

**ПРОГРАММА ПРОВЕДЕНИЯ**  
заседания Совета по местному самоуправлению  
при Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации  
на тему "Повышение качества муниципального управления"

6 июня 2023 года  
16.00

Совет Федерации  
Б. Дмитровка, д. 26, зал 700

*Установление видео-конференц-связи с участниками*  
*Открытие заседания Совета*

**ТУРЧАК Андрей Анатольевич**

первый заместитель Председателя Совета Федерации Федерального Собрания  
Российской Федерации  
(председатель Совета)

*Выступления*

**ШЕВЧЕНКО Андрей Анатольевич**

председатель Комитета Совета Федерации по федеративному устройству,  
региональной политике, местному самоуправлению и делам Севера  
(заместитель председателя Совета)

**ШАПОШНИКОВ Алексей Валерьевич**

Председатель Московской городской Думы  
(член Совета)

**КУХАРУК Руслан Николаевич**

глава города Тюмени, сопредседатель Всероссийской ассоциации развития  
местного самоуправления

**КАРАСЕВ Дмитрий Владимирович**

глава города Норильска

**АГРЫЗКОВ Александр Михайлович**

глава администрации Аксайского городского поселения Аксайского района  
Ростовской области

**БОЛОТОВ Руслан Николаевич**

мэр города Иркутска

**МЕЛЬНИЧЕНКО Олег Владимирович**

Губернатор Пензенской области  
(член Совета)

**ВАХРУКОВ Дмитрий Сергеевич**

заместитель Министра экономического развития Российской Федерации  
(член Совета)

**ГОРНИН Леонид Владимирович**

первый заместитель Министра финансов Российской Федерации  
(член Совета)

**ТРУНОВА Наталья Александровна**

аудитор Счетной палаты Российской Федерации  
(член Совета)

**МУХТИЯРОВА Елена Вячеславовна**

заместитель Министра труда и социальной защиты Российской Федерации

*Выступления с мест (обсуждение, обмен мнениями)*

*Подведение итогов заседания Совета*

**ТУРЧАК Андрей Анатольевич**

первый заместитель Председателя Совета Федерации Федерального Собрания  
Российской Федерации  
(председатель Совета)

**РЕШЕНИЕ**  
**Совета по местному самоуправлению**  
**при Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации**  
**на тему "Повышение качества муниципального управления"**

город Москва

6 июня 2023 года

Заслушав и обсудив доклады и выступления членов Совета по местному самоуправлению при Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации (далее – Совет) и других участников заседания на тему "Повышение качества муниципального управления", Совет отмечает, что в нынешних условиях повышение качества муниципального управления является одной из актуальных задач обеспечения эффективности системы публичной власти в Российской Федерации, влияющей на достижение важнейших приоритетов Российской Федерации и решение ключевых вопросов жизнеобеспечения граждан.

Принимая во внимание предложения, содержащиеся в докладах и выступлениях участников заседания, Совет **р е ш и л :**

**1. Рекомендовать профильным комитетам Государственной Думы и Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации** уделять приоритетное внимание проектам федеральных законов, направленных на совершенствование системы муниципального управления.

**2. Рекомендовать Правительству Российской Федерации рассмотреть вопросы:**

1) об определении федерального органа исполнительной власти, уполномоченного осуществлять функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере

развития местного самоуправления, а также координацию мероприятий по государственной поддержке муниципальных образований;

2) о продолжении работы по инвентаризации расходных полномочий всех муниципальных образований в Российской Федерации с целью определения объёма необходимых финансовых средств для их реализации, возможной корректировки механизмов межбюджетных отношений и выработки предложений по совершенствованию финансового обеспечения системы местного самоуправления;

3) о закреплении и развитии правовых механизмов, направленных на:

- обеспечение связи органов местного самоуправления муниципального округа с населением всех территорий соответствующего муниципального образования, в том числе посредством обязательного создания их территориальных органов;

- поддержку деятельности территориальных общественных самоуправлений, в том числе в части оказания им финансовой помощи за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации и (или) местного бюджета независимо от того, является территориальное общественное самоуправление юридическим лицом или нет;

- установление комплекса мер, направленных на поддержку муниципальных образований в целях установления дополнительных социальных гарантий для муниципальных служащих;

- установление основ института наставничества на муниципальной службе;

- оказание мер государственной поддержки социально-экономического и инфраструктурного развития расположенных вне границ городских агломераций опорных населенных пунктов, определяемых в соответствии со Стратегией пространственного развития Российской

Федерации на период до 2025 года, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 13 февраля 2019 года № 207-р;

- установление возможности закрепления в уставе муниципального образования права представительного органа муниципального образования на участие в формировании местной администрации, в том числе в утверждении или согласовании назначения на должность заместителей главы местной администрации, руководителей отраслевых (функциональных) и территориальных органов местной администрации;

- закрепление возможности использования официальных сетевых изданий муниципальных образований в качестве источника официального опубликования (обнародования) муниципальных правовых актов без дублирования в печатном издании.

**3. Рекомендовать Министерству финансов Российской Федерации рассмотреть вопросы:**

1) о разработке концепции развития инициативного бюджетирования в Российской Федерации;

2) о создании единого федерального портала инициативных проектов, на платформе которого будут реализовываться проекты во всех субъектах Российской Федерации, в целях формирования единой базы данных об инициативных проектах и их участниках, оперативного обмена опытом и информацией.

3) о расширении функционала в подсистемах (компонентах, модулях) государственной интегрированной информационной системы управления общественными финансами "Электронный бюджет" в целях обеспечения органам местного самоуправления возможностей осуществлять мониторинг достижения результатов предоставления субсидий из местного бюджета, а также автоматизировать разработку и реализацию муниципальных программ.

**4 Рекомендовать Министерству экономического развития Российской Федерации совместно с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти:**

1) провести анализ практики применения действующих показателей оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления муниципальных, городских округов и муниципальных районов и подготовить на основе данного анализа предложения по корректировке перечня указанных показателей, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 17 декабря 2012 года № 1317, предусматривая при этом закрепление в перечне показателя, характеризующего фактическую долю расходов местного бюджета (в процентах), направленных на реализацию инициативных проектов за отчетный период;

2) рассмотреть вопрос о целесообразности разработки единой методики проведения социологических исследований для определения удовлетворенности населения деятельностью органов местного самоуправления муниципального, городского округа (муниципального района)<sup>1</sup>, предусматривая независимую от органов местного самоуправления организацию и проведение таких исследований (в целях оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления муниципальных, городских округов и муниципальных районов);

3) рассмотреть вопрос о целесообразности закрепления в Федеральном законе от 28 июня 2014 года № 172-ФЗ "О стратегическом планировании в Российской Федерации" обязанности органов местного самоуправления

---

<sup>1</sup> Указанный показатель предусмотрен пунктом 13 перечня показателей для оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления муниципальных, городских округов и муниципальных районов, утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 28 апреля 2008 года № 607.

муниципальных районов, муниципальных и городских округов по разработке, утверждению (одобрению) и реализации стратегии социально-экономического развития муниципального образования и плана мероприятий по ее реализации, а также вопрос о подготовке методических рекомендаций по разработке и корректировке указанных стратегии и плана;

4) рассмотреть с участием заинтересованных федеральных органов исполнительной власти и Всероссийской ассоциации развития местного самоуправления вопрос о создании единого информационного интернет-портала, посвященного актуальным вопросам развития местного самоуправления;

5) оказывать с участием органов государственной власти субъектов Российской Федерации на постоянной основе поддержку органам местного самоуправления в организации профессионального и дополнительного профессионального образования работников органов местного самоуправления, муниципальных служащих, подготовки кадров для муниципальной службы, осуществлять координацию указанной деятельности, в том числе путем создания ресурсных центров.

**5. Рекомендовать Министерству цифрового развития, связи и массовых коммуникаций Российской Федерации совместно с органами государственной власти субъектов Российской Федерации, а также Всероссийской ассоциацией развития местного самоуправления оказывать методическую и организационную поддержку органам местного самоуправления при осуществлении ими работы по внедрению систем электронного документооборота, а также совершенствованию официальных сайтов муниципальных образований.**

**6. Рекомендовать Федеральной службе государственной статистики совместно с Министерством экономического развития Российской Федерации и другими заинтересованными федеральными органами государственной власти, а также Всероссийской ассоциацией развития местного самоуправления**

1) рассмотреть вопрос о совершенствовании организации системного статистического наблюдения на уровне муниципальных образований в рамках Федерального плана статистических работ с учетом существующих вопросов, в том числе связанных с отсутствием в некоторых муниципальных образованиях крупных и средних предприятий определенного вида экономической деятельности<sup>2</sup>;

2) рассмотреть вопрос о дополнении федерального плана статистических работ в части расширения видов официальной статистической информации о состоянии экономики и социальной сферы, формируемой в разрезе муниципальных образований;

3) проработать вопрос о возможности предоставления официальной статистической информации для органов местного самоуправления исключительно на бесплатной основе.

**7. Рекомендовать органам государственной власти субъектов Российской Федерации:**

1) обеспечивать эффективное взаимодействие между региональными и муниципальными органами власти, в том числе в целях обеспечения учета мнения органов местного самоуправления при принятии органами

---

<sup>2</sup> В указанных случаях при системном статистическом наблюдении невозможно учитывать отдельные виды экономической деятельности, осуществляемые на территории конкретного муниципального образования, и объективно оценить состояние отраслей экономики и сфер муниципального управления территории, а также синхронизировать основные положения и приоритеты документов регионального и муниципального уровней.



государственной власти субъектов Российской Федерации решений в рамках реализации национальных проектов;

2) повышать предсказуемость и своевременность доведения средств до местных бюджетов;

3) повышать качество управления региональными и муниципальными финансами, использовать различные инструменты межбюджетного регулирования в целях совершенствования организации межбюджетных отношений на региональном и муниципальном уровне;

4) поощрять органы местного самоуправления, реализующие лучшие управленческие практики, в рамках предоставленных субъектам Российской Федерации из федерального бюджета дотаций (грантов) за достижение показателей деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, в том числе региональных и муниципальных управленческих команд;

5) применять нематериальные меры поощрения органов местного самоуправления и муниципальных служащих за достижение наивысших показателей роста налогового и экономического потенциалов (путем проведения конкурсов, оценки качества деятельности органов местного самоуправления и другими способами);

6) предусматривать при формировании и исполнении бюджетов субъектов Российской Федерации бюджетные ассигнования в целях компенсации органам местного самоуправления в полном объеме дополнительных расходов, возникших в связи с исполнением судебных решений при реализации отдельных государственных полномочий субъектов Российской Федерации, переданных для осуществления органам местного самоуправления;

7) рассмотреть вопрос о закреплении в законодательстве субъекта Российской Федерации права участия в заседаниях представительного

органа государственной власти субъекта Российской Федерации, а также в заседаниях его органов (комитетов и комиссий) с правом совещательного голоса представителя совета муниципальных образований субъекта Российской Федерации;

8) содействовать освещению в региональных средствах массовой информации лучших муниципальных практик.

### **8. Рекомендовать органам местного самоуправления:**

1) расширять гарантии информирования населения о деятельности органов местного самоуправления, предусматривая, в частности, возможность участия при заслушивании представительным органом муниципального образования ежегодных отчетов главы муниципального образования, главы местной администрации о результатах их деятельности, деятельности местной администрации и иных органов местного самоуправления представителей территориальных общественных самоуправлений, представителей общественных советов при органах местного самоуправления;

4) развивать и применять практику участия граждан в деятельности органов местного самоуправления путём выдвижения инициативных проектов;

5) рассмотреть возможность установления муниципальным правовым актом требования об обязательной минимальной доле расходов местных бюджетов, направляемых на реализацию инициативных проектов;

6) принимать дополнительные меры, направленные на повышение информированности жителей муниципальных образований о реализуемых в рамках соответствующих программ мероприятиях и возможности личного участия в таких мероприятиях, а также на повышение мотивации жителей к участию в мероприятиях;

7) использовать инструменты межмуниципального сотрудничества при осуществлении деятельности в области стратегического планирования на муниципальном уровне;

8) уделять приоритетное внимание совершенствованию официальных сайтов муниципальных образований, в том числе с учетом опыта других муниципальных образований.

**9. Рекомендовать Всероссийской ассоциации развития местного самоуправления:**

1) проработать вопрос об организации на федеральном уровне системы организационного и единого научно-методического обеспечения подготовки кадров для органов местного самоуправления, предусматривая возможность создания и участия в этой работе действующих организаций, осуществляющих подготовку кадров для органов местного самоуправления;

2) активнее тиражировать лучшие управленческие практики органов местного самоуправления, а также практики по совершенствованию работы официальных сайтов муниципальных образований.

Председатель Совета по местному  
самоуправлению при Совете  
Федерации Федерального Собрания  
Российской Федерации,  
первый заместитель Председателя  
Совета Федерации Федерального  
Собрания Российской Федерации

А.А. ТУРЧАК



# СФ

С О В Е Т  
Ф Е Д Е Р А Ц И И

ФЕДЕРАЛЬНОГО СОБРАНИЯ  
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Совет по местному самоуправлению  
при Совете Федерации Федерального  
Собрания Российской Федерации

---

## МАТЕРИАЛЫ

к заседанию на тему

"Повышение качества  
муниципального управления"

МОСКВА • 2023 год

**АППАРАТ СОВЕТА ФЕДЕРАЦИИ  
ФЕДЕРАЛЬНОГО СОБРАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
ПРАВОВОЕ УПРАВЛЕНИЕ**

ул. Б.Дмитровка, д. 26, Москва, 103426

Тел. (495) 692-69-74

---

**Повышение качества муниципального  
управления  
(информационно-правовой материал)**

В послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 21 февраля 2023 года отмечено значение в укреплении гражданского общества, в решении повседневных проблем, которое имеет местное самоуправление – самый близкий к людям уровень публичной власти. Как отметил глава государства, от работы местного самоуправления во многом зависит доверие к государству в целом, социальное благополучие граждан, их уверенность в успешном развитии всей страны.

Положения о единой системе публичной власти и о вхождении в эту систему органов местного самоуправления содержатся в главе 4 «Президент Российской Федерации» (статья 80, часть 2) и главе 8 «Местное самоуправление» (статья 132, часть 3) Конституции Российской Федерации. Они были включены в её текст Законом Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 года № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти».

Также в Конституции Российской Федерации в статье 132 (часть 3) указано, что органы местного самоуправления и органы государственной власти осуществляют взаимодействие для наиболее эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории.

Как указал Конституционный Суд Российской Федерации в заключении от 16 марта 2020 года № 1-3, принцип единой системы публичной власти, хотя и не нашел буквального закрепления в главе 1 Конституции Российской Федерации, вместе с тем следует из конституционных положений о единственном источнике

власти – многонациональном народе Российской Федерации, являющемся носителем и осуществляющим свою власть непосредственно и через органы государственной власти и органы местного самоуправления (статья 3, части 1 и 2), во взаимосвязи с указанием на установление общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления (статья 72, пункт «н» части 1). Органы местного самоуправления, которые согласно статье 12 Конституции Российской Федерации не входят в систему органов государственной власти, указанных в ее статьях 10 и 11, во всяком случае входят в единую систему публичной власти политического союза (объединения) многонационального российского народа.

Конституционный Суд Российской Федерации неоднократно указывал на конституционные основы единства публичной власти в Российской Федерации и объективную необходимость взаимодействия с органами местного самоуправления органов государственной власти субъекта Российской Федерации, призванных создавать условия для обеспечения устойчивого и комплексного социально-экономического развития в пределах всей территории данного субъекта Российской Федерации, как на достаточное основание для участия органов государственной власти в законодательном регулировании порядка формирования органов местного самоуправления, а также для участия выборных лиц местного сообщества, учета их мнения в рамках процедуры замещения должности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (постановления от 24 декабря 2012 года № 32-П и от 1 декабря 2015 года № 30-П).

Местное самоуправление, будучи коллективной формой реализации населением права на решение вопросов местного значения и одновременно – выражением власти местного сообщества, вместе с тем в лице своих органов интегрировано в общую институциональную систему осуществления на соответствующей территории функций демократического правового социального государства на началах взаимодействия как с федеральными органами государственной власти, так и, прежде всего (имея в виду объективно существующие наиболее тесные взаимосвязи публичных функций и задач,

осуществляемых региональными и муниципальными органами власти), с органами государственной власти субъектов Российской Федерации. Возложение Конституцией Российской Федерации именно на органы местного самоуправления самостоятельного решения вопросов местного значения (статья 130, часть 1) не препятствует конструктивному, основанному на признании и гарантировании самостоятельности местного самоуправления взаимодействию между органами местного самоуправления и органами государственной власти для наиболее эффективного решения общих задач, непосредственно связанных с вопросами местного значения, в интересах населения муниципальных образований, равно как и участием органов местного самоуправления в выполнении тех или иных имеющих государственное значение публичных функций и задач на соответствующей территории – как в порядке наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями (статья 132, часть 2, Конституции Российской Федерации), так и в иных формах (Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 18 июля 2018 года № 33-П).

Таким образом, под единством системы публичной власти понимается прежде всего функциональное единство, что не исключает организационного взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления при решении задач на соответствующей территории. Это не отрицает самостоятельности местного самоуправления в пределах его полномочий и не свидетельствует о вхождении органов местного самоуправления в систему органов государственной власти (статья 12 Конституции Российской Федерации).

В статью 131 Конституции Российской Федерации включены положения о том, что местное самоуправление осуществляется в муниципальных образованиях, виды которых устанавливаются федеральным законом, органы государственной власти могут участвовать в формировании органов местного самоуправления, назначении на должность и освобождении от должности должностных лиц местного самоуправления в порядке и случаях, установленных федеральным законом, и федеральным же законом могут устанавливаться

особенности осуществления публичной власти на территориях городов федерального значения, административных центров (столиц) субъектов Российской Федерации и на других территориях. Приведенные положения в полной мере соответствуют требованиям статьи 12 Конституции Российской Федерации, поскольку не предполагают искажения конституционной природы местного самоуправления как уровня публичной власти, наиболее приближенного к населению.

Обновлённая статья 132 Конституции Российской Федерации содержит положения, относящиеся к компетенции органов местного самоуправления обеспечение в соответствии с федеральным законом в пределах своей компетенции доступности медицинской помощи и предусматривающие возможность наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями не только федеральным законом, но и законом субъекта Российской Федерации при условии передачи необходимых материальных и финансовых средств и при подконтрольности государству реализации переданных полномочий. Осуществление охраны общественного порядка исключено из закрепленной этой статьей компетенции органов местного самоуправления, а вместо установления этими органами местных налогов и сборов предусмотрено их введение.

В соответствии со статьёй 133 Конституции Российской Федерации местному самоуправлению гарантируется компенсация дополнительных расходов, возникших в результате выполнения органами местного самоуправления во взаимодействии с органами государственной власти публичных функций.

После внесения в Конституцию Российской Федерации изменений, направленных на совершенствование регулирования организации и функционирования публичной власти, в Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ) был внесен ряд изменений, в том числе направленных на повышение



качества муниципального управления в контексте функционирования единой системы публичной власти.<sup>1</sup>

Федеральным законом от 24 апреля 2020 года № 148-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» часть 5 статьи 40 Федерального закона № 131-ФЗ дополнена положением, согласно которому депутату представительного органа муниципального образования для осуществления своих полномочий на непостоянной основе гарантируется сохранение места работы (должности) на период, продолжительность которого устанавливается уставом муниципального образования в соответствии с законом субъекта Российской Федерации и не может составлять в совокупности менее двух и более шести рабочих дней в месяц.

В соответствии с изменениями, внесёнными в Федеральный закон № 131-ФЗ Федеральным законом от 23 мая 2020 года № 154-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», с шести месяцев до одного года был увеличен срок, в течение которого должны быть проведены выборы в органы местного самоуправления вновь образованного муниципального образования.

Федеральным законом от 13 июля 2020 года № 194-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О государственной поддержке предпринимательской деятельности в Арктической зоне Российской Федерации» Федеральный закон № 131-ФЗ был дополнен новой статьёй 82<sup>б</sup>, предусматривающей, что особенности осуществления отдельных полномочий органов местного самоуправления в муниципальных образованиях, территории которых относятся к Арктической зоне Российской Федерации, устанавливаются

---

<sup>1</sup> Федеральные законы от 24 апреля 2020 года № 148-ФЗ, от 23 мая 2020 года № 154-ФЗ, от 13 июля 2020 года № 194-ФЗ, от 20 июля 2020 года № 236-ФЗ, от 20 июля 2020 года № 241-ФЗ, от 9 ноября 2020 года № 363-ФЗ, от 9 ноября 2020 года № 370-ФЗ, от 8 декабря 2020 года № 411-ФЗ, от 22 декабря 2020 года № 445-ФЗ, от 22 декабря 2020 года № 454-ФЗ, от 22 декабря 2020 года № 458-ФЗ, от 29 декабря 2020 года № 464-ФЗ, от 30 декабря 2020 года № 518-ФЗ, от 30 апреля 2021 года № 116-ФЗ, от 26 мая 2021 года № 155-ФЗ, от 11 июня 2021 года № 170-ФЗ, от 1 июля 2021 года № 255-ФЗ, от 1 июля 2021 года № 289-ФЗ, от 2 июля 2021 года № 304-ФЗ, от 19 ноября 2021 года № 376-ФЗ, от 30 декабря 2021 года № 492-ФЗ, от 14 июля 2022 года № 253-ФЗ, от 14 июля 2022 года № 271-ФЗ, от 6 февраля 2023 года № 12-ФЗ.

Федеральным законом «О государственной поддержке предпринимательской деятельности в Арктической зоне Российской Федерации».

Федеральным законом от 20 июля 2020 года № 236-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» статья 25<sup>1</sup>. Федерального закона № 131-ФЗ была дополнена положением, в соответствии с которым в случаях, предусмотренных этим Федеральным законом, сход граждан может проводиться в поселении, в котором полномочия представительного органа муниципального образования осуществляются сходом граждан, по вопросам выдвижения, подготовки, отбора и реализации инициативных проектов.

В соответствии с Федеральным законом от 20 июля 2020 года № 241-ФЗ «О внесении изменений в статью 9 Федерального закона «О социальных гарантиях сотрудникам органов внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» органы местного самоуправления городского, сельского поселения, муниципального района, муниципального округа, городского округа, городского округа с внутригородским делением были наделены правом предоставления сотруднику, замещающему должность участкового уполномоченного полиции, и членам его семьи жилого помещения на период замещения сотрудником указанной должности.

В соответствии с изменениями, внесёнными Федеральным законом от 9 ноября 2020 года № 363-ФЗ «О внесении изменений в статью 46 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в Федеральный закон № 131-ФЗ, проекты муниципальных нормативных правовых актов, устанавливающие новые или изменяющие ранее предусмотренные обязанности для субъектов предпринимательской и инвестиционной деятельности, перестали подлежать оценке регулирующего воздействия, если такие проекты нормативных правовых актов разработаны в целях ликвидации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера на период действия режимов чрезвычайных ситуаций.

Федеральным законом от 9 ноября 2020 года № 370-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и статью 26<sup>13</sup> Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» установлена возможность проведения схода граждан по вопросу введения и использования средств самообложения граждан на части территории населенного пункта, входящего в состав поселения, внутригородского района, внутригородской территории города федерального значения, муниципального округа, городского округа либо расположенного на межселенной территории в границах муниципального района. Сход граждан по данному вопросу созывается представительным органом муниципального образования по инициативе группы жителей соответствующей части территории населенного пункта численностью не менее 10 человек. Критерии определения границ части территории населенного пункта, на которой может проводиться сход граждан по вопросу введения и использования средств самообложения граждан, устанавливается законами субъектов Российской Федерации.

Федеральным законом от 8 декабря 2020 года № 411-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О государственной регистрации уставов муниципальных образований» и статью 44 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» установлено, что уставы муниципальных образований, муниципальные правовые акты о внесении изменений в уставы муниципальных образований, сведения, включенные в государственный реестр уставов муниципальных образований, размещаются на портале уполномоченного федерального органа исполнительной власти в сфере регистрации уставов муниципальных образований «Нормативные правовые акты в Российской Федерации» в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет». Данным Федеральным законом также была установлена возможность представления устава муниципального образования, муниципального правового акта о внесении изменений в устав муниципального образования для государственной

регистрации в электронном виде. Нарушение установленного порядка представления документов в электронном виде, а равно несоблюдение установленных форматов документов признано основанием для их возврата регистрирующим органом главе муниципального образования.

Федеральным законом от 22 декабря 2020 года № 454-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования деятельности в области пожарной безопасности» к вопросам местного значения муниципальных районов отнесено обеспечение первичных мер пожарной безопасности в границах муниципальных районов за границами городских и сельских населенных пунктов, а к правам этих органов на решение вопросов, не отнесенных к вопросам местного значения, – создание муниципальной пожарной охраны.

В соответствии с Федеральным законом от 22 декабря 2020 года № 458-ФЗ «О внесении изменений в статью 52 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» была установлена возможность утверждения сметы доходов и расходов населённого пункта, входящего в состав муниципального образования любого вида, а не только населённого пункта, входящего в состав городского или сельского поселения, как это было предусмотрено ранее.

Федеральный закон от 29 декабря 2020 года № 464-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части оказания помощи лицам, находящимся в состоянии алкогольного, наркотического или иного токсического опьянения» закрепил за органами местного самоуправления права на осуществление мероприятий по оказанию помощи лицам, находящимся в состоянии опьянения. Подобным правом дополнены перечни прав органов местного самоуправления на решение вопросов, не отнесенных к вопросам местного значения, установленные статьями 14<sup>1</sup>, 15<sup>1</sup>, 16<sup>1</sup> Федерального закона № 131-ФЗ.

Федеральным законом от 30 декабря 2020 года № 518-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» к вопросам местного значения поселений, муниципального, городского округа,

внутригородского района было отнесено принятие решений и проведение на территории соответствующего муниципального образования мероприятий по выявлению правообладателей ранее учтенных объектов недвижимости, направление сведений о правообладателях данных объектов недвижимости для внесения в Единый государственный реестр недвижимости.

В соответствии с Федеральным законом от 30 апреля 2021 года № 116-ФЗ были уточнены положения Федерального закона № 131-ФЗ, касающиеся обязанности муниципальных служащих, а также иных лиц сообщать соответствующим должностным лицам о прекращении гражданства Российской Федерации или о приобретении гражданства (подданства) иностранного государства либо получении вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства.

Федеральным законом от 11 июня 2021 года № 170-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» статья 7 Федерального закона № 131-ФЗ была дополнена новой частью 6<sup>1</sup>, в соответствии с которой порядок установления и оценки применения содержащихся в муниципальных нормативных правовых актах обязательных требований, которые связаны с осуществлением предпринимательской и иной экономической деятельности и оценка соблюдения которых осуществляется в рамках муниципального контроля, привлечения к административной ответственности, предоставления лицензий и иных разрешений, аккредитации, иных форм оценки и экспертизы, определяется муниципальными нормативными правовыми актами с учетом принципов установления и оценки применения обязательных требований, определенных Федеральным законом от 31 июля 2020 года № 247-ФЗ «Об обязательных требованиях в Российской Федерации».

Изменениями, внесёнными в статью 2 Федерального закона № 131-ФЗ, на федеральном уровне было установлено, что председатель, заместитель председателя, аудитор контрольно-счетного органа муниципального

образования являются лицами, замещающими муниципальную должность (Федеральный закон от 1 июля 2021 года № 255-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» и отдельные законодательные акты Российской Федерации»).

