «Основах государственной политики регионального развития в РФ», и в настоящее время региональные и муниципальные власти решают ее в пределах своих полномочий и возможностей. Однако для эффективного решения этой задачи на муниципальном уровне требуется учитывать специфику деятельности органов местного самоуправления. Эта специфика проявляется, прежде всего, в том, что местным властям необходимо соблюдать баланс своей самостоятельности и своих обязательств в общегосударственной системе управления социально-экономическим развитием территорий.

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

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

По итогам проведенного анализа состояния МСУ в РФ ОКМО пришел к выводу о целесообразности инициирования разработки подходов к определению государственной политики муниципального развития в РФ. Будущие подходы должны учитывать действующие и вновь создаваемые механизмы вовлечения граждан в государственное и

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

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

1. Направления развития муниципальных территорий, согласованные с Основами государственной политики регионального развития РФ и более детально сформулированные в «Плане реализации Основ государственной политики регионального развития РФ».

2. Специфику всех видов МО.

3. Учет всех видов хозяйственного освоения территорий МО (урбанизированных и неурбанизированных).

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

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

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

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

В последнее время муниципальное управление в наиболее успешных МО усложняется. Его растущая сложность вызывается действием нескольких факторов. Прежде всего, растут запросы населения, которые требуют экономического процветания и национальной безопасности одновременно. При этом следует помнить о том, что возможности органов власти уменьшаются. В итоге растущее число вызовов для государственной и муниципальной власти при сокращающемся наборе ресурсов ведет к снижению ее эффективности.

В настоящее время управление во многих муниципалитетах технологически отстает от государственного управления. Далеко не все муниципальные образования отвечают установленным в законодательстве РФ требованиям по уровню электронного документооборота, автоматизации и цифровизации процессов управления.

Повышение качества управления в настоящее время напрямую зависит от проникновения информационно-коммуникационных технологий в деятельность бизнеса и государства через их автоматизацию, появление новых возможностей предоставления услуг населению посредством сети интернет, широкое развитие мобильных средств коммуникаций и облачных технологий.

Управление развитием цифровой экономики предполагает адаптацию нормативной правовой базы к новым видам отношений, новым объектам и субъектам цифровой экономики.

В рамках мероприятий дорожной карты Программы «Цифровая экономика» (утв. Распоряжением Правительства РФ от 28 июля 2017 г. № 1632-р) будет создан постоянно действующий механизм управления изменениями и компетенциями (знаниями) в области регулирования цифровой экономики в формате Центра компетенций, обеспечивающего мониторинг и совершенствование правового регулирования цифровой экономики.

Ряд функций Центра компетенций, связанных с регулированием цифровой экономики в муниципальном управлении, может быть делегирован ОКМО. Конгресс предлагает разработать набор первоочередных, среднесрочных и комплексных мер по совершенствованию правового регулирования цифровой трансформации органов МСУ.

В рамках Стратегии развития цифровой экономики является актуальным разрабатываемый ОКМО проект Интерактивной карты МСУ.

В программе развития цифровой экономики предусмотрено создание «умных городов». Весьма перспективным направлением для роста МСУ и политики

стратегического планирования является реализация индустриальной цифровой платформы «Умного муниципалитета». Платформа «Умный муниципалитет» позволит решать следующие задачи:

- предоставление муниципальных услуг в проактивном режиме, в реальном времени и по экстерриториальному принципу;
- электронный обмен документов; внедрение интегрированных цифровых платформ управления муниципальными топливно-энергетическими, водными и транспортными ресурсами;
- активное вовлечение жителей в управление развитием муниципалитета, в том числе через механизмы ТОС (от большого города до малого сельского поселения).

Цифровые технологии в муниципальном управлении позволят:

- вести оперативный и достоверный учет ресурсов;
- повысят надежность генерации и доставки топливно-энергетических ресурсов потребителям путем применения цифровых технологий мониторинга, диагностики и управления;
- повысят эффективность управления транспортными потоками и использования муниципальной транспортной инфраструктуры;
- повысят эффективность транспортного и градостроительного планирования.

Формирование системы городских платформ и сервисов позволит стимулировать вовлечение граждан в процесс принятия решений, а системы оперативного мониторинга будут предоставлять оперативные сведения по интересующим жителей вопросам: состоянию окружающей среды, потреблению энергоресурсов, обращению с отходами и др.

Речь идет о повышении качества информирования граждан о процессах и принятых решениях, большей открытости управляющих компаний, развитии цифровых каналов взаимодействия граждан с органами МСУ.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

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

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

Одномоментно и полностью самостоятельно отказаться от применения устаревших технологий и внедрить проектные и цифровые методы управления в свою работу органы МСУ не могут, т.к. сейчас они представляют собой управленческие структуры, замкнутые на себя и свои ограниченные (и во многом истощенные) ресурсы. Потенциал применения штрафов за невыполнение органами МСУ стоящих перед ними задач практически исчерпан, особенно в сельских муниципалитетах. Суммы накопленных муниципалитетами чрезвычайных расходных обязательств порой превышают фонды денежного содержания органов МСУ, а в отдельных случаях — и размеры местных бюджетов. Представляется, что решать задачу повышения эффективности МСУ необходимо на федеральном уровне, но не изменениями законодательных норм, регулирующих текущую деятельность органов и должностных лиц МСУ, а в стратегическом масштабе.

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

Однако нельзя забывать и о том, что органы МСУ решают вопросы местного значения и реализуют полномочия не только ради удовлетворения потребностей

населения. Они выполняют, по сути, государственный наказ. Государство заинтересованно в том, чтобы на всей его территории были созданы условия для проживания и социально-экономической активности граждан.

Развитие различных отраслей народного хозяйства определено в соответствующих федеральных стратегических документах, отдельные из них предусматривают участие и органов МСУ. Практическая реализация каждой отраслевой стратегии происходит на конкретной территории — в муниципальном образовании, где проживает местное сообщество со своими интересами, которые также необходимо балансировать.

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

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

Для устранения и минимизации описанных выше рисков предлагается:

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

При этом в рамках разработки будущих подходов к развитию МСУ следует определить пути реализации общегосударственных интересов как на урбанизированных, так и на неурбанизированных территориях. Необходимо учесть специфику и возможности (в т.ч. и для маркетинга своих территорий) различных видов муниципальных образований, их дифференциацию по интересам местных сообществ и характеру социально-экономической активности населения. Целесообразно

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

Более детально предложения Конгресса представлены в *Таблице*, в которой ОКМО предлагает органам государственной власти РФ реализовать перечень мероприятий, направленных на повышение эффективности МСУ в РФ.