Федеральным законом от 1 июля 2021 года № 289-ФЗ «О внесении изменений в статью 28 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» предусмотрена обязательность размещения органами местного самоуправления проекта муниципального правового акта, информации о времени и месте проведения публичных слушаний, а также обязанность органов местного самоуправления обеспечить возможность размещения предложений граждан по вынесенным на обсуждение проектам муниципальных правовых актов на официальном сайте органа местного самоуправления (на официальном сайте субъекта Российской Федерации или муниципального образования, если у органа местного самоуправления нет возможности обеспечить размещение информации на собственном сайте). Одновременно с размещением названных материалов, информации, а также замечаний и предложений граждан на указанных сайтах может также использоваться федеральная государственная информационная система «Единый портал государственных и муниципальных услуг (функций)». Федеральным законом уточняется, что публичные слушания или общественные обсуждения по проектам генеральных планов, правил землепользования и застройки, планировки территории, межевания территории, правил благоустройства территорий и иным вопросам, закреплённым в части 5 статьи 28 Федерального закона № 131-ФЗ, проводятся в соответствии с законодательством о градостроительной деятельности.

Вопросы местного значения поселений, муниципальных и городских округов были дополнены такими вопросами, как принятие решений о создании, об упразднении лесничеств, установлении и изменении их границ, осуществление разработки и утверждения лесохозяйственных регламентов

лесничеств, осуществление мероприятий по лесоустройству (Федеральный закон от 2 июля 2021 года № 304-ФЗ «О внесении изменений в Лесной кодекс Российской Федерации и статьи 14 и 16 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»).

В соответствии с ранее действовавшей редакцией части 5 статьи 52 Федерального закона № 131-ФЗ руководитель финансового органа муниципального образования назначался на должность из числа лиц, отвечающих квалификационным требованиям, установленным уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти. В соответствии с внесёнными в данную статью изменениями было предусмотрено участие финансового органа субъекта Российской Федерации при проведении проверки соответствия кандидата указанным квалификационным требованиям. Порядок проведения проверки должен устанавливаться высшим исполнительным органом государственной власти данного субъекта Российской Федерации.

Федеральным законом от 30 декабря 2021 года № 492-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об искусственных земельных участках, созданных на водных объектах, находящихся в федеральной собственности, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» внесены изменения в статьи 14, 15 и 16 Федерального закона № 131-ФЗ, исключаящие из вопросов местного значения поселений, муниципальных районов, муниципальных и городских округов проведение открытых аукционов на право заключать договоры о создании искусственных земельных участков. Данное изменение обусловлено тем, что указанным Федеральным законом были внесены изменения в Федеральный закон «Об искусственных земельных участках, созданных на водных объектах, находящихся в федеральной собственности, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» в части исключения положений о проведении аукциона на право создания искусственного земельного участка на водном объекте.

В Федеральном законе № 131-ФЗ было закреплено положение, в соответствии с которым особенности организации местного самоуправления на территории Военного инновационного технополиса «Эра» Министерства обороны Российской Федерации устанавливаются Федеральным законом от 14 июля 2022 года № 253-ФЗ «О Военном инновационном технополисе «Эра» Министерства обороны Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

В соответствии с изменением, внесённым в Федеральный закон № 131-ФЗ Федеральным законом от 6 февраля 2023 года № 12-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» староста сельского населенного пункта назначается представительным органом муниципального образования, в состав которого входит данный сельский населенный пункт, по представлению схода граждан сельского населенного пункта. Староста сельского населенного пункта назначается из числа граждан Российской Федерации, проживающих на территории данного сельского населенного пункта и обладающих активным избирательным правом, либо граждан Российской Федерации, достигших на день представления сходом граждан 18 лет и имеющих в собственности жилое помещение, расположенное на территории данного сельского населенного пункта. Указанным Федеральным законом также установлено, что полномочия депутата представительного органа муниципального образования прекращаются досрочно решением представительного органа муниципального образования в случае отсутствия депутата без уважительных причин на всех заседаниях представительного органа муниципального образования в течение шести месяцев подряд.

В развитие положений Конституции Российской Федерации о единой системе публичной власти был подготовлен проект Федерального закона № 40361-8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» (принят в первом чтении 25 января 2022 года), который, как следует из пояснительной записки, направлен на



совершенствование организации местного самоуправления в Российской Федерации.

Данным законопроектом определяются общие положения, касающиеся организации публичной власти на местном уровне, в том числе территориальные, организационные, функциональные и экономические основы организации местного самоуправления, полномочия федеральных и региональных органов государственной власти в области местного самоуправления, основы осуществления межмуниципального сотрудничества, международных и внешнеэкономических связей, особенности осуществления местного самоуправления на территориях городов федерального значения, административных центров (столиц) субъектов Российской Федерации и на других территориях.

Законопроект основан на положениях Конституции Российской Федерации, согласно которым местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно и органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти (статья 12), органы местного самоуправления и органы государственной власти входят в единую систему публичной власти в Российской Федерации и осуществляют взаимодействие для наиболее эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории (статья 132).

Законопроектом предусматриваются существенные изменения организации местного самоуправления, в том числе в области территориального устройства местного самоуправления и его предметов ведения.

В соответствии с законопроектом местное самоуправление осуществляется на всей территории Российской Федерации (статья 1 законопроекта), с теми особенностями, которые предусматриваются законопроектом в отношении федеральных территорий, территорий городов федерального значения, административных центров (столиц) субъектов Российской Федерации и других территорий (статья 84 законопроекта).

Согласованное функционирование и взаимодействие органов, входящих в единую систему публичной власти в Российской Федерации в соответствии со

статьёй 1 законопроекта будет обеспечиваться Президентом Российской Федерации.

В статье 4 законопроекта сохранён действующий в настоящее время принцип самостоятельности в пределах своих полномочий местного самоуправления. При этом статьёй 1 законопроекта предлагается установить, что органы государственной власти участвуют в решении задач местного самоуправления, в том числе, как это предусмотрено статьёй 6 законопроекта, посредством регулирования объёма и содержания вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения (даным термином в законопроекте именуются вопросы местного значения).

В статье 9 законопроекта устанавливается одноуровневая модель организации местного самоуправления, при которой на всей территории Российской Федерации (за исключением территории городов федерального значения) местное самоуправления будет осуществляться в городских округах и муниципальных округах. На территориях городов федерального значения местное самоуправление, как и в настоящее время, будет осуществляться во внутригородских муниципальных образованиях (внутригородских территориях).

На территориях с высокой долей городского населения (не менее двух третей от общей численности населения муниципального образования), значительной площадью, занимаемой городскими населёнными пунктами (не менее одной трети от общей площади муниципалитета), и высокой плотностью населения (в пять и более раз выше среднероссийской) местное самоуправление, подобно тому, как это предусмотрено в настоящее время, будет осуществляться в городских округах. Остальная часть территории, которая не отвечает названным критериям (за исключением территорий городов федерального значения) будет охвачена муниципальными округами.

По общему правилу границы городских округов и муниципальных округов должны устанавливаться с таким расчётом, чтобы жители всех населённых пунктов муниципального образования, в том числе самых отдалённых и труднодоступных, обладали возможностью, используя транспортные средства,

добраться до административного центра своего муниципального образования и вернуться обратно в течение рабочего дня (статья 10 законопроекта).

В части 1 статьи 32 законопроекта приведён перечень полномочий по решению вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения (в терминологии действующего законодательства – по решению вопросов местного значения), а в части 2 этой же статьи – перечень полномочий, осуществление которых может быть возложено субъектом Российской Федерации на органы местного самоуправления (с финансовой точки зрения эти полномочия наиболее затратные).

Полномочия органов местного самоуправления внутригородских муниципальных образований городов федерального значения по решению вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения в соответствии со статьёй 85 законопроекта будут определяться законами этих субъектов Российской Федерации.

Подобно действующему правовому регулированию, законопроектом предусматривается обязательное наличие в структуре органов местного самоуправления представительного органа муниципального образования, главы муниципального образования, местной администрации. Под должностным лицом местного самоуправления в законопроекте предлагается понимать лицо, замещающее муниципальную должность, либо заключившее контракт (трудовой договор), наделенное в соответствии с уставом муниципального образования исполнительно-распорядительными полномочиями по решению вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения и (или) по организации деятельности органа местного самоуправления (статья 25). При этом срок полномочий лица, замещающего муниципальную должность, предлагается ограничить пятью годами.

Согласно статье 88 законопроекта предусматривается переходный период со дня вступления в силу федерального закона до 1 января 2028 года.

В послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 21 февраля 2023 года содержится адресованное Администрации Президента Российской Федерации и Правительству

Российской Федерации поручение представить предложения по созданию инструментов прямой поддержки лучших управленческих команд, практик в крупных, средних и небольших муниципалитетах. Президент Российской Федерации также обратил внимание на роль молодого поколения, которое готово работать на благо страны в науке, культуре, социальной сфере, бизнесе и в государственном управлении. Именно для таких людей новые горизонты профессионального роста открывает конкурс «Лидеры России», а также проходящий сейчас в новых субъектах Федерации конкурс «Лидеры возрождения», – добавил глава государства.

В Донецкой и Луганской народных республиках стартовали кадровые конкурсы «Лидеры возрождения». Они проводятся по поручению Президента Российской Федерации, – заявил первый заместитель руководителя Администрации Президента Российской Федерации Сергей Кириенко.<sup>2</sup>

Конкурсы «Лидеры возрождения» проводятся впервые. Их целью является поиск, развитие и поддержка перспективных руководителей. Победителей включают в кадровые резервы, из которых по итогам обучения будут назначаться специалисты на руководящие должности в системе управления регионов. А также они получают по миллиону рублей на обучение в России, персональные рекомендации от лучших HR-специалистов Российской Федерации, поддержку экспертов и наставников.

«Есть ощущение, что если в России такой конкурс – это социальный лифт, то в Донбассе это может быть «социальной ракетой», – отметил Кириенко, подчеркнув высокую потребность народных республик в квалифицированных управленцах.

Он добавил, что большое количество талантливых людей на Донбассе в данное время несут военную службу, защищают свою землю с оружием в руках. «У них тоже должна быть возможность принять участие в восстановлении нормальной жизни, – отметил Сергей Кириенко, – поэтому для тех, кто сегодня несет военную службу, предусмотрена возможность подать заявку по упрощенной процедуре».

---

<sup>2</sup> <https://rg.ru/2022/09/22/v-dnr-i-lnr-po-porucheniiu-putina-startovali-kadrovye-konkursy-lidery-vozhrozhdeniia.html>.

Это можно сделать и в бумажном виде, что на передовой более реалистично. «Также предусмотрена еще одна система анкеты, которая защищает персональные данные и позволяет скрыть информацию о конкретном человеке на стадии подачи заявки», – рассказал Сергей Кириенко.

Временно исполняющий обязанности Главы Донецкой Народной Республики Денис Пушилин напомнил, что сегодня тысячи жителей Донецкой Народной Республики находятся на фронте, многие работают в тылу, приближая общую победу. «Для восстановления мирной жизни республика остро нуждается в профессионалах – грамотных управленцах, настоящих лидерах, – подчеркнул он. – Тех, кто готов взять на себя ответственность за возрождение экономики, промышленности и сельского хозяйства, восстановление социальной сферы».

Временно исполняющий обязанности Главы Луганской Народной Республики Леонид Пасечник, в свою очередь, заявил, что уже сегодня необходимо «думать о возрождении экономической мощи и величия Луганского края». Победителям, по его словам, будут предложены ответственные должности в системе управления республикой.

21 сентября 2022 года аналогичные кадровые конкурсы стартовали в Запорожской и Херсонской областях.

Как сообщил исполнительный директор кадровых конкурсов Антон Сериков, конкурсы «Лидеры возрождения» строятся по модели российского конкурса управленцев «Лидеры России», который проводится с 2017 года.

По словам Владимира Якушева, полномочного представителя Президента Российской Федерации в Уральском федеральном округе, важно «подготовить как раз заинтересованных ребят, которые хотят заниматься этим, у которых есть хорошее патриотическое настроение». «И конечно важно, чтобы это были те люди, которые сегодня непосредственно живут на территории. Потому что, что бы ни говорили, кадры лучше воспитывать свои», – также отметил Якушев.

Председатель Комитета Совета Федерации по бюджету и финансовым рынкам Анатолий Артамонов обратил внимание на то, что опыт России по реализации кадровых проектов позволит провести отбор «Лидеров возрождения» на высоком уровне и указал, что «нам надо будет только

перенести имеющийся опыт на этот проект по подготовке необходимых специалистов для Донбасса, для тех республик и регионов, которые в этом будут нуждаться».

Правовое управление  
Аппарата Совета Федерации

Исполнители:

отдел конституционного и международного права: Ю.В.Андрюкин, А.Б.Никольский;  
отдел финансового законодательства: Е.К.Караулова

## Повышение качества муниципального управления

### Информационно-аналитический материал

1. Тема повышения качества муниципального управления в контексте функционирования единой системы публичной власти в нынешних условиях чрезвычайно актуальна, поскольку от качественного управления на местах во многом зависит решение ключевых вопросов жизнеобеспечения граждан. В **Послании Федеральному Собранию 21 февраля 2023 года** глава государства сделал особый акцент на **поддержке лучших управленческих муниципальных команд**, а на заседании Совета при Президенте Российской Федерации по местному самоуправлению **В.В. Путин** подчеркнул, что именно представители местной власти находятся ближе всего к людям и являются для них ключевыми представителями всей системы публичной власти.

### МАРАФОН «МУНИЦИПАЛЬНЫЙ ДИАЛОГ» ИНИЦИАТИВЫ ПО НАПРАВЛЕНИЯМ



Построение новых подходов к организации муниципального управления в контексте функционирования единой системы публичной власти это важная стратегическая задача, которую необходимо решать вместе с муниципальным сообществом. В этом плане хороший пример показала **Всероссийская ассоциация развития местного самоуправления (ВАРМСУ)** с масштабным проектом **«Муниципальный диалог»**, на площадке которого объединились почти 100 тыс. представителей местного сообщества. Они делились в режиме онлайн опытом и предложениями по эффективному управлению муниципалитетами. Собрано более 80 тыс. инициатив в самых разных сферах местного самоуправления – от транспорта и ЖКХ до работы туризма и экологии. Но наиболее популярные темы – кадровый

потенциал, муниципальная служба, экономика, контрольно-надзорная деятельность, то есть то, от чего во многом зависит качество муниципального управления. Данные вопросы постоянно находятся в зоне внимания Совета Федерации и Совета по местному самоуправлению при Совете Федерации.

*За последнее время проведены заседания Совета по местному самоуправлению при Совете Федерации на темы: «Обеспечение комфортной среды и благоприятных условий жизнедеятельности людей на территориях муниципальных образований»; «Актуальные вопросы финансового обеспечения реализации полномочий органов местного самоуправления»; «Актуальные вопросы развития кадрового потенциала органов местного самоуправления»<sup>1</sup>.*

2. Повышение качества муниципального управления требует многих системных новаций в этой сфере. Среди наиболее актуальных — **дальнейшее развитие механизма профессионального муниципального управления**. Здесь, как отметил Президент Российской Федерации, необходима прочная кадровая основа<sup>2</sup>, для создания которой необходимо обеспечить современный комплексный подход. Это касается и подготовки, и повышения квалификации муниципальных служащих, которая должна быть нацелена на развитие лидерских качеств и навыков для успешного управления проектами. Важно, чтобы муниципальная служба была престижна для молодёжи.

На федеральном уровне уже создана необходимая инфраструктура подготовки муниципальных управленцев. Это и **Российская академия народного хозяйства и государственной службы**, и такие известные образовательные площадки, как **Мастерская «Сенеж»** и **Центр знаний «Машук»**. Президент поставил задачу создания таких структур во всех регионах, эта работа уже разворачивается. Внедряются новые обучающие форматы для глав муниципалитетов. Успешно реализуются программы поддержки и развития муниципальной службы<sup>3</sup>. Проводятся конкурсы на избрание лучшего муниципального служащего<sup>4</sup>. Реализуются проекты формирования корпуса и поддержки управленческих местных кадров, а также обмена передовым опытом в сфере муниципального управления.

*Интересен опыт **Саратовской области**, в которой реализуется проект «Школа молодых управленцев». Главная цель проекта - формирование и подготовка резерва граждан, обладающих необходимой профессиональной компетентностью, личностно-деловыми качествами и творческим потенциалом, соответствующим требованиям для замещения должности руководителя<sup>5</sup>. Кроме того, в **Республике Алтай** планируется организовать **ежегодный конкурс «Лучший работник в сфере муниципального управления»**, а для повышения открытости органов местного самоуправления и информированности жителей будет запущен конкурс на лучшее ведение соцсетей среди глав районов. В **Мурманской области** создан механизм премирования муниципалитетов за реализацию национальных проектов и стратегического плана «На Севере – жить», который сформирован из*

<sup>1</sup> Заседания проведены 11 января 2023 года, 24 мая 2022 года, 17 января 2022 года.

<sup>2</sup> Заседание Совета при Президенте Российской Федерации по развитию местного самоуправления, 20 апреля 2023 года.

<sup>3</sup> Постановление Правительства Вологодской области от 7 октября 2019 года № 939 «О государственной программе «Совершенствование государственного управления в Вологодской области на 2021-2025 годы». Данная программа содержит подпрограмму 1 «Развитие системы государственной гражданской службы области и правового регулирования организации и функционирования муниципальной службы в Вологодской области».

<sup>4</sup> В Вологодской области проводится конкурс «Лучший государственный гражданский и муниципальный служащий Вологодской области». В Ханты-Мансийском автономном округе – конкурсе «Лучший муниципальный служащий Ханты-Мансийского автономного округа – Югры». Победитель конкурса в каждой категории номинации получает диплом и премию в размере 600 тыс. рублей. Призеры конкурса получают диплом и право на дополнительное профессиональное образование за счет средств округа.

<sup>5</sup> В конкурсе могут участвовать жители до 36 лет с высшим образованием и опытом работы не менее 2 лет, чтобы войти в число 100 лучших, которые пройдут обучение в ведущих вузах. Наиболее отличившиеся в процессе обучения при подготовке и защите проектов слушатели получают рекомендательные письма для последующего участия в конкурсах для включения в кадровые резервы органов исполнительной власти и органов местного самоуправления, а также в резерв управленческих кадров губернатора Саратовской области в установленном законодательством порядке.



конкретных предложений наших жителей (при условии успешного выполнения поставленных задач муниципальные команды получают премию)<sup>6</sup>.

Ускорению процесса профессионального становления муниципальных управленцев будет способствовать **приток молодых специалистов**. Чтобы удержать их на службе нужно пересмотреть систему оплаты труда муниципальных служащих, рассмотреть возможности премирования и стимулирования, а также получения дополнительных гарантий, например поддержка в виде предоставления жилья для молодых специалистов<sup>7</sup>. В настоящее время реализуются программы «Земский учитель» и «Земский доктор», помогающие молодым специалистам при трудоустройстве в сельские школы и ФАПы, позволяющие учителям и медикам получить до 1 млн рублей при переезде в сельскую местность, которые они могут потратить на строительство или покупку собственного жилья. Эксперты предлагают по аналогии с указанными программами разработать механизм привлечения молодых специалистов и специалистов узкого профиля на муниципальную службу, в том числе в сельскую местность. Такая программа могла бы называться **«Земский служащий»**<sup>8</sup>.

Значимым ресурсом пополнения корпуса муниципальных служащих могут стать **бывшие участники специальной военной операции**. В ряде регионов уже разрабатываются меры, в соответствии с которыми они будут иметь преимущественное право при приёме на государственную и муниципальную службу<sup>9</sup>. Также следует отметить разработанный, в том числе сенаторами, **проект закона о занятости**<sup>10</sup>. Он закрепляет за участниками СВО и членами их семей преимущественное право на профессиональное обучение и переподготовку, а также приоритет при трудоустройстве на муниципальные и государственные предприятия.

Важная роль в решении задачи профессионального роста муниципальных кадров отводится **наставничеству**. Однако, как отмечают специалисты, в настоящее время развитие этого института, в том числе на муниципальной службе, сдерживает отсутствие на федеральном уровне единых подходов его регулирования.

*Анализ муниципальных нормативных актов о наставничестве на муниципальной службе показывает, что процесс прохождения наставничества и работа наставника, а также само понятие наставничества регулируются по-разному. Так, в **Нефтеюганске**<sup>11</sup> и **Хабаровске**<sup>12</sup> под наставничеством понимается форма обеспечения профессионального становления, развития и адаптации к исполнению должностных обязанностей муниципальных служащих. В **Нижнем Тагиле** под наставничеством имеется в виду разновидность профессиональной подготовки муниципальных служащих. В городах **Барнауле**<sup>13</sup> и **Нижнем Тагиле** – это индивидуальная программа наставничества и заключение об итогах наставничества<sup>14</sup>, в*

<sup>6</sup> Заседание Совета при Президенте России по развитию местного самоуправления, 20 апреля 2023 года.

<sup>7</sup> Журнал ВАРМСУ «Муниципальный вестник», № 19, апрель 2023.

<sup>8</sup> Стенограмма заседания Совета при Президенте Российской Федерации по местному самоуправлению, 20 апреля 2023 года.

<sup>9</sup> Например, Краснодарский край. // Коммерсант, 16 марта 2023 года.

<sup>10</sup> Законопроект № 275599-8 «О занятости населения в Российской Федерации», внесенный в Государственную Думу 11 января 2023 года сенаторами Российской Федерации В.И. Матвиенко, А.А. Турчаком, А.А. Клишасом, И.Ю. Святенко, Д.С. Лантратовой и депутатами Государственной Думы.

<sup>11</sup> Положение о наставничестве на муниципальной службе в органах местного самоуправления г. Нефтеюганска и Положение о совете по наставничеству на муниципальной службе в органах местного самоуправления г. Нефтеюганска, утвержденные постановлением Главы г. Нефтеюганска от 30 мая 2017 года № 37.

<sup>12</sup> Положение о наставничестве в Администрации г. Хабаровска, утвержденное распоряжением Администрации г. Хабаровска от 29 июня 2016 года № 381-р.

<sup>13</sup> Положение о наставничестве на муниципальной службе г. Барнаула, утвержденное решение Барнаульской городской Думы от 27 февраля 2015 года № 416.

<sup>14</sup> Положение о наставничестве в Администрации г. Нижний Тагил, утвержденное постановлением Администрации г. Нижний Тагил от 24 сентября 2013 года № 2312.

городе Нефтеюганске – Положение о совете по наставничеству на муниципальной службе в органах местного самоуправления города Нефтеюганска<sup>15</sup>

Изложенное подтверждает вывод о необходимости **нормативного закрепления положений о наставничестве** в основополагающих актах федерального и регионального уровней о муниципальной службе, а также разработки и принятия соответствующих подзаконных актов. В частности, предлагается дополнить Федеральный закон от 2 марта 2007 года № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» статьей 17.1. «Наставничество на муниципальной службе», в которой следует обозначить цель, задачи и содержание наставничества, а также сформировать критерии отбора наставников (например, по уровню их подготовки, стажа) и урегулировать вопросы сопровождения наставников, а также указать, что положение о наставничестве на муниципальной службе принимается представительным органом местного самоуправления<sup>16</sup>.

Для решения кадровых проблем эксперты предлагают также создать **единую цифровую** платформу для муниципальных служащих, которая могла бы использоваться для коммуникации, информирования о лучших практиках, а также быть банком образовательных программ<sup>17</sup>. В **Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации** с 2024 года планируется запустить проект **«Цифровой университет» для муниципалитетов**. Он предполагает новый подход к организации массового обучения муниципальных кадров. Муниципальные образования смогут сами выбирать актуальные для них специализированные программы. Проект позволит выстраивать индивидуальные карьерные траектории и перечень желаемых образовательных программ не только под запрос сегодняшнего дня, но и для решения задач развития<sup>18</sup>.

**3. Формирование единого механизма публичной власти предполагает пересмотр подходов к решению многих вопросов на муниципальном уровне, в том числе в сфере стратегического планирования.** Приоритетом в этой части должно стать повышение сбалансированности управления, в том числе за счёт **максимального включения в этот процесс муниципалитетов.**

*Данная необходимость объясняется рядом причин. Во-первых, территории муниципалитетов являются базовыми элементами административно-территориального деления страны. Во-вторых, органы местного самоуправления являются самым приближенным к населению уровнем публичной власти. В-третьих, социально-экономическое развитие подавляющего большинства муниципалитетов на сегодняшний день невозможно без участия местных органов власти в реализации государственных программ и проектов. Наконец, ряд концептуальных документов напрямую касается вопросов местного самоуправления. Прежде всего, это **Основы государственной политики регионального развития на период до 2025 года**<sup>19</sup>, которые закрепляют нормы о необходимости разработки муниципальных стратегий, а также рассматривают вопросы территориального пространственного и стратегического развития регионов страны в обязательной увязке с муниципальным развитием.*

Вместе с тем, сегодня базовый законодательный акт в этой сфере – Федеральный закон от 28 июня 2014 года № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» (далее - Федеральный закон № 172-ФЗ) – основное внимание уделяет

<sup>15</sup> Положение о совете по наставничеству на муниципальной службе в органах местного самоуправления г. Нефтеюганска, утвержденные постановлением Главы г. Нефтеюганска от 30 мая 2017 года № 37.

<sup>16</sup> Гарипова Р.С. Организационно-правовые вопросы наставничества как необходимого элемента государственной гражданской и муниципальной службы. // Cyberleninka.ru. Научные статьи.

<sup>17</sup> Заседание Совета при Президенте Российской Федерации по развитию местного самоуправления, 20 апреля 2023 года.

<sup>18</sup> Заседание Совета при Президенте Российской Федерации по развитию местного самоуправления, 20 апреля 2023 года.

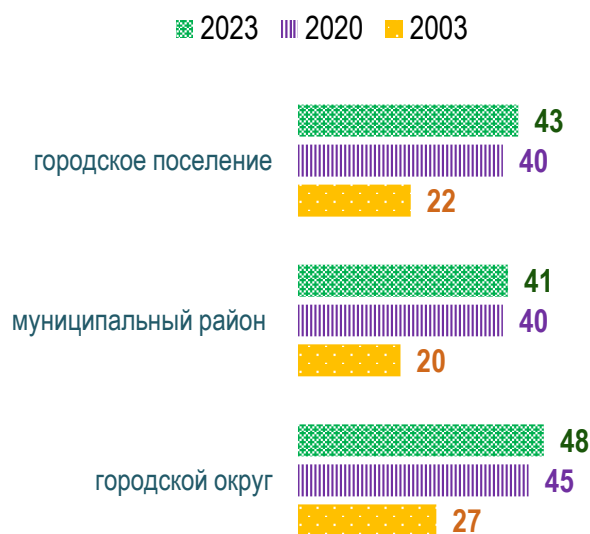
<sup>19</sup> Утв. Указом Президента Российской Федерации от 16 января 2017 года № 13. «План мероприятий по реализации Основ государственной политики регионального развития на период до 2025 года» (утв. распоряжением Правительства Российской Федерации от 5 июня 2017 года № 1166).

стратегическому планированию на федеральном и региональном уровне. Многие важные вопросы, касающиеся муниципального уровня, остаются за его рамками. Так, в данном законе не установлен исчерпывающий перечень документов стратегического планирования, которые должны разрабатываться муниципалитетами; отсутствуют четкие требования к таким документам. Закон не учитывает специфику муниципальных образований, которые существенно различаются по численности населения<sup>20</sup>. Также специалистами обращается внимание на такие проблемы, как дефицит финансов и квалифицированных кадров, отсутствие методологической базы<sup>21</sup>. Но самая значительная проблема стратегического планирования (не только в муниципальных образованиях, но и в целом на территории страны) – отсутствие единого органа власти, на который возлагались бы полномочия стратегического управления. На данный момент за это отвечает целый ряд уполномоченных органов, являющихся субъектами планирования в создаваемой системе, без достаточной координации их деятельности вышестоящей организацией<sup>22</sup>.

*В рекомендациях парламентских слушаний на тему «Новые подходы к стратегическому планированию в Российской Федерации: вопросы регионального развития»<sup>23</sup> отмечена важность и актуальность рассмотрения вопроса о создании подчинённого и подотчётного непосредственно Президенту Российской Федерации государственного комитета или иного органа высшего уровня, уполномоченного в сфере стратегического планирования, наделённого полномочиями по межведомственной координации и контролю в этой сфере<sup>24</sup>.*

4. В настоящее время по-прежнему актуальны **проблемы с определением компетенции органов местного самоуправления.** Президент Российской Федерации В.В. Путин поставил задачу «**провести детальную инвентаризацию всех расходных полномочий, которыми наделены муниципалитеты, понять объём выполняемых ими задач, оценить реальную финансовую обеспеченность таких полномочий**». Несмотря на проделанную работу по разграничению полномочий<sup>25</sup>, до сих пор нет чёткости в вопросах определения степени участия органов местного самоуправления в осуществлении государственных полномочий. Это приводит к разобщенности, недостаточной скоординированности государственного и муниципального уровней власти, что отрицательно сказывается на качестве управления, и, в конечном счете, на обеспечении прав граждан. Неоднократно говорилось о **расширяющемся с каждым годом перечне**

Динамика изменения количества вопросов местного значения с 2003 года по н/вр



<sup>20</sup> Это и города-миллионники, и муниципальные районы с численность населения менее 10 тыс. человек.

<sup>21</sup> Бухвальд Е.М. Муниципальное пространственное стратегирование: особенности и основные задачи // Проблемы развития территорий. Том 26, № 3, 2022.

<sup>22</sup> Похлебаева Е.С. Проблемы стратегического планирования в муниципальных образованиях / Актуальные проблемы современности: наука и общество. 2020.

<sup>23</sup> Утверждены на заседании Комитета Совета Федерации по федеративному устройству, региональной политике, местному самоуправлению и делам Севера (протокол № 282 от 6 июля 2022 года).

<sup>24</sup> Похлебаева Е.С. указ соч.

<sup>25</sup> На сайте Минюста России размещены перечни полномочий по разграничению полномочий между органами публичной власти.

**вопросов местного значения**, эффективно исполнять которые могут далеко не все муниципалитеты в силу отсутствия финансовых средств.

Активное развитие в законодательстве и практике получило взаимодействие государственных и муниципальных органов в таких формах, как: **наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями и перераспределение полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта Российской Федерации**. Причём в первом случае органы местного самоуправления не всегда обеспечиваются в полной мере субвенциями, вынужденные выполнять переданные полномочия за счёт собственных средств<sup>26</sup>. Данная проблема во многом является следствием **отсутствия единой методики расчёта финансовых ресурсов, необходимых для реализации передаваемых государственных полномочий**. В ряде случаев констатируется формирование фактически индивидуальных организационно-финансовых моделей исполнения муниципалитетами переданных им полномочий.

*Для решения проблемы экспертами предлагается на федеральном уровне разработать прозрачную методику финансирования исполнения отдельных государственных полномочий, которая должна включать динамические показатели расчёта финансирования исходя из рыночных цен (на выполнение работ и оказание услуг) и реального денежного содержания, а не прожиточного минимума (на оплату труда муниципальных служащих либо работников предприятий и учреждений). Кроме того, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации должны разработать методику компенсации муниципальных затрат, возникших в результате выполнения органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий<sup>27</sup>.*

Практически все вопросы местного значения непосредственно связаны с предметами совместного ведения Российской Федерации и её субъектов. Чтобы обеспечить реализацию принципа чёткого разграничения полномочий между уровнями публичной власти, необходимо провести **анализ вопросов местного значения и полномочий органов местного самоуправления**: те из них, которые по своей сути представляют участие в решении государственных вопросов<sup>28</sup>, необходимо отнести к совместной компетенции, то есть к публичным функциям, которые выполняются во взаимодействии с органами государственной власти. В практическом плане это будет означать включенность местного самоуправления в систему публичной власти, что предполагает последовательное обеспечение взаимодействия органов местного самоуправления и органов государственной власти по реализации конституционных функций государства.

**5. Неопределённость с полномочиями обостряет проблему финансового обеспечения местного самоуправления**, поскольку основная масса муниципалитетов испытывает трудности в этой сфере. На федеральном уровне приняты законы<sup>29</sup> о получении

<sup>26</sup> Применительно к институту наделяния органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями необходимо отметить, что в настоящее время каждый регион утверждает свою методику распределения субвенций между всеми муниципальными образованиями, исполняющими соответствующие переданные полномочия. В результате в ряде случаев переданные полномочия не обеспечиваются в полной мере субвенциями, а значительная часть муниципальных образований вынуждена направлять на выполнение переданных полномочий собственные финансовые ресурсы.

<sup>27</sup> Чаннов С.Е. Экономическое развитие муниципальных образований: направления государственной федеральной и региональной политики. - Юридический мир. 2021.

<sup>28</sup> Например, обеспечение доступности медицинской помощи; разработка и осуществление мер, направленных на укрепление межнационального и межконфессионального согласия, поддержку и развитие языков и культуры народов России, проживающих на территории муниципального образования, реализацию прав коренных малочисленных народов и других национальных меньшинств, обеспечение социальной и культурной адаптации мигрантов, профилактику межнациональных (межэтнических) конфликтов; организация и осуществление мероприятий по территориальной обороне и гражданской обороне и др.

<sup>29</sup> Федеральный закон от 1 мая 2022 года № 128-ФЗ «О внесении изменений в статьи 9 и 10 Федерального закона «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации и установлении особенностей исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации в 2022 году».



муниципалитетами кредитов для погашения своих долговых обязательств; о горизонтальных кредитах между муниципалитетами<sup>30</sup>; о смягчении условий предоставления субсидий из региональных бюджетов местным бюджетам<sup>31</sup>. Кроме того, сенаторами Российской Федерации в Государственную Думу внесён законопроект<sup>32</sup>, который позволит исключить НДСЛ из единого налогового счета (имеются жалобы региональных властей на кассовые разрывы в региональных и местных бюджетах из-за этого механизма<sup>33</sup>).

*Законопроект был подготовлен по итогам заседания Совета законодателей Российской Федерации в Санкт-Петербурге и направлен на обеспечение стабильности региональных бюджетов. По словам заместителя Председателя Совета Федерации Н.А. Журавлева, поправки в Налоговый кодекс позволят гарантированно обеспечить, чтобы необходимые средства оставались в бюджетах регионов и муниципалитетов. Нашей задачей было исключить возможность использования поступлений от НДСЛ для погашения задолженности по другим налоговым платежам. Налог на доходы граждан не должен компенсировать недоимки налоговых поступлений от бизнеса и урезать доходы субъектов Российской Федерации. Поэтому в законопроекте мы предусмотрели зачисление НДСЛ в соответствующие бюджеты в первоочередном порядке. В ходе заседания Совета законодателей в апреле 2023 года Председатель Совета Федерации В.И. Матвиенко отметила, что совместно с Минфином России, ФНС России, депутатами Государственной Думы, Федеральным казначейством, при участии регионов была проведена работа по обеспечению сбалансированности региональных бюджетов<sup>34</sup>.*

Показателен региональный опыт финансовой поддержки муниципальных образований. Эта прямая помощь непосредственно из бюджетов субъектов Российской Федерации, а также реализация различных проектов, направленных на развитие предпринимательского и инвестиционного потенциала муниципалитетов.

*Например, в Вологодской области только за последние 5 лет объём средств, выделенных муниципальным образованиям региона<sup>35</sup>, вырос почти в 2,5 раза - с 19,1 млрд руб. в 2018-м до 46,4 млрд руб. в 2023 году. Впервые за последние годы исполнение местных бюджетов за 2022 год завершено без просроченной кредиторской задолженности. В регионе практикуется передача местным бюджетам налога на доходы физических лиц и налога, взимаемого в связи с применением упрощённой системы налогообложения, в том числе с целью замены дотации<sup>36</sup>. Это стимулирует муниципалитеты к работе над собственной доходной базой. В Республике Алтай учреждается система грантов для сельских поселений. Размер финансирования должен составить 100 тыс., 300 тыс. и 500 тыс. рублей в зависимости от призового места. В республике разработают перечень направлений, на которые разрешается тратить эти средства: приобретение техники, ремонт улично-дорожной сети, вопросы благоустройства. Также в регионе будет разработана программа строительства или ремонта зданий администраций сельских поселений. «Акселераторы муниципальных образований» – уникальный проект, который реализуется в Тюменской области, нацеленный на развитие экономики региона с помощью поддержки малого бизнеса. Уникальность его в том, что опытные местные предприниматели работают в команде с экспертами федерального уровня. Проект стартовал в 2021 году в 5 пилотных районах области. В результате было проработано и реализовано 25 инвестиционных проектов и создано 163 новых рабочих места. В 2022 году результаты работы инвестиционных команд представили руководители еще 15 городов и районов области. Главный итог –*

<sup>30</sup> Федеральный закон от 9 ноября 2020 года № 364-ФЗ «О внесении изменений в статьи 1 и 2.1 Федерального закона «О приостановлении действия отдельных положений Бюджетного кодекса Российской Федерации и установлении особенностей исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации в 2020 году».

<sup>31</sup> По материалам Всероссийского совещания на тему «Меры поддержки муниципалитетов в условиях современной реальности и существующих вызовов: механизмы и формы», 21 апреля 2022 года.

<sup>32</sup> Законопроект № 357275-8 «О внесении изменений в часть первую Налогового кодекса Российской Федерации», внесенный в Государственную Думу 11 мая 2023 года сенаторами Российской Федерации В.И. Матвиенко, А.В. Яцкиным, Н.А. Журавлевым, А.Д. Артамоновым и депутатами Государственной Думы.

<sup>33</sup> Об этом проинформировала Председатель Совета Федерации В.И. Матвиенко. // Парламентская газета, 28 апреля 2023 года.

<sup>34</sup> Сайт Совета Федерации, 11 мая 2023 года.

<sup>35</sup> В виде субсидий, субвенций, дотаций, иных межбюджетных трансфертов.

<sup>36</sup> Официальный портал Правительства Вологодской области, 3 февраля 2023 года.

реализовано 228 проектов, общая сумма инвестиций превысила 18 млрд рублей. Создано 1 502 рабочих места<sup>37</sup>. В январе 2023 года завершился 3-й этап акселерации тюменских муниципалитетов.

Однако для реального укрепления местного самоуправления нужно формировать **собственную доходную базу муниципалитетов**. А управленческие команды, которые эффективно развивают свои территории, должны находить поддержку со стороны государства. Заслуживает внимания предложение о законодательном закреплении минимального объёма налоговых отчислений, которые должны оставаться в активных муниципалитетах. Можно зачислять, например, поступления от налога на добычу общераспространенных полезных ископаемых в местные бюджеты<sup>38</sup>. Нужно решать вопрос о передаче на местный уровень части транспортного налога, уплачиваемого физическими лицами. Региональным органам власти следует подумать о расширении практики предоставления местным бюджетам межбюджетных трансфертов стимулирующего характера<sup>39</sup>, а также рассмотреть вопрос об установлении дифференцированных нормативов отчислений в местные бюджеты от налога, взимаемого в связи с применением упрощённой системы налогообложения, от платы за негативное воздействие на окружающую среду и иных неналоговых доходов, подлежащих зачислению в региональные бюджеты<sup>40</sup>.

6. Одно из веяний времени – это **переход на цифровые технологии**. Сегодня в значительной части российских муниципалитетов происходит активное внедрение цифровизации, осуществляется переход на электронный документооборот и межведомственное электронное взаимодействие, развивается ИТ-инфраструктура, используются элементы «цифрового правительства» для организации двухсторонней коммуникации с населением<sup>41</sup>. Вместе с тем, полноценному переходу на «цифру» муниципалитетами препятствует **отсутствие достаточного правового и финансового обеспечения цифровизации органов местного самоуправления**. В первую очередь, это связано с тем, что развитие и применение информационных технологий, формирование и актуализация информационных ресурсов для целей местного самоуправления не входят в состав вопросов местного значения, определённых Федеральным законом от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ). В связи с этим более 20 тыс. российских муниципалитетов вынуждены работать в сфере информатизации по остаточному принципу, так как являются дотационными.

Специалистами уже отмечалось, что федеральный проект «Цифровое государственное управление», который предусмотрен национальным проектом «Национальная программа «Цифровая экономика Российской Федерации», недостаточно

<sup>37</sup> Официальный портал органов государственной власти Тюменской области, 24 января 2023 года.

<sup>38</sup> Данная рекомендация содержится в Решении Совета по местному самоуправлению при Совете Федерации на тему «Концепция развития местного самоуправления в Российской Федерации. Актуальные вопросы финансового обеспечения исполнения органами местного самоуправления публичных функций и реализации инициативных проектов» (26 мая 2021 года).

<sup>39</sup> В том числе: по результатам оценки деятельности органов местного самоуправления по развитию экономики и увеличению собственной доходной базы бюджетов, по реализации инвестиционных проектов; в объемах дополнительно поступивших в бюджеты субъектов Российской Федерации доходов от реализуемых на территории муниципальных образований инвестиционных проектов.

<sup>40</sup> Решение Совета по местному самоуправлению при Совете Федерации на тему «Актуальные вопросы финансового обеспечения реализации полномочий органов местного самоуправления» (24 мая 2022 года).

<sup>41</sup> Так, например, Администрация г. Челябинска использует мобильное приложение «Гражданский контролер», являющееся источником информирования органа местного самоуправления об актуальных проблемах территорий. Администрация г. Краснокамска Пермского края в целях вовлечения граждан в реализацию национальных проектов использует возможности специально созданного портала в сети Интернет «Управляем вместе». Доклад о лучших муниципальных практиках участия в реализации региональных проектов, обеспечивающих достижение целей, показателей национальных проектов и результатов их реализации. / Сайт Минэкономразвития России, 22 декабря 2020 года.

раскрывает проблемы муниципального уровня. Предлагалось разработать **концепцию цифровизации муниципального уровня**, систему индикаторов и показателей оценки эффективности деятельности муниципальных образований в сфере автоматизации управления<sup>42</sup>. Для решения данной проблемы специалистами предлагается разработка и внесение необходимых изменений в Федеральный закон № 131-ФЗ, а также определение места муниципалитетов, их зоны ответственности в государственных программах и проектах в контексте развития цифровизации<sup>43</sup>.

Кроме того, необходима дальнейшая цифровизация муниципального управления с использованием таких механизмов как, например, **«умный город»**, нацеленного, в том числе, на цифровое развитие разных сегментов городского управления, а также на комплексное повышение качества и эффективности городской инфраструктуры. При этом возрастает важность **внедрения современных технологий в малых населённых пунктах**.

*До конца 2023 года «умные» технологии планируется начать внедрять в населённых пунктах всех округов Пермского края в рамках проекта «Современный малый населённый пункт». Проект включает в себя несколько направлений работы, в первую очередь – применение успешных практик технологий «Умный город», снижающих затраты на коммунальные услуги. На текущий момент проект реализуется в 23 городах и порядка 52% муниципалитетов края. В них сейчас действует более 480 мероприятий по 8 основным направлениям, нацеленным на создание комфортной и безопасной среды, технологичность и эффективность городской инфраструктуры, повышение качества управления городскими ресурсами. В **Волгодонске** был реализован **проект цифровизации городского хозяйства «Умный город»**. В его рамках в городе был создан программно-аппаратный комплекс управления ресурсами и сервисами для жителей, гостей и администрации города. В него входят 26 модулей, затрагивающие все сферы жизни города – безопасность, транспорт, ЖКХ и городское управление, инфраструктура, социально-культурная сфера, бизнес. Один из важнейших модулей проекта – «Городские проблемы». Это модуль обратной связи, через который жители могут в режиме реального времени сообщать о каких-либо проблемах. В **Реутове**, благодаря созданию Центра управления регионом, удалось оцифровать работу городских служб и отслеживать обращения горожан в социальных сетях и мессенджерах, сервисе «Добродел» и других каналах обратной связи<sup>44</sup>.*

7. На современном этапе одним из ключевых аспектов повышения качества государственного и муниципального управления становится **широкое вовлечение в процесс принятия решений граждан и организаций на местном уровне**. Сегодня активно развиваются различные формы самоуправления граждан. Это общественные советы, институт сельских старост, территориальное общественное самоуправление. Высокую эффективность показывает инициативное бюджетирование, которое позволяет жителям самим решать наиболее актуальные вопросы местного значения посредством определения выбора направлений расходования бюджетных средств. И, как отмечают практики, если раньше это были больше вопросы, связанные с благоустройством, созданием спортивных, детских площадок, то сегодня спектр таких проектов расширился: это проекты в сфере IT-технологий, установка памятников, организация фестивалей, разнообразных событийных и патриотических мероприятий<sup>45</sup>.

Показательным примером является участие граждан в реализации проектов создания благоприятной среды проживания в рамках **Федерального проекта «Формирование комфортной городской среды»**<sup>46</sup>. Всего с 2019 года в рамках проекта благоустроено более

<sup>42</sup> Об этих проблемах говорил депутат Государственной Думы, президент ОКМО В.Б. Кидяев / Сайт Государственной Думы, 8 февраля 2019 года.

<sup>43</sup> Салабутин А.В. Вопросы цифровизации муниципального управления: тенденции и проблемы / Наука без границ. 2020. № 5 (45).

<sup>44</sup> Сайт ОКМО, 5 мая 2023 года.

<sup>45</sup> Заседание Совета при Президенте Российской Федерации по развитию местного самоуправления, 20 апреля 2023 года.

<sup>46</sup> Является частью национального проекта «Жилье и городская среда».

44 тыс. объектов<sup>47</sup>, при этом интерес муниципалитетов к реализации проектов благоустройства постоянно растёт<sup>48</sup>. Большую роль в этом играют внедряемые цифровые платформы обратной связи и открытость общественно-значимой информации. Так, к 2024 году доля граждан старше 14 лет, принимавших участие в вопросах благоустройства, должна составить 30% – это зафиксировано в федеральном проекте. В 2020 году такая доля составила 13,4% при плановом показателе 12%<sup>49</sup>. В 2021 году запущена **общегосударственная рейтинговая платформа za.gorodsreda.ru** по голосованию за объекты благоустройства<sup>50</sup>. В ближайшее время планируется запустить опросы для определения уровня удовлетворённости граждан качеством городской среды, в том числе в рамках реализации конкретных проектов. Также планируется запуск дополнительного функционала для сбора предложений от граждан на голосование 2024 года<sup>51</sup>.

В целях дальнейшего внедрения цифровых технологий для вовлечения граждан в комплекс городских процессов по итогам состоявшегося в январе 2023 года заседания Совета по местному самоуправлению при Совете Федерации был принят ряд рекомендаций профильным министерствам и ведомствам<sup>52</sup>. В частности, предложено рассмотреть возможность разработки **цифрового сервиса для контроля соблюдения правил благоустройства территорий**, а также авторизации на цифровых сервисах с использованием не только федеральной государственной информационной системы «Единый портал государственных и муниципальных услуг (функций)», но и иных способов в целях повышения уровня вовлеченности населения в реализацию федерального проекта «Формирование комфортной городской среды». Также предложено обсудить вопрос о **создании единой информационной системы для размещения информации о проектах федерального, регионального и местного уровней** в целях информирования граждан о практиках в области обеспечения комфортной среды.

8. Важным индикатором состояния местного самоуправления является **оценка эффективности деятельности органов местного самоуправления и глав муниципалитетов**. Вместе с тем, 15-летняя практика применения такой оценки показала необходимость корректировки принятых в данной сфере документов, в том числе устанавливающих показатели оценки. Как отмечают эксперты, анализ перечня показателей для оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления позволяет сделать вывод о наличии **несоответствия между показателями и полномочиями органов местного самоуправления**: если одни показатели хотя бы опосредованно зависят от

<sup>47</sup> В рамках Федерального проекта «Формирование комфортной городской среды» нарастающим итогом с 2019 года благоустроено более 44 тыс. объектов. Из них: 17344 общественных территорий (2019 год — 5910, 2020 год — 5925, 2021 год — 5509), что составляет 103% от запланированного на 2021 год показателя 16847 территорий. Дополнительно благоустроено 26976 дворовых территории (2019 год — 10617 дворов, 2020 год — 8385 дворов, 2021 год — 7974 дворов). / Сайт Минстроя России.

<sup>48</sup> Руководитель Проектной дирекции Минстроя России Д. Сафиуллина. / Сайт Минстроя России, 11 апреля 2022 года.

<sup>49</sup> Доклад о реализации плана деятельности Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации за 2020 год / Сайт Минстроя России.

<sup>50</sup> Первое голосование на общегосударственной рейтинговой платформе za.gorodsreda.ru проходило с 26 апреля по 30 мая 2021 года. На отбор были поставлены порядка 6 тыс. различных территорий и дизайн-проектов. Участие в голосовании приняло 9,7 млн человек старше 14 лет по всей России. В 2022 году Всероссийское онлайн-голосование за объекты благоустройства проходило с 15 апреля по 30 мая. Для выбора россиянам были представлены порядка 5 тыс. объектов по всей стране. На 17.05.2022 более 7 млн человек приняли участие в голосовании и более 10 млн человек высказали своё мнение. Из отобранных в рамках голосования за 2 предыдущих года 4493 проектов уже реализовано 2390. В 2023 году онлайн-голосование за объекты благоустройства стартовало 15 апреля и продлится по 31 мая. На обсуждение вынесено более 5 тыс. объектов из 1537 муниципальных образований.

<sup>51</sup> Сайт Правительства Российской Федерации, 17 апреля 2023 года.

<sup>52</sup> Министерству цифрового развития, связи и массовых коммуникаций Российской Федерации, Министерству экономического развития Российской Федерации, Министерству строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации, Министерству финансов Российской Федерации



деятельности органов местного самоуправления, то другие никак не обусловлены усилиями муниципальной власти<sup>53</sup>.

К настоящему времени в Российской Федерации принят ряд нормативных правовых актов, регламентирующих осуществление оценки эффективности муниципального управления (в частности, Указ Президента Российской Федерации от 28 апреля 2008 года № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления муниципальных, городских округов и муниципальных районов» и Постановление Правительства Российской Федерации от 17 декабря 2012 года № 1317 о реализации данного указа)<sup>54</sup>. Преимущественная часть из показателей, определённых для оценки эффективности, имеет количественное выражение.

Единственным качественным показателем, который используется при оценке эффективности местного самоуправления, является **показатель удовлетворённости населения деятельностью органов местного самоуправления**. Однако в настоящее время он не может быть признан полностью объективным по ряду причин. Во-первых, соответствующая оценка производится на основании только 3-х критериев, таких как удовлетворённость населения организацией транспортного обслуживания в муниципалитете, удовлетворённость населения качеством автомобильных дорог в муниципальном образовании и удовлетворённость населения жилищно-коммунальными услугами<sup>55</sup>. Очевидно, что оценка удовлетворённости населения деятельностью органов местного самоуправления не должна ограничиваться перечисленными критериями. Как минимум, необходимо выяснить отношение граждан к предоставляемым в пределах муниципалитета образовательным, культурным и иным услугам. Во-вторых, при оценке удовлетворённости населения деятельностью органов местного самоуправления основной упор делается на опросы, проводимые на официальном сайте субъекта Российской Федерации и официальных сайтах муниципалитетов. В свою очередь, проведение социологических опросов рассматривается как рекомендательная, а не обязательная мера. По мнению экспертов, это не способствует репрезентативности выборки и резко снижает достоверность его результатов<sup>56</sup>.

В связи с этим **действующая система показателей оценки эффективности местного самоуправления нуждается в совершенствовании**. Необходимо исключить из нее те показатели, которые не зависят от деятельности органов местного самоуправления<sup>57</sup>

<sup>53</sup> Так, например, сложно оценить роль органов местного самоуправления в таком показателе, как «доля выпускников муниципальных общеобразовательных учреждений, не получивших аттестат о среднем (полном) образовании, в общей численности выпускников муниципальных общеобразовательных учреждений» или «доля населения, систематически занимающегося физической культурой и спортом».

<sup>54</sup> Из содержания статьи 18.1 Федерального закона № 131-ФЗ следует, что оценка эффективности деятельности органов местного самоуправления осуществляется на основании ряда показателей. В настоящее время соответствующий перечень показателей определен Указом Президента Российской Федерации от 28 апреля 2008 года № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления муниципальных, городских округов и муниципальных районов». В документе 13 показателей, на основании которых осуществляется оценка эффективности местного самоуправления. Постановлением Правительства Российской Федерации от 17 декабря 2012 года № 1317 «О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 28 апреля 2008 года № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления муниципальных, городских округов и муниципальных районов» и подпункта «и» пункта 2 Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» утвержден дополнительный перечень, который включает в себя 27 показателей, которые сгруппированы по основным сферам компетенций местного самоуправления.

<sup>55</sup> Уровнем организации теплоснабжения (снабжения населения топливом), водоснабжения (водоотведения), электроснабжения, газоснабжения (процентов от числа опрошенных).

<sup>56</sup> Ульянов А.Ю. Оценка эффективности деятельности органов местного самоуправления: проблемы и вызовы / Государственная власть и местное самоуправление. 2021. № 6.

<sup>57</sup> Например, доля выпускников муниципальных общеобразовательных учреждений, не получивших аттестат о среднем (полном) образовании, в общей численности выпускников муниципальных общеобразовательных учреждений.

и которые в значительной степени зависят от внешних факторов<sup>58</sup>, а также показателей, которые не поддаются точной оценке<sup>59</sup>. Кроме того, следует усовершенствовать порядок определения такого показателя, как удовлетворённость населения деятельностью органов местного самоуправления, в частности, расширить критерии, учитываемые при его формировании, определять его на основании социологических опросов.

**9. Вопросы контрольно-надзорной деятельности** актуальны для большинства муниципалитетов страны. Они поднимались на апрельском заседании Совета при Президенте Российской Федерации по местному самоуправлению. Установлены виды контроля, устранены избыточные требования, введён мораторий на плановые проверки. Вместе с тем, имеется ряд проблем. Федеральный закон от 31 июля 2020 года № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» установил 3 вида контроля, одним из которых является муниципальный. Он реализуется в таких сферах общественной жизни, как **земельные отношения, благоустройство, архитектурных облик населённых пунктов, качество окружающей среды, развитие малого бизнеса** и некоторых других. Однако, как отмечают эксперты, виды муниципального контроля, включённого в единую систему регуляторной политики государства, не получили должного правового закрепления в едином правовом акте и их регулирование находится в разных актах, в основном подзаконного, отраслевого характера. Некоторые виды муниципального контроля называются в Федеральном законе № 131-ФЗ, при этом их правовое регулирование не определено. Это не способствует эффективному функционированию института муниципального контроля в целом, размывая ответственность муниципалитетов и позволяя оказывать необоснованное давление на органы местного самоуправления со стороны органов прокуратуры<sup>60</sup>.

В частности, **председатель Комитета Совета Федерации по Регламенту и организации парламентской деятельности В.С. Тимченко** констатирует, что зачастую в федеральном законодательстве не вполне чётко прописано регулирование муниципального контроля в некоторых сферах общественных отношений<sup>61</sup>. По его словам, это касается, например, **осуществления контроля в сфере благоустройства**. Кроме того, существует проблема произвольного установления видов муниципального контроля в отраслевых законах, которые не связаны с закреплёнными вопросами местного значения. В связи с этим заслуживают внимания предложения ряда экспертов о **формировании перечня видов муниципального контроля в Федеральном законе № 131-ФЗ**<sup>62</sup>. Такое регулирование обеспечит связь видов муниципального контроля с вопросами местного значения, установленными в данном законе. Указанное предложение возможно реализовать, уточнив статью 17.1 Федерального закона № 131-ФЗ, дополнив её сводным перечнем видов муниципального контроля.

Говоря о контрольно-надзорной деятельности, нельзя не отметить поднимаемую специалистами и практиками в области местного самоуправления **проблему задолженностей муниципалитетов по неисполненным предписаниям контрольно-надзорных органов и судебным решениям**. Как правило, размер задолженностей по ряду

<sup>58</sup> Например, уровень развития предпринимательства, инвестиционная привлекательность.

<sup>59</sup> Например, доля населения, систематически занимающегося физической культурой и спортом.

<sup>60</sup> Похомов А. Муниципальный контроль в новом Федеральном законе «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации»: новшества и особенности регулирования / Сайт Совета муниципальных образований Хабаровского края. 30 сентября 2020 года.

<sup>61</sup> Сайт Совета Федерации, 27 февраля 2023 года.

<sup>62</sup> Соловьёва С.В. К вопросу об особенностях правового регулирования муниципального контроля / Право и практика. № 1. 2022.

муниципалитетов составляет существенную часть доходной части бюджета. Исполнить её представляется невозможным, поскольку отсутствуют достаточные денежные средства. Эксперты предлагают рассмотреть возможность списания уже образовавшейся задолженности. Комментируя данный вопрос, **Заместитель Председателя Правительства Российской Федерации – Руководитель Аппарата Правительства Российской Федерации Д. Григоренко** признает, что такая проблема есть, и она усугубляется тем, что задолженность возникает по результатам контрольных мероприятий, когда надзорные органы проверяют муниципалитеты либо муниципальные учреждения. Кроме того, **мораторий на проведение проверок в сфере благоустройства привёл к тому, что отдельные владельцы зданий систематически не соблюдают правила благоустройства**, что негативно сказывается на комфорте жизни граждан. По мнению Д. Григоренко, в законодательстве необходимо установить норму, позволяющую осуществлять профвизит с возможностью выдачи предписания, и уже в случае неисполнения предписания предусмотреть возможность проведение проверки.

Таким образом, требуется дальнейшее развитие законодательства о контрольно-надзорной деятельности в части правового регулирования муниципального контроля, повышения эффективности взаимодействия органов местного самоуправления с органами государственного контроля, совершенствованию контроля за исполнением обязательств на местном уровне.

Исп.: Лукьянова Н.И., т.: 8 (495) 697-76-40.



**Информационные материалы Счетной палаты Российской Федерации к заседанию Совета по местному самоуправлению при Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации на тему «Повышение качества муниципального управления»**

по вопросу «Взаимодействие органов местного самоуправления с органами государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере стратегического планирования, при реализации национальных проектов (в том числе федерального проекта «Формирование комфортной городской среды»), в сфере межбюджетных отношений, при исполнении переданных полномочий»

1. В целях достижения национальной цели развития Российской Федерации «Комфортная и безопасная среда для жизни» с 2019 года в рамках национального проекта «Жилье и городская среда» реализуется федеральный проект «Формирование комфортной городской среды» (далее – ФП «ФКГС»).

Государственная поддержка из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации направлена на реализацию мероприятий по благоустройству общественных и дворовых территорий, а также на поощрение муниципальных образований – победителей Всероссийского конкурса лучших проектов создания комфортной городской среды.

За период 2019 – 2022 годов общий объем средств, предусмотренный на реализацию мероприятий ФП «ФКГС» составил 187 млрд рублей, в том числе на благоустройство – 152,8 млрд рублей, на создание комфортной городской среды в малых городах и исторических поселениях – 34,2 млрд рублей.

Счетной палатой Российской Федерации (далее – Счетная палата) в рамках экспертно-аналитических мероприятий осуществляется мониторинг хода реализации мероприятий национального проекта «Жилье и городская среда», в том числе полноты и своевременности финансового обеспечения, достижения целей и задач, контрольных точек, а также качества управления ФП «ФКГС». По результатам указанной работы нами отмечено, что показатель благоустроенных общественных территорий (порядка 22,5 тысяч нарастающим итогом с 2019 года) носит аналитический характер, так как измеряется только количеством мероприятий, что не позволяет на основании

отчетных данных объективно оценить эффективность их финансового обеспечения, а также полноту и качество выполнения работ.

Также выявлена значительная разница в затратах на благоустройство одного квадратного метра общественных территорий (от 668 рублей за кв. м в Волгоградской области до 50 тыс. рублей в Ямало-Ненецком автономном округе и Астраханской области), что может отражаться на качестве и объемах выполняемых работ.

Контрольно-счетными органами субъектов Российской Федерации установлены такие недостатки, как, например, несоответствие региональных проектов по формированию городской среды соответствующим региональным государственным программам, в части установленных показателей и объемов финансового обеспечения, отсутствие синхронизации мероприятий региональных проектов с мероприятиями других региональных проектов, государственных и муниципальных программ. Также отмечены случаи, когда в результате отказа управляющих компаний и бездействия отдельных органов местного самоуправления созданные элементы благоустройства несвоевременно передаются в состав общего имущества многоквартирных домов.

В рамках контрольных мероприятий Счетной палатой проводились проверки целевого и эффективного использования межбюджетных трансфертов, выделенных из федерального бюджета на реализацию субъектами Российской Федерации мероприятий ФП «ФКГС». Анализ отчетных данных свидетельствует об отсутствии достоверной и полной информации о количестве благоустроенных территорий, а также о соответствии количества благоустроенных территорий объемам предусмотренного финансирования и объемам произведенных расходов за счет всех источников в рамках федерального проекта.

Минстрою России в срок до 1 июля 2023 года рекомендовано рассмотреть вопросы в части включения в перечень индикаторов для расчета индекса качества городской среды индикаторы по благоустройству дворовых

и общественных территорий, о корректировке показателей федерального проекта в части включения показателя по количеству благоустроенных дворовых территорий многоквартирных домов.

2. В 2022 году Счетной палатой завершено проведение экспертно-аналитического мероприятия «Анализ факторов, влияющих на увеличение расходных обязательств бюджетов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, возникающих при выполнении отдельных полномочий по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, полномочий по предметам ведения субъектов Российской Федерации и полномочий по вопросам местного значения в сфере теплоснабжения в 2020–2021 годах»<sup>1</sup> (далее – ЭАМ) в ходе которого установлено следующее.

В сфере теплоснабжения сформировалась сложная структура полномочий, в которой задействованы все уровни публичной власти.

Так разработка государственной политики и нормативно-правовое регулирование в сфере теплоснабжения возложена на Правительство Российской Федерации.

При этом федеральный орган исполнительной власти, отвечающий за координацию деятельности органов исполнительной власти, участвующих в реализации государственной политики в сфере теплоснабжения, не определен.

Органы государственной власти субъектов Российской Федерации осуществляют полномочия по государственному регулированию и контролю в сфере теплоснабжения.

Организация обеспечения надежного теплоснабжения потребителей на территориях поселений, городских округов, в том числе принятие мер по организации обеспечения теплоснабжения потребителей в случае неисполнения теплоснабжающими организациями или теплосетевыми

---

<sup>1</sup> Отчет утвержден Коллегией Счетной палаты Российской Федерации протокол от 31 января 2023 г. № 3К (1608), направлен в адрес Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации письмом от 18 апреля 2023 г. № 02/703/13-01.

организациями своих обязательств либо отказа указанных организаций от исполнения своих обязательств, возложена на органы местного самоуправления.

При этом в законодательстве Российской Федерации не определены понятие «организация обеспечения надежного теплоснабжения», а также состав мероприятий, направленных на реализацию полномочия органов местного самоуправления по организации обеспечения надежного теплоснабжения потребителей на территориях поселений, городских округов.

Важной проблемой в сфере теплоснабжения является отсутствие агрегированной верифицированной информации о техническом состоянии коммунальной инфраструктуры, основанной на объективных источниках данных, в первую очередь на показаниях автоматизированных средств контроля и учета. Используемые данные об износе основных фондов отражают только бухгалтерскую информацию об уровне их амортизации, а не фактическое техническое состояние.

Ежегодное утверждение Правительством Российской Федерации предельных индексов в среднем по субъектам Российской Федерации приводит к установлению краткосрочных периодов действия тарифа на тепловую энергию и низкой предсказуемости доходов будущих периодов для теплоснабжающих предприятий.

В результате краткосрочной тарифной политики инвестиции в сектор теплоснабжения становятся высокорискованными, не обеспечиваются восстановление и модернизация основных фондов, что приводит к росту операционных затрат.

Установлена недостаточная взаимосвязь схем теплоснабжения и документов территориального планирования муниципального образования, что создает риски рассинхронизации документов, связанные с территориальным планированием и развитием коммунальной инфраструктуры.



Следует отметить, что доля расходов в регионах на коммунальное хозяйство за последние пять лет (2017–2021 годы) занимает около 30 % объема консолидированных бюджетов. В 2021 году региональное бюджетное финансирование сферы коммунального хозяйства составило 504,8 млрд рублей (в 2020 году – 440,2 млрд рублей).

Полномочия различных уровней публичной власти не формируют обязательств по бюджетному финансированию сектора централизованного теплоснабжения, поскольку сектор оказывает платные услуги потребителям.

Основную долю (56,8 %) в структуре расходов консолидированных региональных бюджетов на коммунальное хозяйство в 2021 году занимают объемы субсидий юридическим лицам, в том числе на возмещение недополученных доходов.

Согласно форме статистической отчетности № 22-ЖКХ (ресурсы), сведения по которой предоставляются органами местного самоуправления и ресурсно-снабжающими организациями (далее – РСО), объем финансовой поддержки РСО за счет средств всех уровней бюджетов бюджетной системы Российской Федерации на компенсацию разницы между экономически обоснованными тарифами и действующими тарифами для населения за 2021 год составил 136,1 млрд рублей, или 27 % объема расходов консолидированных региональных бюджетов на коммунальное хозяйство.

Однако существующая практика тарифного регулирования приводит к тому, что бюджетные расходы в секторе теплоснабжения растут. Фактический объем финансирования РСО в сфере теплоснабжения из бюджетов всех уровней в среднем за 2019 – 2021 годы, по данным Росстата, составил 157,8 млрд рублей (в ценах 2021 года). В 2021 году зафиксирован рост на 7,1 % по сравнению с 2020 годом.

По результатам ЭАМ Счетной палатой направлено информационное письмо в Правительство Российской Федерации в котором рекомендовано поручить Минстрою России, Минэнерго России, Минюсту России совместно с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации

рассмотреть вопрос о закреплении на законодательном уровне понятия «организация обеспечения надежного теплоснабжения», а также состава мероприятий, направленных на реализацию полномочия органов местного самоуправления по организации обеспечения надежного теплоснабжения потребителей на территориях поселений, городских округов.

**Материалы Министерства финансов Российской Федерации  
к заседанию Совета по местному самоуправлению  
при Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации  
на тему «Повышение качества муниципального управления»**

*По вопросу совершенствования управленческих процедур на местном уровне.*

Сообщаем о готовности рассмотреть материалы и предложения по указанному вопросу для включения в итоговый документ заседания.

Одновременно предоставляем информацию о совершенствовании кадрового потенциала муниципальных органов и учреждений.

Пунктом 8.1 части 1 статьи 17 Федерального закона от 06.10.2023 № 131-ФЗ «Об общих принципах местного самоуправления в Российской Федерации» (далее - Федеральный закон № 131-ФЗ) к полномочиям органов местного самоуправления отнесена организация профессионального образования и дополнительного профессионального образования выборных должностных лиц местного самоуправления, членов выборных органов местного самоуправления, депутатов представительных органов муниципальных образований, муниципальных служащих и работников муниципальных учреждений (далее - работники муниципальных органов и организаций), организация подготовки кадров для муниципальной службы в порядке, предусмотренном законодательством Российской Федерации об образовании и законодательством Российской Федерации о муниципальной службе.

При этом координация деятельности органов местного самоуправления по организации подготовки кадров для муниципальной службы в период реализации программы развития муниципальной службы субъекта Российской Федерации относится к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации (пункт 121 статьи 44 Федерального закона от 21.12.2021 № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» (далее - Федеральный закон № 414-ФЗ).

Из вышестоящих бюджетов на указанные цели местным бюджетам может оказываться финансовая поддержка.

Так, согласно данным мониторинга исполнения местных бюджетов и межбюджетных отношений в субъектах Российской Федерации на региональном и муниципальном уровнях в 2021 году общие расходы на организацию профессионального образования работников муниципальных органов и учреждений, а также на подготовку кадров для муниципальной службы составили 2,87 млрд рублей, из них: 1,83 млрд рублей (63,6%) было израсходовано из местных бюджетов, 0,84 млрд рублей (29,3%) - из бюджетов субъектов Российской Федерации, 0,011 млрд рублей (0,4%) за счет федерального бюджета и 0,19 млрд рублей (6,7%) из внебюджетных средств.

По предварительным данным в 2022 году общие расходы на организацию профессионального образования работников муниципальных органов и учреждений, а также на подготовку кадров для муниципальной службы составили 4,13 млрд рублей, из них: 2,93 млрд рублей (70,9%) было израсходовано из местных

бюджетов, 0,78 млрд рублей (18,9%) – из бюджетов субъектов Российской Федерации, 0,02 млрд рублей (0,05%) за счет федерального бюджета и 0,4 млрд рублей (10,15%) из внебюджетных средств.

Общая численность кадров, прошедших подготовку и переподготовку, составила 688 893 человека (на 41 732 человека больше, чем в 2021 году). Наибольшую долю составляют работники муниципальных учреждений – 88,7% (или 611 326 человек). Доля муниципальных служащих – 10,7% (74 013 человека). Число прошедших профессиональную подготовку и переподготовку выборных должностных лиц местного самоуправления, муниципальных депутатов и других членов выборных органов местного самоуправления составила 3 554 человека или 0,6% от общей численности подготовленных кадров.

*По вопросу взаимодействия органов местного самоуправления с органами государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере стратегического планирования, при реализации национальных проектов (в том числе федерального проекта «Формирование комфортной городской среды»), в сфере межбюджетных отношений, при исполнении переданных государственных полномочий.*

*1) О реализации национальных проектов.*

В 2022 году общий объем расходов местных бюджетов на реализацию национальных проектов составил 703,9 млрд. рублей, что составляет практически треть от общего объема бюджетных ассигнований бюджетов субъектов Российской Федерации, предусмотренных на реализацию региональных проектов (2 210,4 млрд. рублей), в том числе источником по 656,6 млрд. рублей (93,3%) являются межбюджетные трансферты из бюджетов субъектов Российской Федерации. Наибольший удельный вес расходов местных бюджетов в региональных проектах складывается в части национальных проектов: «Жилье и городская среда» – 47,1%, «Образование» - 18,3%, «Безопасные качественные дороги» - 13,6%, «Демография» - 8,5%, «Экология» - 8, %, «Культура» - 2,6%.

Кассовое исполнение местных бюджетов в части расходов на реализацию региональных проектов в 2022 году несколько отстаёт от темпов исполнения региональных бюджетов: исполнение местных бюджетов составляет 642,3 млрд рублей, или 91,3% от предусмотренных бюджетных назначений (703,9 млрд рублей). Кассовое исполнение на аналогичную дату по бюджетам субъектов Российской Федерации – 94,5%. В 2022 году уровень достижения результатов региональных проектов, обеспечивающих достижение результатов федеральных проектов, входящих в состав национальных проектов составил 94,3%.

В 2023 году расходы местных бюджетов на реализацию национальных проектов планируется в общем объеме 676,0 млрд. рублей, что составляет практически треть от общего объема бюджетных ассигнований бюджетов субъектов Российской Федерации, предусмотренных на реализацию региональных проектов (1 972,5 млрд. рублей), в том числе источником по 629,6 млрд. рублей (93,1%) являются межбюджетные трансферты из бюджетов субъектов Российской Федерации.

Наибольший удельный вес расходов местных бюджетов в региональных проектах складывается в части национальных проектов: «Жилье и городская среда» – 45,3%, «Образование» - 20,1%, «Безопасные качественные дороги» - 15,9%, «Экология» - 9,5%, «Демография» - 5,1%, «Культура» - 3,0%. Наименьший удельный вес: «Туризм и индустрия гостеприимства» - 1,0 %; «Цифровая экономика Российской Федерации» - 0,04%, «Здравоохранение» - 0,02%, «Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы» - 0,01%. В целом же органы местного самоуправления принимают участие в 10 национальных проектах, не участвуют они только в Комплексном плане модернизации и расширения магистральной инфраструктуры, в национальном проекте «Наука и университеты», «Производительность труда» и «Международная кооперация и экспорт».

По состоянию на 16 мая текущего года исполнение местных бюджетов составляет 130,9 млрд рублей, или 19,4% от предусмотренных бюджетных назначений (676,0 млрд рублей). Кассовое исполнение на аналогичную дату по бюджетам субъектов Российской Федерации – 27,1%.

В целях упрощения механизмов реализации национальных проектов проектным офисом Правительства Российской Федерации утверждены Единые методические рекомендации по подготовке и реализации национальных проектов (программ), федеральных проектов, ведомственных проектов и региональных проектов, обеспечивающих достижение показателей и мероприятий (результатов) федеральных проектов, входящих в состав национальных проектов (далее соответственно – проекты, Единая методика).

Единая методика содержит исчерпывающий и актуальный перечень требований, указаний, рекомендаций и шаблонов документов, необходимых для реализации проектов, и размещена в открытой части портала ГАС «Управление».

*2) О федеральном проекте «Формирование комфортной городской среды», реализуемом в рамках национального проекта «Жилье и городская среда».*

Указанный проект реализуется в целях комплексного подхода к развитию городских территорий, включающего создание условий безопасности, развитие транспортной, социальной, инженерной инфраструктур, улучшение эстетического состояния территорий.

В рамках проекта в субъектах Российской Федерации утверждены государственные программы формирования современной городской среды. В целях софинансирования указанных государственных программ проектом предусмотрено предоставление из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации субсидий. Программы формирования современной городской среды утверждены и в муниципальных образованиях.

Принимаемые государством меры по развитию комфортной городской среды предусматривают максимальное вовлечение органов местного самоуправления, а также жителей муниципальных образований в реализацию мероприятий по благоустройству территорий. Показателен пример реализации региональных проектов по формированию комфортной городской среды, реализуемых в

муниципальных образованиях, когда выбор конкретных проектов благоустройства осуществляется по результатам голосования граждан.

Так, в рамках федерального проекта регионы участвуют в реализации мероприятий, направленных на улучшение качества городской среды посредством сокращения городов с неблагоприятной средой, а также создания механизма прямого участия граждан в решение вопросов местного значения.

В рамках федерального проекта из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации предусмотрено предоставление:

- субсидий на реализацию программ формирования современной городской среды (далее – субсидии на благоустройство);

- иных межбюджетных трансфертов на создание комфортной городской среды в малых городах и исторических поселениях - победителях Всероссийского конкурса лучших проектов создания комфортной городской среды (с 2024 года – субсидии).

Субсидии на благоустройство предоставляются на реализацию мероприятий по благоустройству мест массового отдыха населения (городских парков), общественных территорий (набережные, центральные площади, парки и др.) муниципальных образований.

В федеральном бюджете объем субсидий на благоустройство составляет 36 126,0 млн рублей в 2023 году, 40 140,0 млн рублей в 2024 году.

С 2018 года ежегодно проводится Всероссийский конкурс лучших проектов создания комфортной городской среды (далее – Конкурс) в целях реализации проектов благоустройства в малых городах (населенных пунктах, имеющих статус города) с численностью населения до 200 тысяч человек, а также исторических поселениях федерального и регионального значения (населенных пунктах, не являющихся городами федерального значения или административными центрами субъектов Российской Федерации). С 2023 года увеличено количество проектов - победителей Конкурса до 240 (в 2018-2019 гг. ежегодно определялось по 80 проектов-победителей, в 2020-2022 гг. – 160 проектов). Объем премиального фонда составляет 20 млрд рублей ежегодно в 2023-2024 годах, а также 5 млрд рублей в 2025 году.

Кроме того, в 2023-2024 годах для субъектов Российской Федерации, входящих в состав Дальневосточного федерального округа (далее – субъекты ДФО), предусмотрено проведение отдельных Конкурсов, в которых смогут принять участие населенные пункты с численностью населения до 250 тыс. человек.

В 2023 году дополнительный премиальный фонд Конкурса для субъектов ДФО составляет 3,1 млрд рублей, в 2024 году премиальный фонд Конкурса для субъектов ДФО составляет 5 млрд рублей. В 2023 году дополнительно будет отобрано 32 проекта благоустройства с реализацией в 2023-2024 годах, в 2024 году будет отобрано 50 проектов благоустройства с реализацией в 2024-2025 годах.

Тем самым будет обеспечено выполнение поручения Президента Российской Федерации о направлении в 2023-2024 годах ежегодно 5 млрд рублей на благоустройство территорий и создание комфортной городской среды в населенных пунктах с населением до 250 тыс. человек в Дальневосточном федеральном округе.

Опыт проведения Конкурса показал, что реализация проектов-победителей приносит значительный социальный и экономический эффект в малых городах и исторических поселениях.

*3) О межбюджетных отношениях на региональном и муниципальном уровнях.*

Бюджетным кодексом Российской Федерации (далее – БК РФ) для регионов предусмотрены различные инструменты межбюджетного регулирования, направленные на повышение доходной базы местных бюджетов: введены возможности установления единых, дополнительных и дифференцированных нормативов отчислений от федеральных и (или) региональных налогов в местные бюджеты; установления единых нормативов отчислений от отдельных неналоговых доходов.

С учетом внесенных в 2021-2022 годах в БК РФ изменений повышены прозрачность, предсказуемость и ускорение предоставления межбюджетных трансфертов местным бюджетам из региональных бюджетов, введены новые виды межбюджетных трансфертов (муниципальные горизонтальные субсидии), горизонтальные муниципальные кредиты.

Появились новые механизмы межбюджетного регулирования – введено право региона устанавливать дифференцированные нормативы отчислений от налога, взимаемого в связи с применением упрощенной системы налогообложения, в бюджеты четырех видов муниципальных образований в целях компенсации выпадающих доходов местных бюджетов в связи с отменой ЕНВД с 2021 года, а также введено право региона устанавливать в 2023–2025 годах в местные бюджеты дифференцированные нормативы отчислений от налога на прибыль организаций по ставке, установленной для зачисления указанного налога в бюджеты субъектов Российской Федерации, в связи с отменой с 2023 года режима консолидированных групп налогоплательщиков.

Кроме того, муниципалитеты могут входить в состав городских агломераций, являясь городскими округами или совместно с городским округом могут заключать межмуниципальные агломерационные соглашения. В БК РФ предусмотрен новый финансовый стимул для развития инфраструктуры в городских агломерациях: предоставлено право регионам устанавливать дифференцированные нормативы отчислений от любых федеральных и (или) региональных налогов в бюджеты муниципальных образований, как участников агломерационных соглашений.

Органы государственной власти предоставляют органам местного самоуправления дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных образований, субсидии, иные межбюджетные трансферты, дотации на сбалансированность и дотации поощрительного (стимулирующего) характера, в том числе в зависимости от объема прироста поступлений по налоговым доходам от федеральных, региональных, местных налогов и сборов в местные бюджеты.

При этом с 1 января 2023 года из БК РФ исключено 15%-ое ограничение размера иных межбюджетных трансфертов, предоставляемых местным бюджетам из регионального бюджета, что позволяет оперативно и в необходимом объеме оказывать муниципалитетам финансовую поддержку.

Выбор того или иного инструмента межбюджетного регулирования определяется региональными органами власти самостоятельно исходя из социально-экономической и финансовой ситуации в субъекте Российской Федерации и муниципалитете.

В 2021–2022 годах регионам предоставлены бюджетные кредиты из федерального бюджета для погашения рыночных заимствований субъектов Российской Федерации и муниципальных образований в общем объеме 722,8 млрд рублей, из которых 46,7 млрд рублей в 2021 году и 113,0 млрд рублей в 2022 году направлены ими на погашение рыночного долга муниципальных образований. Задолженность муниципальных образований по дорогостоящим в обслуживании рыночным заимствованиям замещалась на бюджетные кредиты для снижения расходов на обслуживание муниципального долга и поддержку долговой устойчивости регионов и муниципалитетов в условиях существенного колебания значений ключевой ставки Банка России.

Федеральным казначейством в текущем году, как и в прошлых годах, предоставляются муниципальным образованиям «казначейские» кредиты в рамках доведенных до субъектов Российской Федерации лимитов бюджетных кредитов на 2023 год по согласованию с высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (председателем высшего исполнительного органа субъекта Российской Федерации).

Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации 25.01.2022 в первом чтении принят проект федерального закона № 40361–8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти», предусматривающий концептуальные изменения в организации местного самоуправления, наименовании вопросов местного значения и полномочий, их разграничении между органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления. В этой связи Минфин России считает целесообразным до принятия указанного законопроекта не поддерживать предложения субъектов законодательной инициативы о перераспределении (уточнении) полномочий и (или) доходных источников между органами государственной власти и органами местного самоуправления и внесении аналогичных изменений в федеральные законодательные акты Российской Федерации.

Федеральными законами № 131-ФЗ и № 414-ФЗ предусмотрена возможность передачи государственных полномочий с регионального уровня на местный (с передачей материальных и финансовых средств для их исполнения) и перераспределения полномочий органов местного самоуправления на региональный уровень (без передачи финансовых средств). Оба способа реализуются региональным законом.

Делегирование государственных полномочий с регионального уровня на местный практикуется практически во всех субъектах Российской Федерации. Почти в трети субъектов Российской Федерации передается от 10 и более полномочий.



В 2022 году общий объем субвенций на исполнение переданных государственных полномочий составил 1 953 млрд рублей (109,5% к уровню 2021 года).

С регионального на местный уровень чаще всего передаются государственные полномочия по составлению протоколов об административных правонарушениях, оказанию мер социальной поддержки, опеке и попечительству, содержанию архивов, поддержке сельскохозяйственного производства, малому и среднему предпринимательству, транспортному обслуживанию населения, общему образованию в региональных образовательных учреждениях, частным детским садами, отдыху и оздоровлению детей, охране труда, ветеринарии, предоставлению жилья сиротам, выравниванию бюджетной обеспеченности поселений и др. Существенная часть государственных полномочий передается на уровень муниципальных районов и городских округов (включая городские округа с внутригородским делением), что обуславливает концентрацию в бюджетах данных видов муниципальных образований 95,8% совокупного объема субвенций, направляемых в местные бюджеты.

Наиболее масштабные средства направляются в связи с делегированием на местный уровень полномочий в сфере образования: субвенции на обеспечение государственных гарантий прав граждан на получение образования занимают 75,7% совокупного объема субвенций, направленных в местные бюджеты.

Перераспределение полномочий с местного уровня на региональный допускается только в тех случаях, когда возможность такого перераспределения прямо предусмотрено в федеральных отраслевых законах. Запрещено перераспределять: утверждение устава и символики муниципальных образований, учреждение средств массовой информации, осуществление внешнеэкономических и межмуниципальных связей, утверждение бюджета, установление налогов, утверждение стратегии социального развития и некоторые другие.

В 2021 году механизм передачи полномочий органов местного самоуправления для исполнения на региональном уровне применялся в 25 субъектах, расходы регионов на исполнение перераспределенных полномочий составили 6,3 млрд рублей, в 2022 году – в 25 субъектах на сумму 8,8 млрд рублей.

Наиболее часто перераспределяемые «снизу вверх» полномочия: утверждение правил землепользования, перевод земель из категории в категорию, предоставление земельных участков, установление сервитутов, территориальное планирование, выдача разрешений на строительство и на розничные рынки, установление порядков деятельности общественных кладбищ, утверждение схем теплоснабжения и водоснабжения, надбавок к тарифам на коммунальные услуги, полномочия в сфере обращения с твердыми коммунальными отходами, дорожная деятельность, транспортное обслуживание населения, полномочия в сфере жилищных правоотношений.

*По вопросу расширения участия населения в решении вопросов местного значения и развития форм такого участия.*

Начиная с 2015 года Министерством финансов Российской Федерации проводится ежегодный мониторинг развития практик инициативного

бюджетирования в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях (далее также – мониторинг).

Так, по итогам проведенного в 2022 году анализа ответов на запрос Министерства финансов Российской Федерации об основных тенденциях развития процедур участия граждан в определении направлений бюджетных расходов на территории субъектов Российской Федерации и муниципальных образований за 2021 год были получены ответы из 82 субъектов Российской Федерации. Информацию о реализации практик инициативного бюджетирования содержали ответы 75 субъектов Российской Федерации. Таким образом, число регионов, развивающих в 2021 году механизмы инициативного бюджетирования, увеличилось с 73 до 75 субъектов Российской Федерации.

Итоги проведенного анализа также позволяют сделать вывод о существенном увеличении числа практик инициативного бюджетирования в 2021 году – с 212 до 323 практик. Общее число применяемых практик, предусматривающих участие граждан в бюджетных решениях, на территории субъектов Российской Федерации и муниципальных образований выросло с 290 до 406 практик. При этом, в 2021 году на территории муниципальных образований было запущено 99 новых практик, а на региональном уровне - 17 новых практик, предусматривающих участие граждан в бюджетных решениях.

В 2021 году общая стоимость всех реализованных проектов инициативного бюджетирования, согласно данным мониторинга, составила 39,5 млрд руб. (индикатор программы «Объем бюджетных средств, направленных на программы инициативного бюджетирования»), что превышает показатель 2020 года на 7,7 млрд руб. (+24%).

Главным источником финансового обеспечения реализации инициатив граждан остаются средства бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, доля которых в общей стоимости проектов инициативного бюджетирования составила 92,8%.

Доля средств бюджетов субъектов Российской Федерации в структуре общего объема расходов на реализацию проектов инициативного бюджетирования является преобладающей и составляет в 2021 году 53,5% (21,1 млрд руб.).

Общее количество реализованных проектов инициативного бюджетирования в 2021 году увеличилось более чем на четверть и составило 29 114 единиц.

В 2021 году наиболее востребованные среди граждан проекты были связаны с ремонтом и обустройством автомобильных дорог и тротуаров – 16,5% от всех реализованных проектов, организацией мест массового отдыха населения и объектами благоустройства – 14,7%, а также строительством детских игровых площадок – 10,3%.

Согласно результатам проведенного анализа, в 2021 году активнее других смежных практик участия граждан развивались практики благоустройства и развития сельских территорий, поддержки территориального общественного самоуправления, а также школьного и молодежного инициативного бюджетирования.

По итогам проведенного анализа выявлено, что число представленных практик благоустройства сельских территорий, реализуемых субъектами Российской Федерации в рамках федерального проекта «Благоустройство сельских территорий» государственной программы Российской Федерации «Комплексное развитие сельских территорий», утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 31.05.2019 № 696 (далее – Госпрограмма КРСТ), увеличилось с 16 до 23 практик.

В целях оказания дальнейшего методологического содействия исполнительным органам государственной власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления при реализации мероприятий федерального проекта «Благоустройство сельских территорий» Госпрограммы КРСТ Министерством сельского хозяйства Российской Федерации совместно с Министерством финансов Российской Федерации в 2022 году разработаны и утверждены методические рекомендации по формированию и проведению конкурсного отбора общественно значимых проектов по благоустройству сельских территорий (далее – Методические рекомендации по благоустройству сельских территорий).

В соответствии с положениями Методических рекомендаций по благоустройству сельских территорий проекты по благоустройству рекомендуется формировать с учетом применения механизма инициативных проектов в соответствии с положениями статьи 26.1 Федерального закона № 131-ФЗ.

Указанные положения позволяют повысить как эффективность распределения бюджетных средств на реализацию мероприятий федерального проекта «Благоустройство сельских территорий» Госпрограммы КРСТ посредством инструмента инициативных проектов, так и повысить эффективность реализации практик инициативного бюджетирования в целом в субъектах Российской Федерации.

По итогам мониторинга также выявлено, что число региональных программ благоустройства, реализуемых в рамках федерального проекта «Формирование комфортной городской среды», паспорт которого утвержден протоколом заседания проектного комитета по национальному проекту «Жилье и городская среда» от 21.12.2018 № 3 (далее – Федеральный проект), осталось прежним – 15 программ.

В целях расширения возможностей граждан принимать участие в ходе реализации мероприятий Федерального проекта посредством механизма инициативных проектов, а также вовлечения большего числа субъектов Российской Федерации к реализации указанного инструмента, Министерством строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации совместно Министерством финансов Российской Федерации были разработаны изменения к приказу Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации от 30.12.2020 № 913/пр «Об утверждении методических рекомендаций по вовлечению граждан, их объединений и иных лиц в решении вопросов развития городской среды» в части применения механизма инициативных проектов в соответствии с положениями статьи 26.1 Федерального закона № 131-ФЗ. Указанные изменения утверждены приказом Министерства

строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации от 02.09.2022 № 723/пр.

*По вопросу развития информационной открытости органов местного самоуправления, обеспечения органов местного самоуправления необходимой информацией.*

В рамках реализации принципа открытости (прозрачности) бюджетной системы, определенного Бюджетным кодексом Российской Федерации, Минфином России на протяжении многих лет проводится комплексная работа по обеспечению открытости бюджетных данных и представлению информации о бюджетах всех уровней в понятной для граждан форме.

В рамках данного направления деятельности Минфином России осуществляется ежегодная подготовка брошюр в формате «Бюджет для граждан», содержащих основную информацию о характеристиках федерального бюджета, а также проведение анализа международного и российского регионального опыта обеспечения открытости бюджета, в том числе в целях дальнейшего повышения уровня открытости бюджета Российской Федерации.

Ежегодно НИФИ Минфина России при поддержке Минфина России проводится анализ уровня открытости бюджетов субъектов Российской Федерации, а также составляется Рейтинг субъектов Российской Федерации по уровню открытости бюджетных данных.

Так, начиная с 2018 года в 85 субъектах Российской Федерации публикуются брошюры в формате «Бюджет для граждан» к проектам законов о бюджете, к законам о бюджете, а также к законам об исполнении бюджетов и внесении изменений к указанным документам. Аналогичные меры реализуются и на муниципальном уровне.

Кроме того, ряд субъектов Российской Федерации разработали и реализуют собственные мероприятия по оценке и комплексному развитию инструментов открытости, применяемых на муниципальном уровне.

*По вопросу создания инструментов прямой поддержки лучших муниципальных управленческих команд и практик.*

В Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 21.02.2023 дано поручение Администрации Президента совместно с Правительством Российской Федерации (ответственный – Минэкономразвития России) представить предложения по созданию инструментов прямой поддержки лучших управленческих команд, практик в крупных, средних и небольших муниципалитетах».

Данный вопрос был проработан федеральными органами исполнительной власти при подготовке материалов к заседанию Совета по местному самоуправлению при Президенте Российской Федерации, состоявшемуся 20.04.2023.

Возможными вариантами оказания такой прямой поддержки являются следующие.

1) Указом Президента Российской Федерации от 04.02.2021 № 68 «Об оценке эффективности деятельности высших должностных лиц субъектов Российской Федерации»

Федерации и деятельности исполнительных органов субъектов Российской Федерации» предусмотрено предоставление регионам дотаций (грантов) за достижение показателей деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, в том числе для поощрения региональных и муниципальных управленческих команд (далее – гранты).

Проекты правил предоставления и распределение грантов ежегодно подготавливаются Минэкономразвития России.

Из общего объема израсходованных субъектами Российской Федерации средств на указанные цели на поощрение непосредственно муниципальных управленческих команд было направлено 25,1% и 22,6% в 2021 и 2022 годах, соответственно, при этом отдельными субъектами Российской Федерации средства муниципалитетам не направлялись (в 2021 году таких субъектов Российской Федерации было 16, в 2022 году – 22).

В настоящее время в целях реализации вышеназванного поручения рассматривается целесообразность при подготовке очередных правил распределения дотаций (грантов) на поощрение региональных и муниципальных управленческих команд внесения в них условия для субъектов Российской Федерации об обязательности поощрения органов местного самоуправления, реализующих лучшие управленческие практики.

2) На федеральном уровне с 2017 года ежегодно проводится Всероссийский конкурс «Лучшая муниципальная практика» (далее – Конкурс ЛМП), правовым основанием для проведения которого является постановление Правительства Российской Федерации от 18.08.2016 № 815. Ответственным исполнителем по номинации «Муниципальная экономическая политика и управление муниципальными финансами» является Минэкономразвития России. Минфином России по указанной номинации оцениваются материалы участников конкурса в части раздела «Управление муниципальными финансами».

В отношении Конкурса ЛМП в соответствии с пунктом 9 раздела I протокола заседания федеральной конкурсной комиссии по организации и проведению Всероссийского конкурса «Лучшая муниципальная практика» в настоящее время прорабатывается вопрос об утверждении новой номинации, направленной на выявление лучших муниципальных команд («Лучшая муниципальная команда»).

Финансовое обеспечение новой номинации предложено осуществлять в рамках бюджетных ассигнований, предусмотренных в федеральном бюджете на предоставление дотаций на премирование победителей Всероссийского конкурса «Лучшая муниципальная практика» (далее – дотации ЛМП).

В федеральном бюджете дотации ЛМП на 2023 год предусмотрены в объеме (с учетом оптимизации расходов на реализацию мероприятий социально-экономического развития новых территорий) 850,0 млн рублей, на 2024-2025 годы – 1,0 млрд рублей ежегодно.

В условиях ограниченности средств федерального бюджета увеличение дотаций ЛМП может привести к недостатку средств на реализацию более приоритетных мероприятий, в том числе направленных на социальную поддержку

граждан, рост экономики, долгосрочные структурные изменения, а также на поддержку новых территорий Российской Федерации.

*По вопросу развития цифровизации муниципального управления, в том числе систем «умного города».*

Сообщаем о готовности рассмотреть материалы и предложения по указанному вопросу для включения в итоговый документ заседания.

*По вопросу совершенствования методики оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления.*

Сообщаем о готовности рассмотреть материалы и предложения по указанному вопросу для включения в итоговый документ заседания.

Одновременно сообщаем.

На федеральном уровне совершенствуется методика оценки победителей федерального этапа Конкурса ЛМП по номинации «Муниципальная экономическая политика и управление муниципальными финансами».

Минфином России в рамках Конкурса ЛМП по данной номинации оцениваются конкурсные заявки по показателям, характеризующим качество управления бюджетными доходами и расходами; качество управления муниципальным долгом; качество бюджетного планирования и исполнения бюджета; кадровый состав финансового органа муниципального образования. Предложения по изменению состава и расчета показателей направлены Минфином России в Минэкономразвития России.

Также предложения по методике и критериям оценки лучших муниципальных команд были направлены Минфином России в Минэкономразвития России в текущем году.

По мнению Минфина России, при оценке новой номинации важна не только квалификация муниципальной команды, но и ее взаимодействие с населением, как части команды, а также заинтересованность сотрудников в результатах своего труда и достижении стратегических целей. Эффективная деятельность органов местного самоуправления возможна только в развитой институциональной среде, предполагающей как высокую квалификацию, мотивированность и вовлеченность работников органов местного самоуправления, так и высокий уровень открытости и непрерывного профессионального взаимодействия с гражданским обществом, с населением муниципальных образований.

Три показателя, характеризующие кадровый состав финансового органа муниципального образования в сфере управления муниципальными финансами (доля сотрудников, имеющих высшее образование, в фактической штатной численности финансового органа муниципального образования; доля сотрудников, имеющих ученую степень, в штатной численности финансового органа муниципального образования; доля сотрудников, работающих в финансовом органе муниципального образования более трех лет) уже включены Минфином России в перечень показателей для оценки лучшей муниципальной практики сферы управления муниципальными финансами номинации «Муниципальная экономическая политика и управление муниципальными финансами» Конкурса ЛМП.



Управление библиотечных фондов (Парламентская библиотека)

# ИНФОДОСЬЕ

---

Заседание Совета по местному самоуправлению  
при Совете Федерации

## Повышение качества муниципального управления

по информационно-библиографическим ресурсам  
Управления библиотечных фондов  
(Парламентской библиотеки)



Москва, 2023

## СОДЕРЖАНИЕ\*

### Часть 1. Публикации в журналах, газетах и интернет-ресурсах

Об особенностях работы местного самоуправления в единой системе публичной власти (материалы заседания Совета при Президенте Российской Федерации по развитию местного самоуправления 20 апреля 2023 года)	3
Изутова О.В. На повестке: формирование комфортной городской среды (о заседании Совета по местному самоуправлению при Совете Федерации 11 января 2023 года)	16
Ясенева В. В Москве завершились стратегические сессии марафона «Муниципальный диалог»	20
Зазулина М.Р. Встроиться в систему: местное самоуправление в условиях новой федеральной реформы	22
Левина В.В. Изменения бюджетного законодательства и муниципальная финансовая политика в условиях нестабильности	32
Михеева Т.Н., Михеев Д.С. О новых тенденциях в развитии территориального общественного самоуправления	38
Рой О.М. Проблемы и перспективы налаживания муниципального контроля в России	43
Гулидов П. Обязательные страницы органа МСУ в соцсетях. Как соблюсти новые требования	49

### Часть 2. Библиографический список материалов парламентских мероприятий, публикаций в журналах, газетах и интернет-ресурсах 52

#### Составители:

Поиск, анализ, отбор, систематизация материалов в ресурсах УБФ (ПБ), полнотекстовых базах данных, формирование библиографических списков, оформление инфодосье - А.А. Якушина (консультант отдела библиотечно-информационного обслуживания УБФ (ПБ)); подготовка электронной версии инфодосье, размещение на портале «Библиотечные и архивные ресурсы Государственной Думы» по адресу <http://parlib.duma.gov.ru/> - отдел ведения баз данных и государственной библиографии по официальным документам УБФ (ПБ).

**Контакты:** тел. 8(495)870-42-53; e-mail: [parlib@duma.gov.ru](mailto:parlib@duma.gov.ru)

---

\* В соответствии с законодательством Российской Федерации в части, касающейся соблюдения авторских прав, публикации, представленные в инфодосье, не предназначены для тиражирования, размещения в Интернет и распространения.

В материалах, использованных для подготовки инфодосье, сохранены оригинальные тексты источников опубликования.



## Часть 1. Публикации в журналах, газетах и интернет-ресурсах

### ОБ ОСОБЕННОСТЯХ РАБОТЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В ЕДИНОЙ СИСТЕМЕ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ\*

#### Материалы заседания Совета при Президенте Российской Федерации по развитию местного самоуправления 20 апреля 2023 года

*В.В. Путин, Президент Российской Федерации.* (...) Уважаемые коллеги, повышение благополучия и качества жизни граждан – это базовый приоритет нашей с вами общей работы. И как уже сказал, люди часто обращаются именно в органы местного самоуправления, когда сталкиваются с насущными проблемами. Но для них главное, для людей главное, чтобы их вопросы своевременно решались, и, конечно, не имеет никакого значения, какой уровень власти будет при этом задействован: муниципальный, региональный или федеральный.

Знаю, что сейчас продолжается активное обсуждение проекта нового закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти». Ключевую роль в этой дискуссии играет Всероссийская ассоциация развития местного самоуправления.

В ходе обсуждения был выявлен ряд вопросов, имеющих приоритетный характер. Так, необходимо провести детальную инвентаризацию всех расходных полномочий, которыми наделены муниципалитеты, понять объем выполняемых ими задач, оценить реальную финансовую обеспеченность таких полномочий.

Надо также актуализировать показатели эффективности органов местного самоуправления и на их базе создавать и совершенствовать механизмы поощрения лучших руководителей муниципального звена, поддерживать тех, кто стимулирует экономический рост, привлекает инвестиции, создает благоприятные условия для малого и среднего бизнеса, укрепляет налоговую базу. Знаю, что у ряда регионов есть уже положительный опыт. Конечно, он есть, его можно было бы распространить в масштабах страны.

Очень важно и дальше выстраивать результативную обратную связь с гражданами. Муниципальные власти, безусловно, должны находиться с жителями в постоянном контакте, внимательно слушать и слышать их запросы и чаяния, быстро реагировать на эти запросы.

Опыт показывает, что цифровизация повышает уровень качества и действенности такой обратной связи. Кстати, на прошлом заседании Совета мы говорили о создании центров управления регионами. Сегодня такие центры активно работают во всех субъектах Федерации, получают хорошие отзывы от наших людей.

Этот опыт, конечно же, необходимо распространить и на муниципальный уровень. Но подчеркну, что цифровизация сама по себе не заменит никаких личных контактов и встреч с людьми. Регулярное общение с ними – важнейший фактор повышения взаимопонимания и доверия между гражданами и местной властью.

Очень важно и непосредственное участие жителей в принятии решений. У нас много таких инструментов. Активно идет голосование за определение приоритетных объектов благоустройства. Оно проходит в рамках проекта «Формирование комфортной городской среды». Растет интерес и к проектам инициативного бюджетирования. Сельские жители чувствуют – надеюсь, во всяком случае, что многие сельские жители уже почувствовали результаты реализации госпрограммы «Комплексное развитие сельских территорий». Если этого недостаточно – а в таких вопросах всегда есть над чем работать, – надо продолжать эту работу.

Такие проекты и программы способствуют притяжению талантливых людей, формированию новых точек роста, объединению и самореализации граждан, продвижению их инициатив.

Чтобы эффективно отвечать на запросы людей, нужна прочная кадровая основа местного самоуправления – это еще одно из важнейших направлений нашей работы. Здесь важно обеспечить современный, комплексный подход, актуализировать ключевые образовательные программы и стандарты по направлениям, наиболее востребованным в сфере муниципального управления. Они должны быть сориентированы на практические задачи, отвечать требованиям времени. Так, например, специальность «государственное и муниципальное управление» может быть не только самостоятельным направлением подготовки, но и стать дополнением к отраслевым профессиям.

Крайне важно, чтобы муниципальная служба стала привлекательной для молодых, образованных, современных, инициативных людей. Мы работаем над этим. Например, стартовала

---

\* Заседание Совета при Президенте Российской Федерации по развитию местного самоуправления 20 апреля 2023 года // Официальный сайт Президента Российской Федерации. - <http://www.kremlin.ru/> (дата обращения: 02.05.2023). - Материалы приводятся выборочно в соответствии с предметно-тематической проблематикой инфодосье.

программа сопровождения молодых служащих «ГосСтарт». В ее основе – система стажировок, направленная на обмен опытом и развитие профессиональных компетенций. Считаю, что для привлечения молодежи и специалистов узкого профиля нужно подумать и над дополнительными стимулами.

Не менее значима качественная переподготовка, повышение квалификации муниципальных служащих, то есть нужно отвечать на запрос на развитие лидерских компетенций и навыков проектного управления. Для этого на федеральном уровне у нас уже создана необходимая инфраструктура: это в первую очередь Академия народного хозяйства и государственной службы; Всероссийское общество «Знание», которое мы возродили несколько лет назад, и оно эффективно работает; такие образовательные площадки, как Мастерская управления «Сенеж» и Центр знаний «Машук». Подобные структуры должны появляться во всех регионах.

У муниципалитетов огромный опыт решения сложных задач, им можно и нужно обязательно делиться с коллегами, готовыми его внедрять на своих территориях. Как уже говорил в Послании Федеральному Собранию в этом году, необходимо разработать механизмы поддержки инициативных, энергичных команд и практик.

Отмечу также, что в решении кадровых вопросов огромное значение имеет уважительное отношение к тем сотрудникам, кто уже завершил многолетнюю работу на муниципальной службе. Они накопили поистине огромный бесценный опыт, который, конечно же, нужно использовать в повседневной работе.

Еще одна тема, которую вы сами поднимаете, – это сложившаяся практика в области контрольно-надзорной деятельности. Этим мы занимаемся по многим направлениям, в этой сфере многое сделано за последнее время. Упорядочены, например, виды контроля, устранены избыточные требования, введен мораторий на плановые проверки.

Но в то же время мы с вами понимаем, что взыскательность надзорных органов часто оправданна, поскольку муниципалитеты обеспечивают работу организаций высокого риска, а там никакого попустительства быть не может, не должно быть. Мы в ответе за здоровье и безопасность людей.

При этом согласен, что контрольно-надзорным органам, прокурорам нужно расширять практику профилактических мер. Их задача, конечно, не наказывать, а вместе с работниками муниципалитетов устранять проблемы и зоны риска, а еще лучше – предотвращать эти риски, обеспечить гражданам безопасность, комфорт, высокое качество услуг.

Уважаемые коллеги, очень важно оправдывать доверие людей в вашей ежедневной напряженной работе, гарантировать честный, справедливый, участливый подход к каждому человеку. (...)

**Р.Н. Кухарук**, глава г. Тюмени, сопредседатель Всероссийской ассоциации местного самоуправления. (...) В настоящее время, когда глобально меняется порядок мироустройства, решающее значение имеет система управления, уровень развития которой должен позволять эффективно справляться с новыми задачами и вызовами. Внесенные в Конституцию Российской Федерации поправки определили вектор формирования развития единой системы публичной власти, которая решает эту важнейшую управленческую задачу, обеспечивая надежное взаимодействие между федеральными, региональными и местными органами власти.

Все вызовы, которые возникли в последние годы, – это пандемия, специальная военная операция, беспрецедентное санкционное давление – показали, насколько это решение было своевременным. Закрепление в Основном законе государства принципа о включении органов местного самоуправления и органов государственной власти в единую систему публичной власти в стране поставило точку в вопросе о месте и роли местного самоуправления. Это позволило нам также уйти от навязанных принципов, заложенных в Европейской хартии местного самоуправления, в рамках которой диктовались, по сути, чуждые нашей традиционной системе построения власти постулаты.

В частности, нужно было по максимуму сокращать взаимодействие, совместные полномочия и сферу регулирования у регионов и муниципалитетов, вносилась нездоровая конкуренция между муниципальными и региональными уровнями власти. Было требование об обязательном согласовании с внешними, европейскими инстанциями тех решений, проектов законов, которые могли войти в противоречие с хартией. И мы понимаем, что это по большому счету нарушало наш суверенитет в части государственно-правового регулирования. И все эти принципы фактически закладывали основу для дробления государства на множество независимых образований. Даже страшно сегодня представить, к чему это могло привести.

У нас свой, суверенный путь развития и построения системы управления власти, основанный на богатой истории местного самоуправления и, конечно, на запросах жителей нашей страны. С учетом именно такого подхода в рамках донстройки всего механизма государственного муниципального управления дорабатывался и сейчас находится в разработке проект федерального закона об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной

власти. Ведь главный смысл изменений в системе, формирующей единство публичной власти, – их четкая ориентированность на конкретного жителя нашей страны. Именно с этой целью выстраивалась новая управленческая модель, чтобы проблемы людей были решены тем уровнем власти, который находится к ним ближе всего.

Как Вы уже отметили, Владимир Владимирович, людям нет разницы, какой уровень власти решит проблему, главное, чтобы она действительно решалась. Именно этот принцип стал ключевой особенностью новой управленческой модели.

Как следствие, поменялось сегодня и отношение жителей к взаимодействию с властью. Они теперь не просто обозначают проблемы, которые их заботят, но и принимают участие в их решении, демонстрируют высокую гражданскую активность, а значит, заинтересованно участвуют и в управлении своими населенными пунктами. Наглядным примером такого взаимодействия власти и граждан стало их активное участие в решении вопросов благоустройства своих городов и сел, и не только в части выбора территорий благоустройства, но и в содержательном наполнении новых комфортных пространств.

Владимир Владимирович, Вы сказали о таком институте вовлечения жителей в решение вопросов местного самоуправления, как инициативное бюджетирование. Могу сказать на примере Тюмени: мы видим, насколько интересен этот институт жителям наших городов. И за период действия этого института у нас увеличилось в три раза количество тех заявок, которые поступают от жителей, инициативных граждан нашей страны, от общественных организаций, ТОСов, а также количество тех, кто активно принимает участие в их обсуждении. Здесь мы увеличились практически в пять раз: с пяти тысяч до 24 тысяч жителей нашего города, которые обсуждают те проекты, которые выносят инициативные люди. Наши люди верят и видят, что такой инструмент, как инициативное бюджетирование, позволяет не просто голосовать за имеющиеся варианты изменения городских пространств, но и дает возможность предлагать и представлять свои проекты, которые при поддержке горожан будут реализованы, конечно, при бюджетном сопровождении.

Причем мы замечаем трансформацию самих проектов. Если раньше это были больше вопросы, связанные с благоустройством, созданием спортивных, детских площадок, то сегодня спектр всех тех предложений, которые поступают, заметно расширился. Это проекты в сфере IT-технологий, установка памятников, организация фестивалей, разнообразных событийных и патриотических мероприятий. Я хочу поблагодарить Вас, Владимир Владимирович, и федеральное и региональные правительства за такой механизм, который сегодня помогает не просто решать проблемы жителей, но и по большому счету повышает доверие к власти.

В рамках подготовки к Совету Всероссийская ассоциация развития местного самоуправления, сопредседателем которой я являюсь, при поддержке Администрации Президента запустила всероссийский марафон «Муниципальный диалог», который объединил все муниципалитеты нашей страны и имел своей целью выявление проблемных вопросов, которые волнуют муниципальное сообщество, – но и [выявление] лучших, конечно же, муниципальных практик.

В рамках марафона в течение полутора месяцев на единой цифровой платформе все муниципалитеты со всех регионов нашей страны активно включились в работу. Было подано свыше 80 тысяч инициатив по 13 разным направлениям. Сегодня Всероссийская ассоциация развития местного самоуправления через региональные советы муниципальных образований объединила все без исключения муниципалитеты нашей страны, крупнейшие союзы и ассоциации и стала ключевым связующим звеном между муниципалитетами и федеральным уровнем власти.

Консолидируя муниципальное сообщество, защищая и представляя его интересы на федеральном уровне, ВАРМСУ и советы муниципальных образований должны участвовать в реализации проектов и инициатив, направленных на их развитие. С учетом нарабатываемого опыта сегодня есть запрос на закрепление за Всероссийской ассоциацией развития местного самоуправления и советами муниципальных образований в законодательстве своего места и определения их в статусе социально ориентированных некоммерческих организаций, что позволит расширить спектр существующих мер поддержки такого рода организаций. Также требуется выстроить механизмы взаимодействия советов муниципальных образований с региональным уровнем власти. Он в разных регионах сегодня по-разному трактуется и применяется.

Важной в нашей работе является интеграция муниципальных образований новых регионов страны в единую управленческую систему – сделать более плавным и понятным этот процесс. В ходе живой муниципальной дискуссии главы [муниципалитетов] не просто поднимали проблемы, наша задача стояла в выявлении лучших муниципальных практик. Главы делились своим опытом и сами предлагали пути решения стоящих перед муниципалитетами задач. Анализ собранных инициатив помог выявить проблемы, которые актуальны для абсолютного большинства муниципальных образований.

В своем выступлении мне хотелось бы коснуться вопросов экономического развития муниципалитетов. В ходе обсуждения звучала проблема низкой бюджетной обеспеченности

муниципальных образований, и здесь также подчеркивался вопрос о том, что сегодня есть зависимость от дотаций и субсидий регионам.

Вместе с тем сейчас в нашей стране созданы условия для развития территорий, и многие муниципальные команды нацелены на привлечение инвестиций, формирование условий для успешного ведения бизнеса, создания новых рабочих мест. В рамках муниципального диалога были приведены интересные примеры того, как без увеличения бюджета за счет региона можно решить вопрос роста муниципальной экономики. Муниципалитеты делают ставку на свои уникальные географические, природные, исторические особенности и создают условия для развития туризма, организуют на своей территории инвестиционные парки, проводят фестивали, создают точки притяжения сообществ, которые вовлекают в новые бизнес-процессы и местных жителей, полностью меняют структуру городской или сельской экономики. Примером здесь могут служить такие муниципалитеты, как Шуя, Териберка, Никола-Ленивец, Мышкин и многие другие муниципалитеты, где эти практики удачно и успешно реализуются. Эти практики мы аккумулировали и будем ими делиться. Самое главное, чтобы главы умели грамотно пользоваться этими инструментами.

Вместе с тем многие главы говорили о том, что действующие подходы к формированию муниципального бюджета зачастую не зависят от общего объема генерации налогов в результате успешной инвестиционной привлекательной деятельности. В связи с чем считаем, что управленческие команды, которые умело пользуются перечисленными механизмами и развивают свои территории, должны находить поддержку и стимул для эффективной работы, ориентированной на рост местной экономики. Муниципальное сообщество предлагает рассмотреть возможность законодательного закрепления минимального объема налоговых отчислений, которые должны оставаться в таких активных муниципалитетах, и увязать это с системой показателей эффективности работы муниципальных команд.

Второй блок вопросов – о перераспределенных полномочиях на уровень местного самоуправления. Сегодня глав волнуют вопросы даже не столько объема полномочий, сколько объема доведенных средств до их исполнения. И здесь, Владимир Владимирович, Вы говорили о важности проведения анализа финансовой обеспеченности уже переданных на муниципальный уровень полномочий. Мы целиком поддерживаем идею инвентаризации, по итогам которой необходимо будет провести регуляторную гильотину, и уже после инвентаризации вернуться к вопросу о разграничении полномочий как раз в рамках разрабатываемого и обсуждаемого сегодня проекта закона. При этом нельзя не отметить, что внедрение оценки регулирующего воздействия правовых актов и проектов законов на федеральном уровне позволило уменьшить число новых случаев наделения муниципалитетов такими полномочиями. Здесь мы благодарны Правительству за такое нужное и своевременное решение.

Одним из инструментов совершенствования бюджетного процесса стоит рассмотреть освобождение от уплаты налогов на имущество учреждений, которые были созданы муниципальными образованиями. Это необходимо для предотвращения возникновения встречных финансовых потоков между региональным и местными бюджетами. Такие примеры уже есть в ряде регионов, таких как Красноярский край, Тюменская, Воронежская и другие области.

Мы предлагаем провести анализ лучших практик текущей ситуации в регионах и совместно с комиссиями Госсовета, профильными министерствами разработать механизмы формирования бюджетов муниципальных образований и тиражировать лучшие практики в масштабах всей страны.

Еще одной из наиболее острых тем, как Вы уже сказали, которые волнуют муниципальное сообщество, она была также предметом обсуждения в рамках «Муниципального диалога», стала контрольно-надзорная деятельность. Муниципальным сообществом были позитивно приняты изменения в законодательстве, связанные со снижением нагрузки на бизнес путем введения моратория на проверки и сокращение избыточных требований при их проведении. Одновременно с этим руководители муниципалитетов озвучивали опасения, что теперь весь фокус внимания контрольно-надзорных органов сместится, конечно же, на них. К счастью, эти опасения не подтверждаются. Статистика показывает снижение количества проводимых проверок. Это все стало возможным благодаря введенному мораторию на проводимые проверки и в отношении органов местного самоуправления.

И здесь мы благодарны Правительству Российской Федерации, Генеральной прокуратуре за этот мораторий на проверки, за донастройку и сокращение требований, введение рискориентированного подхода.

Вместе с тем хотел бы сказать о ряде сложностей, существующих в этой сфере. На сегодняшний день накопился внушительный объем задолженностей муниципалитетам по неисполненным предписаниям контрольно-надзорных органов и судебным решениям. По большому счету здесь размер задолженностей по ряду муниципалитетов составляет существенную часть доходной части бюджета. И мы понимаем, что реализовать эти обязательства, которые есть в муниципалитетах, просто невозможно, поскольку отсутствуют денежные средства. И даже при



наличии средств их нужно взять из той же самой бюджетной системы, чтобы пополнить федеральный бюджет. Мы понимаем, что в данном случае не будет соответствовать и способствовать решению реальных, насущных задач, которые есть перед органами местного самоуправления. Здесь мы предлагаем рассмотреть возможность списания уже образовавшейся задолженности.

Владимир Владимирович, я уверен, что все муниципальное сообщество поддержит посыл, сказанный Вами, об усилении профилактических мер в деятельности контрольно-надзорных органов. Контрольные органы не всегда учитывают бюджетные процессы и требования закона о закупках и устанавливают в сжатые сроки исполнение тех предписаний, которые родились в рамках проверочных мероприятий. Правда, нужно сказать о том, что [там], где ведется такой диалог с контрольно-надзорными органами, число таких «перегибов», конечно же, минимально. Также в ходе диалога была озвучена инициатива о предоставлении муниципалитетам права выдавать предписания за нарушения в сфере благоустройства при осуществлении самими органами местного самоуправления муниципального контроля.

Еще одно предложение – о переносе инновационных подходов контрольно-надзорной деятельности, которые сегодня закреплены уже в относительно свежем законе № 248-ФЗ «О государственном контроле и муниципальном контроле в Российской Федерации», в 131-й Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления». Это позволит применить широкий спектр превентивных и профилактических мер муниципалитетам, когда проверка проводится в отношении их именно как органа власти.

В завершение своего выступления хотел бы отметить, что пример проведения Всероссийского марафона и работы в последнее время Всероссийской ассоциации развития местного самоуправления показывает важность живого, прямого общения прежде всего, конечно, между нами самими, главами муниципальных образований, взаимодействия с федеральными экспертами, поскольку большая часть вопросов снимается в рамках как раз такого общения, находятся те решения, которые позволяют в режиме реального времени донстроить все механизмы. И для того чтобы вовлечь муниципальное сообщество по максимуму, нужны еще новые площадки для такого диалога. Сегодня у предпринимателей есть Петербургский международный экономический форум, Восточный экономический форум, а у муниципалов есть запрос на собственный муниципальный форум. И наше предложение – провести в следующем году масштабный Всероссийский муниципальный форум «Малая родина – сила России».

Уважаемый Владимир Владимирович, я искренне надеюсь, что Вы поддержите эту инициативу глав муниципальных образований и по возможности примете личное участие в его заседании.

На этом я заканчиваю свой доклад, и об остальных проблемах, которые обсуждались в рамках муниципального диалога, расскажут мои коллеги.

*Д.Ю. Григоренко, Заместитель Председателя Правительства – Руководитель Аппарата Правительства Российской Федерации.* (...) Но акцент, первое, – что касается задолженности муниципалитетов, которая была сейчас озвучена, с предложением по списанию этой задолженности. Действительно, такая проблема есть, и она усугубляется тем, что эта задолженность возникает по результатам контрольных мероприятий, когда надзорные органы проверяют муниципалитеты либо муниципальные учреждения, и фактически государство генерирует по итогам контрольных мероприятий самому себе некую санкцию в виде этой задолженности, которая потом гасится, из одного кармана фактически перекладывается в другой.

Мы с Антоном Германовичем [Силуановым] эту тему обсуждали тоже. У нас предложение такое: отработать этот вопрос, посмотреть, сколько у нас общая сумма такой задолженности в целом, по всем муниципальным образованиям, и предложить механизм, что же с ней сделать, потому что она юридически оформлена как санкция по итогам контрольных мероприятий. Это первое.

Второе – что касается тезиса о невозможности исполнения предписаний по итогам контрольных мероприятий. Здесь речь идет о том, что действительно у нас предусмотрена сейчас в процедурах по итогам контрольных проверок фиксация, допустим, какого-то нарушения или какого-то недочета с рекомендацией в определенные сроки устранить замечания и нарушения. Так как муниципальные образования, муниципальные учреждения живут в отраслевом законодательстве – 44-й федеральный закон, регламенты, правила и сроки, – идет рассинхрон разных отраслей права, и какие-то вещи просто в силу других отраслей права, в силу бюджетного, допустим, законодательства, просто невозможно исполнить и поправить в те сроки, которые предлагаются по результатам проверки.

Этот вопрос мы сейчас взяли в отработку, и, конечно, здесь нужно синхронизировать и корректировать действующее законодательство, чтобы исключить такие моменты в принципе, потому что получается, что фиксируются нарушения, которые невозможно исполнить в те установленные сроки, которые отражены в акте проверки.

Третий момент – это момент, связанный с мораторием на проведение проверок в сфере благоустройства. Тема действительно очень чувствительная, важная для граждан.

О чем идет речь? У нас отдельные владельцы зданий, бизнеса просто систематически не соблюдают правила, что сказывается, безусловно, на комфорте жизни наших граждан. Речь идет о свалках мусора, допустим, перед зданиями, принадлежащими бизнесменам, ненадлежащем содержании фасадов, парковке на газонах и так далее. Такие, казалось бы, вроде как бытовые вещи, но они действительно очень чувствительны. И мораторий на проверки не дает возможности как-то понудить к исполнению правил и требований определенных систематически не исполняющих эти правила бизнесменов.

Соответственно, какое здесь предложение – как Вы во вступительной речи озвучили, выйти на такую «в два хода» систему контроля и надзора в том плане, чтобы ввести в законодательство норму, которая бы позволяла в таких случаях осуществлять профвизит с возможностью выдачи предписания. То есть, по сути, речь идет о профилактике нарушения.

Что такое предписание? Это фиксация нарушения без каких-либо санкций с объяснением, что нарушено, и с рекомендациями, что нужно исправить, с тем чтобы этого нарушения не было. И только в том случае, если это предписание не исполняется, уже говорить о том, что возможно проведение проверки. То есть фактически мы таким образом вводим некий рискориентированный контроль, пускай и немножко в упрощенной форме, через вот такую форму предписания. Но, во всяком случае, это дает нам механизм устранять эти нарушения либо понуждать, скажем так, особо «отличившихся» и не исполнявших нормы и правила бизнесменов соблюдать существующие правила. (...)

*А.С. Малхасян, глава Кольского района Мурманской области.* (...) Говоря о кадрах, стоит сказать о том, что беспокоит муниципальное сообщество, – это кадровый дефицит. Когда глава говорит о кадровом дефиците, надо прежде всего задать вопрос самому себе: а достаточно ли я сделал для того, чтобы у нас в муниципалитете работали высококлассные кадры, чтобы был укомплектован штат?

Безусловно, решение этого вопроса не сиюминутное, оно про работу вдолгую. Но есть один очень действенный способ, который не требует никаких дополнительных законов и нормативно-правовых актов. Глава либо его доверенное лицо может приходить в школу на открытый урок в выпускные классы и рассказывать о муниципальной службе, рассказывать о принципах служения, рассказывать о том, что великое счастье для каждого человека – работать на благо того места, где ты родился и где ты живешь. Безусловно, это будет формировать позитивный имидж муниципального служащего, и тогда есть вероятность, что один из этих школьников, с которым поговорил глава, после вуза вернется в свой родной поселок и будет работать на его благо, на его развитие. (...)

Вот молодой человек поступает уже в высшее учебное заведение, которое готовит специалистов по направлению «государственное и муниципальное управление». И Вы об этом уже сказали в своем вступительном слове, Владимир Владимирович, – о том, что необходимо актуализировать стандарты высшего образования по направлению «государственное и муниципальное управление» с учетом практико-ориентированного подхода. И об этом, конечно же, говорит все муниципальное сообщество.

Также есть потребность в программе по отраслевым специальностям, таким как, например, «архитектор», включать блок «государственное и муниципальное управление», чтобы специалисты, выходящие из этого профиля, понимали специфику работы в органах местного самоуправления, в органах государственной власти.

После того как молодой человек получил высшее образование, перед ним встает выбор: либо идти в органы власти, либо идти в бизнес. Зачастую материальное стимулирование в бизнесе выше, чем в органах местного самоуправления.

Есть предложение создать дополнительные конкурентные преимущества для выбора муниципальной службы, а именно: учет опыта работы в органах местного самоуправления для продвижения по карьерной лестнице в региональных и федеральных органах власти. Это бы мотивировало молодых специалистов начинать свою карьеру в муниципалитетах. (...)

Есть острая необходимость привлекать молодые кадры и узких специалистов в сельскую местность. Речь идет о специалистах по благоустройству, отраслевых юристах и других специальностях. Такие специалисты неохотно едут на работу в село, а причина проста: незаинтересованность работать в органах местного самоуправления и нежелание переезжать в сельскую местность. И в этой связи есть предложение: разработать механизм привлечения молодых специалистов и специалистов узкого профиля на муниципальную службу, в том числе в сельскую местность, по принципу программ «Земский фельдшер», «Земский учитель». Она могла бы называться «Земский служащий». (...)

Безусловно, говоря о привлечении новых кадров, мы не должны забывать о тех, кто уже работает в муниципалитетах. Очень важно, чтобы муниципальные служащие постоянно проходили программы, курсы повышения квалификации, чтобы процесс роста профессионального мастерства был постоянным.

Необходимо обучение служащих муниципалитетов принципам человекоцентричности в своей работе. Это значит, что вся наша работа должна быть направлена на создание благоприятных условий для жизни жителей. Главный наш приоритет – это человек. И что самое главное, главная наша ценность – это наши жители.

Необходимо актуализировать ключевые образовательные программы подготовки, переподготовки и повышения квалификации муниципальных служащих.

Во многих регионах процесс профессиональной переподготовки муниципальных служащих уже ведется, например в Мурманской области. В нашем регионе осуществлен сбор предложений от муниципальных служащих о тех направлениях, по которым они хотели бы пройти курсы повышения квалификации. Правительство региона создало школу муниципального управления, в рамках которой и проходит это обучение.

В продолжение темы повышения квалификации стоит сказать о предложении, которое поступило от муниципального сообщества, а именно о создании единой цифровой платформы. Она могла бы использоваться для коммуникации, информирования о лучших практиках, она могла бы быть банком образовательных программ.

Необходимо усовершенствовать подготовку кадрового резерва глав муниципалитетов. Есть предложение создать «школу мэров» для служащих, которые чувствуют в себе амбиции руководителя, по аналогии со «школой губернаторов».

Хочу поделиться региональным опытом по мотивации муниципальных команд. В нашем регионе создан механизм премирования муниципалитетов за реализацию национальных проектов и стратегического плана «На Севере – жить», который сформирован из конкретных предложений наших жителей. При условии успешного выполнения поставленных задач муниципальные команды получают премию.

Уважаемый Владимир Владимирович, в своем вступительном слове Вы сказали о поддержке тех, кто уже находится на заслуженном отдыхе, но кто много лет проработал в муниципалитете. Конечно же, очень важно, чтобы заслуги муниципальных служащих видели и признавали, особенно заслуги тех, кто посвятил работе в муниципалитете десятки лет. И в развитие Ваших слов есть предложение учредить собственное почетное звание, например «Заслуженный работник местного самоуправления», а также учредить муниципальную премию «Служение» за значительный вклад в решение вопросов местного значения.

Значимым вопросом для муниципального сообщества является вопрос формирования достойных социальных гарантий. На данный момент отсутствует единое однозначное федеральное регулирование этого вопроса. Предлагаем рассмотреть вопрос уточнения социальных и пенсионных гарантий муниципальных служащих. (...)

*Г.С. Никитин, губернатор Нижегородской области.* (...) Как мы знаем, чтобы постоянно повышать качество оказания своих услуг, крупные корпорации, бизнес постоянно вкладывают большие ресурсы в развитие потенциала, кадрового потенциала своих организаций. И мы тоже задались вопросом: что сегодня можно сделать для развития компетенций сотрудников местного самоуправления, причем в таком прорывном режиме? Понятно, что это долгая работа, но хотелось бы, чтобы результат был как можно быстрее. Поэтому приняли решение о создании в регионе постоянно действующего центра изменений и развития компетенций и назвали КУПНО – это Корпоративный университет Правительства Нижегородской области. (...) По сути, это формула государственного развития. Мы уделяем внимание тому, что наиболее необходимо, по мнению самих муниципальных служащих. Были разработаны и запущены 20 мощных и более 50 онлайн-образовательных форумов и форматов, создали систему дистанционного обучения – интерактивный навигатор развития компетенций, который доступен с мобильного телефона. Все объединили в цифровой университет муниципалитетов. Команду университета муниципалы благодарят также за содержание курсов и за их доступность. Кроме постоянного обучения есть также у нас в рамках КУПНО несколько флагманских проектов, которые реализуются совместно с муниципалитетами, и я уверен, что эти решения могут быть полезны в любом регионе России: перестать существовать в режиме «тушения пожаров» и заняться наконец развитием и проектированием будущего.

Буквально очень коротко о нескольких таких проектах хотел подробнее сказать. Первый проект – это «Команда-52». Это образовательный проект, где уже сегодня мы обучаем муниципальные команды, состоящие из сотрудников администраций, молодежи, представителей НКО, депутатов. Выпустили уже два потока. Всего заявки на участие подали две тысячи человек. Мы выбрали, обучили сейчас уже 500 [человек]. Естественно, эту работу будем продолжать.

Задача команды в программе – в течение пяти месяцев разработать для своей территории проект по темам привлечения инвестиций, экономии бюджетных средств, оптимизации процессов и решения социальных проблем. Лучшие проекты по итогам работы этих команд мы поддерживаем на региональном уровне.

Еще один очень важный проект – это «фабрики процессов». Он позволяет вовлечь в программы обучения и применения бережливого производства все муниципалитеты региона. Сеть из 15 «фабрик процессов» охватывает по кустовому принципу 51 район области, то есть все районы области. Каждая «фабрика» уже выбрала специализацию. Например, Дзержинск – это финансы. Бережливые технологии применяются при управлении финансами в таких проектах, как «Модельные доходы», «Модельные расходы», «Модельный долг». Сценарный подход, учитывающий риски, отражающий потенциал бюджета, позволяет качественно исполнить доходную часть, своевременно финансировать расходы и планомерно снижать долговую нагрузку. Дзержинск по итогам вошел в топ городов по повышению эффективности бюджетных расходов и уже предложил четыре проекта для тиражирования в других муниципалитетах.

Кстати, общее количество тиражирования в регионах по итогам работы «фабрик процессов» составило более 430 повторных применений. При стоимости ремонта и оснащения оборудованием в одной «фабрике процессов» от 700 тысяч до одного миллиона рублей примерно эффект от тиражирования практик только в 2022 году составил более 200 миллионов. То есть это обоснованная окупаемая инвестиция в развитие и лояльность сотрудников муниципалитетов и жителей.

Мы видим, как благодаря «фабрикам процессов» меняется подход служащих к своей работе и меняется подход к их собственному развитию, то есть к саморазвитию. Чтобы начать думать над улучшениями, необходимо поменять мышление, уйти от фразы «так исторически сложилось». Это очень часто раньше мы могли слышать от сотрудников муниципалитетов. Сейчас это меняется. Для этого мы транслируем через «фабрики» проекты по созданию корпоративной культуры, привлечению молодежи, предоставляем возможность лидерам изменений войти в резерв управленческих кадров.

Одной из важнейших задач является широкое привлечение муниципальных кадров к принятию решений на региональном уровне. В связи с закреплением в Конституции в 2020 году нормы, согласно которой органы местного самоуправления, органы государственной власти входят в единую систему публичной власти, Владимир Владимирович, мы, взяв за основу формат работы Госсовета, особенно новый формат, который в последнее время работает, создали региональный совет. Он, по сути, функционирует по аналогии с Государственным Советом. В него вошли 74 представителя органов местного самоуправления, органов исполнительной, законодательной ветви власти региона, общественности. Сформированы восемь профильных комиссий по основным направлениям развития региона, председателями которых являются главы муниципалитетов. Проведено 37 заседаний комиссии в формате открытого общения. Основные задачи – это поиск неординарных решений, обмен положительными практиками, масштабирование решений на всю область. То есть это те практики, которые были реализованы и в рамках Государственного Совета на федеральном уровне.

Владимир Владимирович, в заключение хочу остановиться на вопросе развития муниципальной службы и стимулирования руководителей органов местного самоуправления к более эффективной реализации своих полномочий.

Актуальной задачей здесь является создание инфраструктуры развития компетенций, в том числе создание региональных центров компетенций и муниципальных «фабрик процессов». Поэтому предлагаю использовать опыт Корпоративного университета Нижегородской области, о котором я сейчас рассказал, с возможностью тиражирования данных практик. Мы готовы делиться методологией, инструментами и работающими практиками, чтобы такие центры изменений, как наш КУПНО, появились в каждом регионе. Как все наши муниципальные «фабрики процессов» объединились в единую цепочку, так и все корпоративные университеты могут стать единой системой, экосистемой развития муниципального управления в стране.

Мы предлагаем формировать культуру корпоративных сотрудников команд муниципалитетов, создавать открытую базу тиражируемых практик по отраслям. Готовы провести образовательные этапы, выберем команды с работающими практиками с высоким потенциалом тиражирования по всей стране, чтобы потом можно было поощрить лучших, обеспечить грантами для создания таких «фабрик» и проектов в их муниципалитетах. Так они станут центрами компетенций по внедрению всего лучшего и востребованного проектного и социального опыта. Считаем, что это даст нам синергетический эффект, для страны. (...)

*А.Г. Комиссаров, и.о. ректора ФГБОУ «РАНХиГС» при Президенте Российской Федерации, генеральный директор АНО «Россия – страна возможностей».* (...) Андрей Сергеевич [Малхасян] упомянул о школе мэров. Мы в академии Президента готовы такую программу предложить для руководства муниципальных образований, муниципальных организаций. Если будет соответствующее поручение, то уже летом запустим такой проект, в течение года готовы обучить не менее 400 человек.

Помимо профессиональных преподавателей мы привлечем выпускников наших флагманских проектов, таких как «Школа губернаторов», действующих и бывших руководителей муниципалитетов, губернаторов, федеральных руководителей, имеющих авторитет и желание поделиться своим опытом с коллегами. Сейчас мы по Вашему поручению именно так проводим программу обучения сотрудников



органов публичной власти Донецкой и Луганской народных республик, а также Запорожской, Херсонской областей. (...)

Для того чтобы обучение было доступно любому муниципальному служащему, мы предлагаем с 2024 года запустить проект «Цифровой университет» для муниципалитетов. Он предполагает новый подход к организации такого массового обучения муниципальных кадров, дополняющий, но не отменяющий существующие форматы обучения. Муниципальные образования смогут сами выбирать актуальные для них специализированные программы. В таком обучении важно учитывать возможности самих слушателей, которые будут определены по результатам их личностно-профессиональной диагностики. Такой «цифровой университет» позволит выстраивать индивидуальные карьерные траектории и перечень желаемых образовательных программ не только под запрос сегодняшнего дня, но и для решения задач развития.

Постоянно пополняемую базу знаний нового проекта составят актуальные курсы, материалы по различным аспектам муниципального управления, которые муниципальные служащие, особенно новички, будут изучать самостоятельно, а их руководители и наставники смогут контролировать прогресс и результаты обучения.

Кстати о наставниках: в рамках проекта все муниципальные образования смогут предлагать свои кандидатуры в базу наставников, и эти наставники будут помогать тем, кто недавно стал муниципальным служащим. Мы надеемся, что в организации этой работы нам помогут представители Всероссийской ассоциации развития местного самоуправления, у которых соответствующий большой опыт уже имеется.

Проект может быть использован и для самостоятельной подготовки студентов да и вообще любых граждан, которые планируют поступление на муниципальную службу, для активной молодежи, старост сельских населенных пунктов, активистов территориального общественного самоуправления. Свидетельство об окончании такого «цифрового университета» может стать весомым доводом для решения о приеме молодого специалиста на службу.

Площадка проекта может стать базой еще для одного эксперимента – обучение межведомственных управленческих команд, которые объединяют не только сотрудников муниципалитетов, но и представителей региональных органов исполнительной власти, а также подразделений федеральных ведомств, которые работают на соответствующей территории.

Формирование таких смешанных команд, в которых работают и муниципалитеты, и региональные власти, и подведомственные учреждения – они совместно ищут пути решения общих задач, готовы нести за них ответственность, – стало уже привычной практикой для отдельных регионов, но пока в общее правило не превратилось. (...)

*Д.В. Пушилин, врио Главы Донецкой Народной Республики.* (...) Нам только предстоит подойти к полностью выстроенной модели управления муниципалитетами – так, как это принято и как это сейчас уже реализовано в России. Поэтому рассчитываем на поддержку коллег, специалистов, на Администрацию.

Нам есть много чему сейчас учиться, потому что подотстали, и в других формациях мы видели управление муниципалитетами в режиме, скажем так, реальных боевых действий, очень многое было в ручном режиме выстроено. А сейчас этого уже недостаточно, чтобы закрыть потребности наших жителей с учетом того, что они видят, что мы теперь Россия, и, скажем так, требования их возрастают – абсолютно справедливо, но, соответственно, и мы здесь тоже не имеем права стоять на месте.

Поэтому сейчас, я думаю, будем более широко погружаться, наверное, полностью в повестку. И у нас такая возможность – спасибо и Вам в том числе за это, – у нас такая возможность есть. (...)

*М.Г. Решетников, Министр экономического развития Российской Федерации.* (...) Действительно, пространственное развитие формирует и качество среды, и основу для жизни людей и для ведения бизнеса в муниципалитетах, поэтому оно является одним из основных инструментов в работе местного самоуправления.

В основе пространственного развития лежит территориальное планирование – это механизм, который позволяет планировать развитие и отдельных отраслей, и увязывать их между собой. При этом на муниципальном уровне территориальное планирование на самом деле самое сложное, потому что, если на федеральном уровне у нас шесть крупных схем территориального планирования, на региональном уровне у нас на сегодняшний момент 84 такие региональные схемы и генплана федеральных городов, которые утверждены, то на муниципальном уровне таких документов более 20 тысяч.

При этом если на уровне городских округов и муниципальных районов у нас существует один документ – генплан городского округа и муниципального района, который по большому счету определяет все развитие территории, то на уровне муниципальных районов у нас существуют схемы территориального планирования муниципальных районов, а внутри поселений для каждого поселения существуют еще свои генпланы. И более того, после утверждения всех этих генпланов муниципалитетам еще предстоит утвердить правила землепользования и застройки, потом проекты

планировки территорий, а потом уже градпланы земельных участков, которые непосредственно дают старт строительству.

Поэтому это такая действительно очень сложная система, которая на муниципальном уровне требует постоянной работы.

В этой связи была поставлена задача – упростить правила подготовки документов, сократить их количество и эту большую процедуру оптимизировать. Поэтому с конца прошлого года по Вашему, Владимир Владимирович, поручению был подготовлен, рассмотрен и принят закон, который установил возможность муниципалитетам разрабатывать единый документ. По сути, это генеральный план, совмещенный с правилами землепользования и застройки. Тем самым мы один уровень как минимум документов точно убрали. И с помощью этого документа муниципалитет может одновременно корректировать, соответственно, и уже действующие документы.

При этом еще одно преимущество единого документа – то, что по решению региона он может утверждаться местной администрацией. В зависимости от особенностей организации местного самоуправления на местах регион может принять решение региональным законом и уйти от необходимости обсуждения – зачастую многоэтапного – всех этих документов: сначала общественные слушания, потом утверждение представительными органами, и главное, потом любое изменение, как правило, требует таких же процедур. Поэтому принятие решения – иногда требуется год на все эти процедуры, чтобы достаточно простые изменения провести. Но опять-таки это решение будет регионов, и каждый регион сам определит, как он пойдет.

Задача на этот год – внедрить этот единый документ. Как я сказал, законодательный механизм уже принят. Сейчас многое зависит от регионов, но и мы со своей стороны завершаем подготовку «подзаконки», и в ближайший месяц, рассчитываем, все необходимые постановления будут приняты, и этот механизм мы запустим.

При этом процессы подготовки и согласования документов территориального планирования также сложны, поскольку требуют и соответствующих компетенций, и получения информации, и зачастую требуют привлечения специализированных организаций, соответственно, обработки, сбора больших данных, и это все занимает большой ресурс времени.

При правильной цифровой модели этот процесс можно оптимизировать. Поэтому в рамках развития Федеральной государственной информационной системы территориального планирования – такая есть на федеральном уровне и длительное время развивается, сегодня в ней работают более 50 тысяч пользователей из 17 тысяч муниципалитетов – мы сделали за последние полтора года достаточно большую работу.

Во-первых, мы полностью перевели процессы согласования документов в «цифру». Теперь муниципалитет документы загружает в систему, и эти документы в параллельном режиме идут на согласование, в том числе в федеральные органы власти. Это нам позволило в три раза – до одного месяца – сократить средние сроки согласования документов с федеральными органами власти.

В конце прошлого года мы реализовали дополнительные IT-решения, которые позволят помочь муниципалитетам при разработке генпланов. Во-первых, это бесплатное приложение, куда можно будет загружать генпланы и вносить в них изменения в соответствии с федеральными требованиями и с учетом всех документов. У нас 40 процентов отказов в согласовании муниципальных схем территориального планирования связано с тем, что не всегда у муниципалитетов как раз хватает компетенций и, скажем так, достаточно простые ошибки. При помощи этого механизма мы рассчитываем помочь муниципалитетам и заранее видеть все информационное пространство, везде что есть, и вот эти ошибки уже, что называется, изначально исключить из документов. В этом году мы начали тестировать этот инструмент, планируем доработать его и активно тиражировать и такой инструмент уже предоставить муниципалитетам.

Дальше. Муниципалитеты смогут получать в цифровом виде всю информацию о существующих и планируемых федеральных и региональных объектах. То есть мы им сделали такую возможность – получить и выгрузить всю информацию, что по данной территории есть во всех федеральных схемах и в региональной схеме, в автоматическом режиме, чтобы они загружали это все в свои средства ведения генпланов, ПЗЗ и с этим спокойно работали.

Одновременно с этим мы, конечно, анализируем еще и причины отказов: почему федеральные органы власти отказывают в согласовании. Примерно 25 процентов случаев – это то, что наши федеральные терсхемы не всегда полны. То есть зачастую федеральные ведомства говорят: а вот мы нашли еще такое-то пересечение, которое в наши терсхемы не было внесено. И это, конечно, уже недоработка нашего уровня, и мы здесь ставим задачу улучшить качество федеральных схем территориального планирования.

Вместе с тем у нас здесь есть один системный вопрос. В свое время, когда мы под COVID оптимизировали процедуры, мы дали возможность и по федеральным стройкам, и по региональным стройкам, и по местным строить объекты без включения и без отражения в схемах территориального планирования. Мы с Маратом Шакирзяновичем [Хуснуллиным] обсуждали, в принципе есть идея в каком-то режиме

все-таки ввести обязанность включения всех этих объектов и их отражения в схемах терпланирования, потому что иначе у нас теряется полнота, и, собственно говоря, эта основная мысль по взаимоувязке всех интересов всех уровней власти, всех типов инфраструктуры, она у нас со временем начинает теряться. Поэтому предлагаем тоже такое поручение в проекте поручений отразить.

При этом крайне важна и структура реализации этих планов и схем терпланирования. В этой связи, Владимир Владимирович, я бы отметил один момент. Очень важным был закон, который принят в 2019 году, о муниципальных округах. Он, по сути, как бы открыл возможность формирования одноуровневой системы муниципального управления вне городских поселений, скажем так, вне городских округов, то есть в сельской местности и так далее. В результате мы видим, что у нас за это время 317 муниципальных округов в 25 субъектах сформировалось.

Это в том числе вопрос, который и к кадрам относится, например, потому что раньше, когда был муниципальный район, были поселения, по факту требовались специалисты в бюджетном процессе, в имуществе, в муниципальной службе, в закупках и в поселениях, и на уровне округов, и было крайне сложно, особенно в сельской местности, найти всех этих специалистов.

Когда мы формируем одноуровневую систему управления, что происходит? У нас отделы территориальные все остаются, то есть удаленность от людей местного самоуправления не теряется, но при этом вот это управленческое ядро уплотняется и становится значительно более компетентным. Соответственно, и в пространственном развитии, и во всех финансово-экономических вопросах и так далее растет и качество управления. Что греха таить, и фонды оплаты труда формируются большие, и можно и денежно в том числе стимулировать уже муниципалитеты. И главным образом зачастую еще устраняется эта ненужная конкуренция: когда есть схемы терпланирования окружного уровня, потом поселенческого, две управленческие команды не всегда просто договариваются.

Поэтому это очень сильный шаг, который явно востребован муниципалитетами, и мы, когда собирались предварительно, готовились к сегодняшнему совещанию, много это обсуждали, и, действительно, муниципалитеты подтверждают, что это был абсолютно правильный, востребованный и очень своевременный ход.

А в целом, конечно, многие муниципалитеты высказали такую свежую мысль: ведь у нас что Бюджетный кодекс, что 44-й закон, что все наше законодательство, они одни и те же требования предъявляют что к федеральным органам власти, что к регионам, что к крупным городам, что к небольшим сельским поселениям. То есть все эти процедуры практически одинаковы. И если даже многие федеральные органы власти испытывают сложности при закупках, еще при чем-то, что уж требовать от местных поселений? Поэтому наши коллеги ставили вопрос: может быть, подумать и, может быть, все-таки какую-то часть вот этих требований для поселений, например, что называется, снизить и дать им возможность с небольшими суммами, с небольшими объектами работать по упрощенным процедурам? Это такая мысль, которую мы в «домашнее задание» записали себе.

При этом, Владимир Владимирович, и с федерального уровня вопросы муниципального развития тоже постоянно поддерживаются, и эти планы пространственного развития имеют необходимый инструментарий. У нас есть подходы и по агломерациям, по моногородам, по сельским территориям, по приграничным муниципалитетам. В последнее время по каждому из этих направлений мы сделали определенные шаги.

Мы сейчас делаем пилотные проекты по агломерационным объединениям. Взяли за основу Екатеринбург, Краснодар и Нижний Новгород, обрабатываем вопросы как раз координации в хозяйственной деятельности в первую очередь муниципалитетов, с тем чтобы они вместе могли там и транспортные вопросы решать, и вопросы коммунальные.

С точки зрения моногородов мы видим, что у нас треть моногородов уже смогла преодолеть зависимость от градообразующих предприятий. В то же время у нас есть территории опережающего социально-экономического развития в моногородах. И в тех моногородах, где безработица по-прежнему в два раза превышает среднероссийскую, Правительством рассматривается решение продлить на два года сроки действия льготных страховых взносов для таких моногородов, где ТОСЭРы созданы. Поэтому тоже это решение – вот сегодня правительственная комиссия у Юрия Петровича [Трутнева] прошла – было поддержано.

По приграничным территориям, где сложилась непростая ситуация, особенно приграничным территориям рядом с недружественными странами: сформирован и закреплен перечень таких муниципалитетов – их 34, и, соответственно, объекты в таких муниципалитетах будут обладать приоритетом при включении в федеральные программы, я имею в виду отраслевые программы. Поэтому здесь мы вместе с регионами и муниципалитетами будем работать, с ФОИВами, с тем чтобы это правило заработало.

И наконец, существует много других мер поддержки. Я уж не говорю о национальных проектах – это все-таки основной инструмент поддержки, 750 миллиардов за последние три года. Это и федеральный проект «Формирование комфортной городской среды», это конкурс лучших муниципальных практик и, конечно, программы по поддержке малого и среднего бизнеса и туризма в

регионах. Это тоже Руслан Николаевич [Кухарук] отметил, я выхватил из его речи: Мышкин, Териберка – это как раз территории, которые рванули за счет развития туризма, за счет местного бизнеса и местного актива. Поэтому мы эти вопросы будем поддерживать. По Вашему поручению на прошлой неделе Правительство объявило конкурс по поддержке модульных гостиниц – это как раз то, что в первую очередь тоже идет в муниципалитеты, это небольшие объекты для развития местного туризма.

Завершаю выступление. По Вашему поручению на прошлом Совете по местному самоуправлению мы обновили процедуру оценки регулирующего воздействия, как Руслан Николаевич уже сказал, по новым требованиям, мы предотвратили установление новых порядков, которые расходы муниципалитетов и регионов увеличили бы на 320 миллиардов рублей – это та нагрузка на бюджетную систему, которая легла бы, если бы этого процесса не было. Но муниципалитеты абсолютно правильно ставят вопрос: а что делать с ранее существовавшими требованиями? И это то, что Вы во вступительном слове сказали, Владимир Владимирович. Мы готовы организовать эту работу и выявить самые дорогие из них, те, что можно оптимизировать.

И вопрос синхронизации систем оценки губернаторов и местного самоуправления мы тоже поддерживаем и считаем правильным систему местного самоуправления в рамках концепции единой публичной власти встроить и сделать продолжением системы оценки губернаторов. Такие предложения мы тоже готовы подготовить.

Уважаемый Владимир Владимирович, мы все обсудили предварительно с нашими коллегами на муниципальном уровне. Я тут присоединяюсь к словам благодарности в адрес Администрации и ВАРМСУ, которые действительно вот этот диалог, явно востребованный и эффективный, очень качественно организовали. (...)

*А.Г. Силуанов, Министр финансов Российской Федерации.* (...) Три соображения.

Первое – это стимулы к росту собственной базы муниципалитетов. Также об этом говорили. Мы считаем, что субъектам Российской Федерации нужно пользоваться правом передавать вместо финансовой помощи нормативы налогов. Есть такая практика по налогам на доходы физических лиц, достаточно большое количество регионов пользуется. Но мы еще выступаем за то, чтобы доходы от упрощенной системы налогообложения, поскольку это местный уровень непосредственно, организация малого бизнеса, передавать больше в счет финансовой помощи субъектам Российской Федерации. Хорошая практика: ты заработал больше – осталось у тебя больше. Этим надо пользоваться, но решение здесь принимает субъект Российской Федерации, поэтому у меня обращение к регионам.

Второе – тоже обсуждалось – инициативное бюджетирование. Надо, мне кажется, это вводить в более широкую практику для муниципалитетов, в первую очередь поселенческого уровня, самого низового уровня. Через механизмы финансовой помощи субъект предоставляет различные виды поддержки муниципалитетам, и как одно из условий – включать туда условие развития инициативного бюджетирования.

Что сейчас? Мы видим, что в рамках инициативного бюджетирования рассматривается всего около 40 миллиардов рублей бюджетных расходов. Это, если посмотреть только по бюджетам поселенческим, около одного процента всего расходов. Конечно, нужно больше наращивать объемы такого участия граждан, в первую очередь в направлении приоритетов поселенческих бюджетов.

Что мы видим? Конечно, надо больше привлекать ресурсов и бизнеса к решению вопросов местного самоуправления, в первую очередь на самом низовом уровне, в поселении, потому что софинансирование [со стороны] населения и бизнеса составляет из общего объема инициативного бюджетирования два с небольшим миллиарда рублей. Можно было бы, конечно, здесь побольше посмотреть. Я думаю, что субъекты вместе с муниципалитетами могли бы этому уделять больше внимания.

И третий вопрос – это штрафы: списывать, не списывать? Какая логика здесь? Владимир Владимирович, если списывать всем – наверное, плохой прецедент. Речь ведь идет о штрафах, которые вводятся для муниципальных чиновников и так далее. У нас, если списать штрафы, люди скажут: у нас тоже штрафы есть, те же самые штрафы ГИБДД за превышение скорости, почему бы и нам не списать? То есть списание всем – плохой прецедент.

Что предлагается? Действительно, правильно здесь и Вы говорили о том, что есть штрафы, которые по закону должны быть наложены, а с другой стороны, невозможно выполнить норму закона. Возможно, здесь [надо] сформировать какую-то третейскую комиссию из представителей Федерации, из субъектов Российской Федерации, чтобы такие нюансы, тонкие моменты могли бы быть рассмотрены. И тогда по решению комиссии уже определяться по таким спорным, пограничным вопросам: надо или не надо штраф выполнять, может быть, даже где-то и пересматривать решение о штрафе. То есть какой-то должен быть орган в субъекте Российской Федерации, который мог бы такие вопросы индивидуально рассматривать. Но мне кажется, что списывать всем штрафы, наверное, было бы несправедливо.



И в заключение по вопросу – он тоже поднимался – об освобождении от уплаты налога на имущество учреждений органов местного самоуправления: это налог региональный, такие полномочия есть у субъектов Российской Федерации. Если регион такие решения принимает – это его полномочия. Но есть сильные муниципалитеты, есть города те же самые, какие-то районы и так далее, где достаточный уровень бюджетной обеспеченности и возможности заплатить налоги. В конечном счете для бедных поселений, у которых нет своей собственной базы, платить за учреждения – это трата бюджетных средств. Но, с другой стороны, они действительно возвращаются в виде дотаций или в виде других инструментов поддержки. Поэтому это решение может быть реализовано субъектами Российской Федерации. Тоже можно нам вместе с регионами дать такое поручение – отработать этот вопрос. (...)

*А.Н. Диденко, председатель Комитета Государственной Думы по региональной политике и местному самоуправлению.* (...) Муниципальное сообщество у нас многочисленное – более 500 тысяч человек, которые каждый день на своем рабочем месте общаются с людьми. И они действительно после поправок к Конституции являются той входной группой, первым человеком, первым контактом, через который наши граждане судят в целом о единой системе публичной власти, поэтому на них, конечно, огромная ответственность.

Наша задача как парламентариев – создать необходимые правовые основы на федеральном уровне, с тем чтобы у муниципалитетов, у больших и малых городов, у сельских территорий были все рычаги для того, чтобы свои территории развивать, а население могло быть вовлечено в эти процессы и чувствовать удовлетворение от этой совместной работы.

Как Вы знаете, в развитие поправок к Конституции был внесен в Государственную Думу проект Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти». Это произошло параллельно с тем, как мы денонсировали Европейскую хартию местного самоуправления, что, на мой взгляд и как эксперта, и как председателя Комитета, как парламентария, абсолютно справедливо. Мы должны найти свою уникальную модель организации местной власти и своих территориальных основ, системы власти на местах и форматы взаимодействия граждан с этими властными институтами.

На сегодняшний день к принятому в первом чтении проекту закона поступило огромное количество поправок, больше тысячи, что лишний раз заставляет нас удостовериться в том, что законопроект вызвал живой интерес у экспертов, у муниципалитетов, у наших губернаторов. Продолжают поступать поправки.

Мы очень широко обсуждали закон перед принятием в первом чтении и на площадке Общественной палаты, и на площадке Всероссийской ассоциации [развития] местного самоуправления, в ВСМС, в ОКМО, во Всероссийской организации территориального общественного самоуправления – то есть было на самом деле всенародное экспертное и общественное обсуждение. Очень надеюсь, что в ближайшее время нам удастся разрешить все те проблемы, о которых высказались главы местных поселений, муниципальных районов, [которые] предложили свое видение дошлифовки, доусовершенствования нового проекта Федерального закона об общих принципах организации местного самоуправления. (...)

*А.А. Шевченко, председатель соответствующего Комитета Совета Федерации по федеративному устройству, региональной политике, местному самоуправлению и делам Севера.*

Я хотел бы, наверное, в добавление к коллеге сказать, что сегодня мы обсуждаем очень важную тему для всех муниципальных образований.

Когда вносили новый закон, 131-й Федеральный закон, который был принят уже в 2003 году, для своего времени он был, конечно, интересный, прогрессивный. Но пришло время его менять, потому что очень много было принято поправок, и сегодня мы на площадке Совета Федерации – очень важно, что с обратной связью со всеми регионами, – обсуждаем этот закон.

Действительно, очень много поступило поправок, и сегодня затронули одну из тем, Владимир Владимирович, о которой Вы сказали, – это проведение инвентаризации полномочий местного самоуправления. Это очень важный вопрос, на который все обращают внимание.

Мы в порядке подготовки к сегодняшнему заседанию проводили стратегические сессии на площадках ВАРМСУ и там обсуждали с коллегами в том числе и новый федеральный закон. Очень отрадно, что большинство участников сказали: да, закон нужен, закон мы ждем.

Но закон необходимо еще раз, наверное, доработать, тем более с учетом сегодняшнего заседания, для того чтобы этот закон стал действительно той нормой, которая сегодня нам всем очень нужна. (...)

## НА ПОВЕСТКЕ: ФОРМИРОВАНИЕ КОМФОРТНОЙ ГОРОДСКОЙ СРЕДЫ\*

О.В. Изутова

*На заседании Совета по местному самоуправлению при Совете Федерации сенаторы, депутаты, представители федеральных органов власти обсудили реализацию федерального проекта «Формирование комфортной городской среды» и другие вопросы, связанные с обеспечением комфортной среды и благоприятных условий жизнедеятельности граждан на территориях муниципальных образований.*

Сегодня на федеральном уровне есть несколько инструментов для решения вопроса обеспечения комфортной среды проживания граждан. Ключевой из них — федеральный проект «Формирование комфортной городской среды», который реализуется в рамках национального проекта «Жилье и городская среда». Как отметили многие спикеры заседания, данный федеральный проект является очень эффективным инструментом поддержки мероприятий по благоустройству территорий и созданию комфортной среды. Срок его действия — до 2024 года. Вместе с тем значительная часть регионов высказывается за продление срока реализации проекта до 2030 года.

### Популярный и востребованный проект

Как отметил первый заместитель председателя Совета Федерации А. А. Турчак, в рамках данного проекта с 2019 года благоустроено почти 23 тысячи общественных территорий и около 33 тысяч дворов. В 2022 году завершено благоустройство 5,3 тысячи общественных территорий и 5,8 тысячи дворов. «Благодаря поправкам в федеральный бюджет нам удалось увеличить финансирование в 2023 году с 50 до 56 миллиардов рублей. Из них 20 миллиардов достанется победителям Всероссийского конкурса лучших проектов создания комфортной городской среды, — сообщил сенатор. — Реализация мероприятий по благоустройству сельских территорий осуществляется в рамках соответствующей госпрограммы. Нам также удалось увеличить ее финансирование при рассмотрении бюджета во втором чтении». По словам первого вице-спикера Совета Федерации, на мероприятия по благоустройству сельских территорий в текущем 2023 году будет выделено свыше 25 миллиардов рублей. Это позволит обеспечить десяткам тысяч жителей доступ к современной инфраструктуре для отдыха, досуга и спорта, улучшить освещение, дороги на селе.

На сегодняшний день «Формирование комфортной городской среды» — самый крупный проект и в рамках инициативного бюджетирования, в который вовлечены миллионы граждан. «В 2022 году на голосование впервые были вынесены не только объекты благоустройства, но и дизайн-проекты уже отобранных ранее объектов. В отборе приняли участие 10,7 миллиона человек. Второй год подряд голосование проводится исключительно в онлайн-пространстве на базе единой цифровой платформы», — рассказал Турчак.

«Мы продолжаем получать запросы об увеличении числа участников Всероссийского конкурса лучших проектов создания комфортной среды, — подчеркнул спикер. — Уже принято решение о допуске к конкурсу городов численностью до 200 тысяч человек (ранее в конкурсе участвовали только города с населением не более 100 тысяч человек. — *Прим. ред.*). Посмотрим, насколько вырастет число заявок, и далее будем обсуждать возможность участия городов с численностью до 300 тысяч».

Привлечение жителей к контролю за реализацией проекта «Формирование комфортной городской среды» — следующий вопрос, который должен найти свое решение. Турчак напомнил, что в рамках федерального проекта по капитальному ремонту образовательных учреждений ни один акт о завершении ремонта школы не принимается без подписи представителей общественного комитета, в который входят родители, учителя, ученики. В рамках проекта «Формирование комфортной городской среды» также необходимо вовлекать граждан во все этапы благоустройства: от разработки концепции дизайн-проекта, выбора строительных материалов до контроля за ходом строительно-монтажных работ и приемки работ. Вопрос более активного вовлечения граждан в реализацию мероприятий проекта поддержал И.Э. Файзуллин, министр строительства и жилищно-коммунального хозяйства РФ. В то же время он заметил, что процесс

\* Изутова О.В. На повестке: формирование комфортной городской среды: [о заседании Совета по местному самоуправлению при Совете Федерации 11 января 2023 года] / О.В. Изутова // Бюджет. – 2023. - № 2. – С. 46-49

приемки работ по благоустройству территорий не всегда осуществляется по нормам Градостроительного кодекса, по которым обычно вводятся объекты капитального строительства, поэтому сегодня нужно определить и отработать форму и формат взаимодействия с общественностью.

### **Комфортный — это не только ухоженный**

Также министр напомнил, что в соответствии с национальными целями развития, поставленными Президентом РФ, к 2030 году необходимо в полтора раза увеличить индекс качества городской среды. В то же время комфортную городскую среду создают не только парки и дворы, а еще и качественные жилищно-коммунальные услуги, энергоэффективные дома, развитая и сбалансированная городская инфраструктура.

По предварительным данным, озвученным министром, в 2022 году 3,6 миллиона россиян улучшили жилищные условия. Введено в эксплуатацию около 102 миллионов квадратных метров жилья. По программе расселения граждан из аварийного жилья 167,8 тысячи граждан получили благоустроенное жилье, это на 48% больше, чем планировалось. «Повысилось качество питьевого водоснабжения, в 2022 году 77 регионов завершили строительство 320 объектов, что позволило увеличить долю населения, обеспеченного качественной водой, до 87,8 процента, в том числе по городам — 94,3 процента», — рассказал глава Минстроя России.

С 2021 года действует набор мер господдержки, разработанный для улучшения жилищных условий граждан и стабильного развития регионов как в экономическом, так и в социальном контексте — инфраструктурное меню с объемом финансирования более одного триллиона рублей. В рамках инфраструктурных бюджетных кредитов в прошедшем году субъекты РФ получили практически 250 миллиардов. Треть этой суммы направлена на жилищно-коммунальное хозяйство, на подготовку территорий для будущего жилищного строительства.

Что касается финансирования проектов по строительству, реконструкции, модернизации инфраструктуры за счет предоставления средств ФНБ Фонду ЖКХ, то, по словам министра, уже одобрено проектов на 145,9 миллиарда рублей. Поступило 337 заявок из 81 региона. По результатам 2022 года заключено 213 договоров на 118 миллиардов рублей.

«Мы получили поручение президента — увеличить финансирование за счет инфраструктурных облигаций, — подчеркнул Файзуллин. — Сегодня на рассмотрении “Дом.РФ” находятся 113 проектов из 44 регионов. Объем финансирования по данному направлению увеличен до 300 миллиардов рублей. Все эти средства помогут кардинально изменить наши территории и позволят построить большое количество необходимого жилья».

Вместе с тем, несмотря на мощную поддержку регионов в вопросе формирования комфортной среды, на решение всех проблем средств не хватит, поэтому глава Минстроя России посоветовал регионам изыскивать и собственные ресурсы для данного направления.

### **Взгляд и предложения субъектов РФ**

Как рассказал А.А. Шевченко, председатель Комитета Совета Федерации по федеративному устройству, региональной политике, местному самоуправлению и делам Севера, в преддверии заседания совета был проведен детальный анализ ситуации в регионах с реализацией мероприятий проекта «Формирование комфортной городской среды». Информация поступила из 62 субъектов РФ. Субъекты РФ также считают, что следует рассмотреть возможность дополнений федерального проекта показателями, отражающими количество благоустроенных дворовых территорий. Кроме того, они считают целесообразным дать регионам право снижать процент участия собственников жилья в финансировании благоустройства дворов по дополнительным работам. «Это позволит расширить практику участия граждан в реализации соответствующих проектов. О необходимости расширения этой практики нам сообщили Ненецкий автономный округ, Хабаровский край, Республика Ингушетия и другие регионы», — пояснил Шевченко.

Недостаточное обеспечение местных бюджетов доходными источниками для исполнения вопросов местного значения, связанных с созданием комфортной среды, — еще один проблемный вопрос, который озвучила значительная часть регионов. В их числе Белгородская, Псковская области, Еврейский автономный округ, республики Ингушетия, Коми, Хабаровский край и другие. «К сожалению, проблема нехватки собственных финансовых ресурсов по-прежнему актуальна для большинства муниципалитетов, — рассказал сенатор. — Данная проблема усугубляется еще тем, что в значительной части муниципалитетов отсутствуют средства не только на создание самих объектов благоустройства, но и на разработку проектно-сметной документации на них. Об этом пишут Республика Адыгея, Белгородская область и другие регионы». По словам

спикера, именно отсутствие проектно-сметной документации зачастую не позволяет муниципальным образованиям получать поддержку от органов государственной власти в виде софинансирования и участвовать в региональных программах. «Мы рекомендуем регионам помогать муниципалитетам с разработкой проектно-сметной документации на объекты благоустройства. Например, закладывать соответствующие мероприятия и средства на софинансирование разработки ПСД в свои госпрограммы», — отметил Шевченко.

Особое внимание приковано к регионам Дальневосточного федерального округа и Арктической зоны РФ. Особые природно-экономические и климатические условия, сложная транспортная доступность, удаленность населенных пунктов, высокая стоимость транспортировки строительных материалов и другие факторы очень сильно влияют на реализацию мероприятий в сфере благоустройства. Поэтому, по мнению Шевченко, необходимо более тщательно подходить к учету данных особенностей при определении объемов субсидий этим регионам на реализацию мероприятий по благоустройству.

Не менее важный вопрос — благоустройство сельских территорий. «Сегодня поддержка соответствующих мероприятий осуществляется в рамках госпрограммы комплексного развития сельских территорий, — рассказал сенатор. — Финансирование данной программы ограничено, его не хватает. Об этом нам сообщили Республика Алтай, Чеченская Республика, Новосибирская область и другие регионы. Поэтому мы предлагаем подумать об увеличении финансирования мероприятий данной программы».

### Индекс качества

Реализация нацпроекта «Жилье и городская среда» и входящих в его состав федеральных проектов, в том числе проекта «Формирование комфортной городской среды», стала темой мероприятий Счетной палаты РФ. По их результатам аудиторы, в частности, отметили недостатки методики формирования индекса качества городской среды. Индекс города определяется на основании суммы значений всех индикаторов. Всего индикаторов 36. Однако, как подчеркнула Н.А. Трунова, аудитор Счетной палаты, методика в расчете индекса не учитывает количество благоустроенных как дворовых, так и общественных территорий. То есть мероприятия по формированию комфортной городской среды не оказывают влияние на достижение цели данного проекта. «Мы давали рекомендацию — скорректировать данный показатель в сторону тех мероприятий, которые реализуются сейчас по данному направлению», — сообщила спикер.

В целом, по словам аудитора, федеральный проект реализуется эффективно и запланированные показатели достигаются. «В 2021 году было всего два региона, которые не выполнили показатели, что является погрешностью, а не общим фоном», — отметила Трунова. Она также указала, что есть отдельные населенные пункты, где ведется продуманная градостроительная политика и где на уровне именно муниципальных органов выстроена система использования разных источников финансирования для комплексного развития городской среды. Таким населенным пунктом является, в частности, город Кисловодск. «Мы сформировали карту по общественным пространствам, которые были реконструированы за счет разных источников, в том числе внебюджетных средств, — рассказала спикер. — Кисловодску удалось достичь появления не отдельных реконструированных общественных пространств, а целостной системы пешеходных и зеленых зон. К сожалению, в индексе качества городской среды сейчас такие продуманные муниципальные практики не учитываются».

Аудитор также считает, что комфортная городская среда — это не только дворы, общественные пространства, крайне важное значение имеет комплексность развития жилых территорий и эстетика современных городских кварталов. «Мы отмечали, что, несмотря на достижение общих показателей по вводу жилья, есть ряд проблем», — подчеркнула аудитор. В частности, она назвала такие, как обеспечение социальной инфраструктурой новых жилых кварталов, преобладание строительства многоэтажного и высотного жилья. «Тенденция крайне непозитивная, поскольку существенно растет нагрузка на сети (электроснабжения, водоснабжения, дорожные и т. д) наших городов, которые на это не запланированы, — считает Трунова. — Кроме того, данная ситуация не соответствует стандарту комплексного развития территорий, который в свое время был разработан Минстроем России».

Спикер также отметила высокую долю однокомнатных квартир во вводимом жилье. «Мы не можем говорить о нормальной социальной среде, когда у нас по некоторым регионам, как, например, в Ленинградской области, во вводимом жилье более 65 процентов — однокомнатные квартиры», — указала аудитор. По ее словам, для нивелирования данных проблем Счетная палата предлагала осуществлять господдержку только тех проектов в сфере жилищного строительства,



которые соответствуют стандарту комплексного развития территорий жилой застройки. Аудиторы советовали дифференцировать меры государственной поддержки жилищного строительства в соответствии с особенностями рынка жилья и социально-экономическим потенциалом регионов, их стратегиями развития строительной отрасли. Кроме того, спикер считает целесообразным предоставить возможность субъектам РФ и муниципалитетам определять дополнительные элементы градостроительных регламентов, что позволит учесть специфику территории при регулировании в целом городской среды.

### **Позиция Минэкономразвития и Минфина России**

По мнению Д.С. Вахрукова, заместителя министра экономического развития, проект «Формирование комфортной городской среды» очень хорошо себя проявил и не требует какого-то реформирования. Здесь могут быть только точечные донастройки с учетом поступивших предложений от участников заседания. Мероприятия данного проекта способствует сбалансированному пространственному развитию территорий, а также создают условия для развития малого, среднего предпринимательства. Кроме того, создание комфортной среды проживания помогает сохранить высококвалифицированные кадры в муниципалитетах и сельских территориях.

Что касается продления действия федерального проекта «Формирование комфортной городской среды», то Д.С. Хворостухина, заместитель директора Департамента межбюджетных отношений Минфина России, сообщила, что правительство планирует продлить действие национальных проектов, в частности национального проекта «Жилье и городская среда», в который входит федеральный проект «Формирование комфортной городской среды». «При принятии решения будут определены сроки продления, а также объемы финансирования на 2025 год, — подчеркнула Хворостухина. — Сейчас суммы средств на реализацию национальных проектов существенно сокращены, поскольку не было принято решение о том, какие национальные проекты будут продлеваться, на какие сроки и т. д.»

При этом, по словам спикера, программа «Комплексное развитие сельских территорий» стала одним из приоритетных направлений при формировании бюджета на 2023-2025 годы. «Благодаря усилиям депутатов, сенаторов существенно увеличен объем средств на реализацию этой государственной программы — на 30 миллиардов рублей, — рассказала Хворостухина. — Из них половина пришлась на федеральный проект по благоустройству «Современный облик сельских территорий».

## В МОСКВЕ ЗАВЕРШИЛИСЬ СТРАТЕГИЧЕСКИЕ СЕССИИ МАРАФОНА «МУНИЦИПАЛЬНЫЙ ДИАЛОГ»\*

**Но процесс выработки механизмов повышения эффективности системы  
муниципального управления продолжается**

---

*В. Ясенева*

---

В Москве завершились стратегические сессии марафона «Муниципальный диалог», но процесс выработки механизмов повышения эффективности системы управления, а следовательно - качества жизни граждан продолжается, рассказала корреспонденту «Известий» сопредседатель Всероссийской ассоциации развития местного самоуправления Ирина Гусева.

Каждый человек хочет, чтобы его проблемы решались максимально быстро, причем на той земле, где он живет. Ведь по большому счету людям неважно, чьими полномочиями: федерации, региона или муниципалитета являются ремонт дорог или уборка мусора. Важен результат. Поэтому со всеми вопросами люди обращаются в местную администрацию, к тем, кто ближе всего. И от того, насколько оперативно удовлетворяются запросы людей, зависит качество жизни в каждом конкретном муниципалитете.

Эффективно решить проблему можно лишь при тесном взаимодействии всех уровней власти.

14 февраля Всероссийская ассоциация развития местного самоуправления (ВАРМСУ) запустила марафон «Муниципальный диалог». Старт ему дал первый заместитель руководителя администрации президента Российской Федерации Сергей Кириенко. По сути, был создан постоянно действующий механизм выстраивания обратной связи с органами местного самоуправления.

С самых первых минут «Муниципальный диалог» объединил свыше 100 тыс. представителей муниципального сообщества страны из разных уголков России. На созданную для обмена опытом и предложений цифровую платформу ВАРМСУ за полтора месяца поступило более 81 тыс. инициатив от глав, муниципальных служащих крупных городов и маленьких сельских поселений по 13 темам.

Анализ и систематизация обращений показали, что органы местного самоуправления наиболее сильно волнуют вопросы кадрового потенциала и популяризации муниципальной службы, муниципальной экономики, взаимодействия с контрольно-надзорными органами и пространственного развития территорий. Эти темы и составили четыре основных направления стратегических сессий, которые прошли в Москве при участии глав муниципальных образований и экспертного сообщества страны.

Главы муниципалитетов говорили открыто по каждой проблеме, причем, как отмечает Ирина Гусева, не только обозначали ее, но и предлагали пути решения многих вопросов. Участники стратегической сессии отмечали необходимость обучения, поскольку компетенции руководителя должны соответствовать стремительно меняющемуся миру, чтобы в полной мере реализовывать запросы жителей. Решением вопроса может стать создание Школы мэров, о которой сказал во время открытия «Муниципального диалога» Сергей Кириенко.

Звучали в ходе стратегических сессий предложения о внедрении механизма дистанционного обучения. Образовательной площадкой способна стать Всероссийская ассоциация развития местного самоуправления, готовая реализовывать востребованные муниципалами программы. К беседе подключались эксперты, в числе которых заместитель министра науки и высшего образования РФ Айрат Гатияров, и.о. ректора РАНХиГС Алексей Комиссаров, заместитель генерального директора АНО «Россия - страна возможностей», ректор мастерской управления «Сенеж» Андрей Бетин.

Как говорит Ирина Гусева, диалог показал, что в отдельных муниципалитетах уже есть механизмы решения обозначенных на марафоне вопросов. Так, в Норильске успешно работает школа молодого специалиста, более того, создан институт наставничества, а в Самарской области реализуется проект «Старт-форсаж», который показал свою эффективность как инструмент поддержки уровня компетенции муниципальных служащих, находящихся в отпуске по уходу за ребенком.

---

\* Ясенева В. Ирина Гусева: рядом с людьми и ради людей. В Москве завершились стратегические сессии марафона «Муниципальный диалог» / В. Ясенева // Известия. – 2023. - 18 апр. – С. 3

- Одной из задач «Муниципального диалога» является сбор и систематизация уже существующих механизмов для их доработки и распространения в масштабах страны. Для этого мы обмениваемся опытом, плотно взаимодействуем с федеральными экспертами. А цель одна: чтобы каждый человек в каждом городе или поселении почувствовал на себе заботу и внимание, - отмечает Ирина Гусева.

Наряду с кадрами муниципальные команды волнует вопрос экономики. Главы говорили о развитии туристической отрасли в муниципалитетах: агро- и индустриальном туризме, спортивном и лечебно-оздоровительном направлении. Как показывает практика, точки роста есть в каждом муниципальном образовании, важно увидеть потенциал и умело его использовать. Это относится к Шуе Ивановской области, к Уварово Тамбовской области, где вишня, по словам Ирины Гусевой, превратилась в знаковый символ, а поток туристов за счет раскрутки бренда вырос в разы. Благодаря развитию муниципалитетов страна постепенно становится самодостаточной: у нас есть свои молочные фермы, как, например, в Подмосковье, и рисовые чеки в Калмыкии.

Представитель Ульяновской области отметил значимость программы развития села. Благодаря принятым программам развития сельских территорий, отмечают главы, туда приходит бизнес. А с учетом того, что земельный налог остается в муниципалитетах, многие из них активизировали работу по привлечению инвесторов на земли сельхозназначения. Вместе с тем у глав есть запрос на создание единой карты инвестора, которая даст бизнесу представление об имеющихся на той или иной территории возможностях.

- На уровне государства создано достаточное количество инструментов, которые позволяют развиваться районам, городам и поселениям, а значит, повышать там качество жизни. Нужно лишь владеть этими знаниями и уметь пользоваться, - отмечает Ирина Гусева. Эта тема была лейтмотивом обсуждения с экспертами каждого направления. Среди них - заместитель министра строительства и жилищно-коммунального хозяйства РФ Алексей Ересько, заместитель министра труда и соцразвития России Елена Мухтиярова.

Оживленной была дискуссия на тему контроля и надзора. Без них немыслима ни одна государственная система. И здесь основная цель - выстроить такое взаимодействие, чтобы максимально эффективно решать вопросы безопасности на местах.

Стоит отметить, что в обсуждении актуальных для всех направлений приняли также участие зампред правительства РФ Дмитрий Григоренко, министр экономического развития России Максим Решетников, статс-секретарь - замминистра экономического развития РФ Алексей Херсонцев, заместитель главы МЧС России Анатолий Супруновский и другие руководители профильных министерств и ведомств.

Дискуссионная площадка марафона «Муниципальный диалог» собрала глав со всей страны. За одним столом работали представители северных регионов с 30-градусным морозом и Краснодарского края, где в этот же день было +20 °С. Разная география, разные по площади территории, разное финансирование. Но всех объединяют любовь к малой родине и стремление служить людям.

В ходе марафона «Муниципальный диалог» поступали запросы из ДНР, ЛНР, Херсонской и Запорожской областей. Главная задача для них - увидеть лучшие практики управления, посмотреть, как работают их коллеги, и использовать передовые наработки в своей деятельности.

По сути все, о чем говорили главы на стратегических сессиях с федеральными экспертами, созвучно задачам президента РФ. Все уровни власти - и муниципальные, и государственные служащие - должны быть сосредоточены вокруг интересов жителей, их потребностей, считает Ирина Гусева.

- Все, что мы делаем, мы делаем во благо человека, где бы он ни проживал: в крупном городе или небольшом селе. Мы работаем рядом с людьми и ради людей, - подчеркнула сопредседатель ВАРМСУ.

На многие вопросы, говорит Ирина Гусева, ответы уже есть. Нужно лишь обобщить имеющуюся практику и сделать действенные и уже зарекомендовавшие себя инструменты открытыми для всего муниципального сообщества. Такую цель ставит перед собой Всероссийская ассоциация развития местного самоуправления.

## ВСТРОИТЬСЯ В СИСТЕМУ: МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ В УСЛОВИЯХ НОВОЙ ФЕДЕРАЛЬНОЙ РЕФОРМЫ\*

*М.Р. Зазулина, кандидат философских наук  
(Институт философии и права Сибирского отделения РАН)*

### Введение

Внесение поправок в Конституцию РФ в 2020 г. ознаменовало начало нового этапа в выстраивании системы политических институтов в стране. Часть поправок касалась сферы местного самоуправления, которое стало трактоваться как элемент системы единой публичной власти. В качестве второго элемента системы Конституция определила органы государственной власти, на законодательном уровне закрепив дуумвират государства и самоуправления. Несмотря на понимание экспертным сообществом факта, что реализация поправок изменит федеральное и региональное законодательство, никто не выдвигал гипотез о возможной кардинальной реформе системы власти в целом и местного самоуправления в частности.

В сентябре 2021 г. на рассмотрение ГД РФ был представлен Проект ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» (далее – ФЗ-414).

В декабре 2021 г., пройдя все стадии рассмотрения, законопроект был принят. Новый закон предусматривает унификацию органов власти во всех субъектах РФ, расширяет основания для увольнения глав регионов и снимает запрет для глав регионов на время нахождения в должности больше чем на два срока подряд<sup>1</sup>. В декабре 2021 г. на рассмотрение ГД РФ был представлен Проект ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» (далее – Законопроект МСУ-2021)<sup>2</sup>. На данный момент проект рассмотрен в первом чтении и находится на доработке. Так же как и ФЗ-414, Законопроект МСУ-2021 «подготовлен в развитие положений Конституции Российской Федерации о единой системе публичной власти»<sup>3</sup>, но в отличие от ФЗ-414 он предполагает более кардинальные изменения, связанные с институциональной реорганизацией местного самоуправления в РФ. Предполагается, что отдельные положения нового законопроекта вступят в силу уже с 01.01.2023. До 01.01.2028 будет длиться переходный период, после чего ФЗ № 131-ФЗ от 06.10.2003 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – ФЗ-131), действующий сейчас, утратит силу, и в полном объеме начнут действовать положения нового закона.

Разработчиками и инициаторами внесения обоих законопроектов стали глава комитета Совета Федерации по конституционному законодательству и госстроительству А.А. Клишас и председатель комитета Госдумы по госстроительству и законодательству П.В. Крашенинников. Оба принимали активное участие в разработке законопроекта о внесении поправок в Конституцию РФ, а кроме этого являются авторами более ста законопроектов, получивших одобрение (в том числе инициаторами прошедших в 2020 г. реформ в избирательном законодательстве, связанных с введением многодневного голосования). Судьба инициатив, выдвигаемых этими законодателями ранее, заставляет предположить, что Законопроект МСУ-2021 получит одобрение и вступит в силу, а следовательно, может быть рассмотрен как начало очередного этапа развития местного самоуправления в РФ. Либо как минимум можно утверждать, что он выступает в качестве возможной альтернативы дальнейшего развития местного самоуправления т. к. оказался вынесен на обсуждение.

С такой точки зрения актуальным представляется анализ предлагаемых Законопроектом МСУ-2021 нововведений и их возможных последствий для институциональной организации отечественного местного самоуправления, в том числе для его существования в качестве самостоятельного института. Цель данной работы заключается в выявлении и анализе особенностей реорганизации местного самоуправления в условиях встраивания в единую систему публичной власти и обсуждения Проекта ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти».

Для этого предполагается решить следующие задачи:

\* Зазулина М.Р. Встроиться в систему: местное самоуправление в условиях новой федеральной реформы / М.Р. Зазулина // Вестник Кемеровского государственного университета. Серия: Политические, социологические и экономические науки. - 2022. - Т. 7 № 3. - С. 275-284

- проанализировать положения Конституции РФ, касающиеся местного самоуправления и его места в единой системе публичной власти;
- исследовать развитие положений о единой системе публичной власти в рамках Законопроекта-2021;
- проанализировать основные нововведения Законопроекта-2021, связанные с изменением институциональной организации местного самоуправления, и выявить их возможные последствия;
- дать характеристику нового этапа в развитии местного самоуправления в РФ.

Решение общей цели исследования и поставленных задач предполагает использование следующих методов: анализ законодательной базы, анализ данных, относящихся к развитию местного самоуправления, предоставляемых Минфином и Минюстом РФ, анализ экспертных и научных публикаций по проблемам исследования.

На данный момент имеется достаточно большой объем работ правоведческого характера, посвященных анализу поправок, внесенных в Конституцию РФ в части, касающейся местного самоуправления. В том числе обсуждаются особенности его правового статуса в рамках единой системы публичной власти, которые следуют из обновленного текста Конституции РФ [1–4].

Объем научных исследований, посвященных анализу непосредственно нового законопроекта, пока небольшой в силу недавнего характера нововведений. Общим для всех исследований выступает обеспокоенность авторов значительным сокращением самостоятельности сферы местного самоуправления и возможностью полного исчезновения этого института [5; 6]. Подробный анализ законопроекта провел В.А. Зикеев и сделал правомерный вывод о переосмыслении роли местного самоуправления в системе российского государства в сторону технократического понимания в качестве третьего уровня публичной власти [7].

Особенностью работы над законопроектом после внесения его в ГД РФ можно считать широкое привлечение к его обсуждению экспертного сообщества и общественности. По поводу законопроекта имеется ряд официальных экспертиз со стороны Правительства РФ<sup>4</sup>, ГД РФ<sup>5</sup>, Совета по правам человека<sup>6</sup>. Также на данный момент в стадии формирования находятся заключения Законодательных Собраний субъектов РФ. В январе-феврале 2022 г. Всероссийская ассоциация развития местного самоуправления (ВАРМСУ) провела масштабные публичные обсуждения по изучению проблем и предложений к Законопроекту МСУ-2021. В круглых столах ВАРМСУ приняли участие более 15 тыс. человек. Предложения поступили от Советов муниципальных образований более чем 40 субъектов РФ и свыше 150 муниципальных образований<sup>7</sup>. Опыт проведения столь масштабных публичных слушаний сам по себе является беспрецедентным. В то же время формирование консолидированного мнения муниципального сообщества в отношении законопроекта (а именно это было одной из целей) вряд ли можно считать достигнутым. Каждый пункт реформы и каждый предлагаемый законодателями способ решения имеющихся проблем вызвал весь спектр возможных реакций. Общим в данном случае можно считать понимание представителями экспертного сообщества, независимо от занимаемой точки зрения, неизбежности происходящих изменений и признание вертикализации местного самоуправления и усиливающегося сближения с государственной властью.

Мы полагаем, что весь политико-правовой контекст, в котором осуществляется принятие нового законопроекта, свидетельствует о том, что грядущую реформу местного самоуправления следует рассматривать не только как ожидаемую реализацию на федеральном уровне положений, закрепленных в Конституции РФ, но и как часть единой большой реформы по выстраиванию новой системы власти в РФ, затрагивающей сразу ее федеральный, региональный и муниципальный уровни. Данный тезис является основополагающим для объективной оценки изменений, происходящих в системе политической власти в РФ, в том числе в системе местного самоуправления. Местное самоуправление в данном случае выступает как сфера, в отношении которой законодатель применяет положения Конституции РФ о единой системе публичной власти. На практике это предполагает не только кардинальную перестройку институциональной организации местного самоуправления, но и переосмысление его значимости в качестве института публичной власти.

### **Местное самоуправление в контексте поправок в Конституцию РФ**

Полный анализ изменений, касающихся положения местного самоуправления в новой редакции Конституции РФ, мы оставим за рамками данной статьи. Акцентируем внимание лишь на принципиальных для нашего исследования моментах. Одной из наиболее важных поправок стало введение категории публичная власть, которая ранее отсутствовала в тексте Основного



закона РФ. Так, в ч. 2 ст. 80 ранее использовавшийся термин органы государственной власти заменен на органы, входящие в единую систему публичной власти<sup>8</sup>. Именно эта категория определяет новые особенности организации местного самоуправления.

Вопросы местного самоуправления в Конституции РФ освещены в гл. 8 (ст. 130–133). В обновленном тексте отсутствует упоминание поселенческого принципа как основы территориальной организации самоуправления. Новая формулировка предусматривает более широкий выбор способов территориальной организации и провозглашает в качестве источника их формирования ФЗ: «Местное самоуправление осуществляется в муниципальных образованиях, виды которых устанавливаются федеральным законом. Территории муниципальных образований определяются с учетом исторических и иных местных традиций. Структура органов местного самоуправления определяется населением самостоятельно в соответствии с общими принципами организации местного самоуправления в Российской Федерации, установленными федеральным законом» (ч. 1 ст. 131). Кроме этого, в ст. 131 введен отдельный пункт: «Органы государственной власти могут участвовать в формировании органов местного самоуправления, назначении на должность и освобождении от должности должностных лиц местного самоуправления в порядке и случаях, установленных федеральным законом» (п. 1 ч. 1 ст. 131). Ч. 3 ст. 132 гласит: «Органы местного самоуправления и органы государственной власти входят в единую систему публичной власти в Российской Федерации и осуществляют взаимодействие для наиболее эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории». Ст. 133 касается неотъемлемых прав, закрепленных за местным самоуправлением, при этом новая редакция еще раз акцентирует внимание на том, что органы местного самоуправления выполняют во взаимодействии с органами государственной власти публичные функции.

В совокупности все отмеченные положения позволяют определить принципы взаимодействия различных элементов в единой системе публичной власти: определяющим в этой системе оказывается государственная власть, которая в том числе посредством законотворческой деятельности устанавливает рамки для власти муниципальной. Такое положение дел является вполне ожидаемым, но вызывает вопросы по поводу соответствия самостоятельной природе местного самоуправления.

Анализируя новеллы в Конституции РФ, исследователи отмечают, что внесение поправок запустило процесс создания системы публичной власти, которая объединяет в себе органы государственной власти и органы местного самоуправления и создает основу для их взаимодействия в целях «наиболее эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории». Это должно преодолеть дисбаланс между государственной и муниципальной властью, сложившийся в последние годы [2, с. 31]. «Закрепление в гл. 8 Конституции РФ и научное признание сущностного единства публичной власти в отношениях между регионами и муниципалитетами позволяет выстраивать их эффективное взаимодействие, а единство компетенции позволяет осуществлять ее перераспределение в целях повышения эффективности реализации» [8, с. 47].

В то же время категория публичная власть подвергалась критике. Несмотря на частое употребление в научной литературе, это понятие не закреплено в законодательстве и признается большинством экспертов как дискуссионное. Существующий на сегодняшний день консенсус касается необходимости его дальнейшего законодательного закрепления. Однако не существует единого мнения по поводу подхода к раскрытию его различных аспектов [7]. Одни исследователи полагают, что понятие останется неполным без включения в него в качестве третьего элемента категории гражданское общество [4]. Другие считают, что особенности употребления термина в конструкции конституционной нормы (в частности, в п. «г» ст. 71), в которой категория публичная власть предваряет категорию система федеральных органов власти, может указывать на его первостепенный и средообразующий характер [2, с. 32].

На наш взгляд, поправки в Конституцию, официально объединив в рамках единой системы органы государственной власти и местного самоуправления, тем самым легитимизировали тесное взаимодействие, уже существующее между ними, сложившееся под воздействием комплекса социально-экономических, исторических и культурных факторов. Данной позиции придерживаются и другие исследователи [3; 8]. Мы полагаем, что особенностью современного политического и законодательного процесса является раскрытие и уточнение понятия публичная власть непосредственно в процессе реформирования регионального и муниципального уровней публичной власти.

### Концепция единой системы публичной власти в новом законе о самоуправлении

Дальнейшее развитие тезис о единой системе публичной власти получил в рамках Законопроекта МСУ-2021. Место самоуправления в единой системе публичной власти, а также принципы взаимодействия с органами государственной власти определены в ст. 1: «В соответствии с Конституцией Российской Федерации органы местного самоуправления входят в единую систему публичной власти в Российской Федерации» (п. 4); «Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти» (п. 6); «Органы публичной власти в соответствии с настоящим Федеральным законом, другими федеральными законами участвуют в решении задач местного самоуправления» (п. 8)<sup>9</sup>. Ст. 2 содержит следующее положение: «Органы публичной власти в соответствии с настоящим Федеральным законом, другими федеральными законами обеспечивают установленные Конституцией Российской Федерации и настоящим Федеральным законом права граждан на осуществление местного самоуправления» (п. 3). В Пояснительной записке к Законопроекту МСУ-2021 со ссылкой на Заключение Конституционного Суда РФ № 1-3 от 16.03.2020 предлагается следующее понимание принципа единства публичной власти: «Принцип единства публичной власти предполагает «согласованное действие различных уровней публичной власти как единого целого во благо граждан»<sup>10</sup>.

Введение категории публичная власть в Конституцию и дальнейшее использование ее в качестве правового основания в Законопроекте МСУ-2021 позволяет существенно изменить сам подход к самоуправлению путем включения в решение вопросов местного значения и государственных, и муниципальных органов и провозглашения между ними единой системы взаимодействия. Решение вопросов местного значения приобретает системный характер, а местное самоуправление рассматривается лишь как один из элементов системы по решению вопросов местного значения. Новый принцип единства публичной власти оказывается структурообразующим для всей системы местного самоуправления. В то же время формирование единой системы публичной власти предполагает изменение роли местного самоуправления и его превращение в один из трех уровней публичной власти (федеральный – региональный – муниципальный).

Изменения, приведшие к такому толкованию самоуправления, уже на этапе конституционных поправок вызвали большой резонанс как среди представителей общественности, так и среди экспертов и научного сообщества, активизировав ряды противников и защитников идеи независимости местного самоуправления. Споры по поводу положения местного самоуправления отражают общие изменения между ориентацией на централизацию и децентрализацию власти как альтернативные стратегии развития РФ. В сфере местного самоуправления эта проблема проецируется в виде споров о самостоятельном характере самоуправления и его неизбежной зависимости от государственной власти.

Одна точка зрения предполагает, что вводимые новым текстом Конституции ограничения достаточно существенны и находятся в противоречии с тезисом о самостоятельной и независимой природе местного самоуправления [1; 5]. Другая точка зрения признает невозможность осуществления органами местного самоуправления своих полномочий в силу таких причин, как недостаточная финансовая обеспеченность, отсутствие развитой культуры политического участия и самоорганизации и т. д. М.М. Степанов отмечает, что отсутствие у муниципальных образований необходимого количества собственных доходов приводит к необходимости бюджетирования со стороны государства, что в свою очередь приводит к необходимости осуществления государством постоянного контроля за расходованием средств и встраиванию местного самоуправления в вертикаль публичной власти [3, с. 35]. По мнению В.И. Васильева, усиление государственной вертикали в сфере местного самоуправления является объективной тенденцией, обусловленной многовековыми централизаторскими традициями российского государственного управления [9, с. 83]. Еще более радикальной является точка зрения Н.С. Тимофеева, который полагает, что перенос большого количества полномочий на муниципальный уровень фактически может интерпретироваться как отказ государства от их реализации, что пагубно сказывается и на местных сообществах, и на всей системе власти. Соответственно, «исходя из конституционных принципов и идей развития местного самоуправления, предлагается социальные ценности и ориентиры подчинить идее этизации России на основе не тоталитаризма, а на основе этитически-патерналистской модели взаимодействия государства и общества на основе интегрированных ценностей либерализма и коллективных прав и интересов» [10, с. 66].

Еще одним важным моментом является оценка характера изменений, происходящих в сфере местного самоуправления в последние годы. Исследователи отмечают непоследовательный

и ситуативный характер таких изменений [11, р. 129], а также бессистемный и противоречивый характер взаимодействий, существовавших между государственными и муниципальными органами власти, даже после принятия поправок к Конституции РФ [1]. Законопроект МСУ-2021 в значительной степени исправляет данную ситуацию. Как мы показали выше, раскрытие положений Конституции РФ, принятых еще в 2020 г., в Законопроекте МСУ-2021 происходит достаточно последовательно. Помимо этого, новый законопроект наследует многие из положений ФЗ-131, введенные в муниципальную практику начиная с 2014 г., т. е. на этапе последних интенсивных преобразований сферы местного самоуправления. Все это дает основания рассматривать трансформации, происходящие с местным самоуправлением, не как бессистемные метания, а как обдуманную стратегию в отношении всей системы власти и в том числе в отношении местного самоуправления как элемента этой системы. Эта стратегия характеризуется отходом от принципа безоговорочного транзита демократических институтов и ориентацией на поиск модели, более соответствующей социально-экономическим и культурным реалиям России. Фактически речь идет об импортозамещении демократии.

### **Законопроект МСУ-2021: новеллы и акценты**

Основная новелла нового законопроекта связана с территориальной реорганизацией местного самоуправления, которая будет осуществляться сразу в нескольких направлениях: сокращение разнообразия муниципальных образований (из имеющихся восьми останется лишь три вида); введение одноуровневой системы местного самоуправления (вместо двухуровневой); укрупнение муниципальных образований (за счет слияния городских и сельских поселений, находящихся на территории муниципального района, в один муниципальный округ).

Новая организационная структура предполагает три типа муниципальных образований: городской округ, муниципальный округ, внутригородская территория (внутригородское муниципальное образование) города федерального значения (п. 2 ст. 9)<sup>11</sup>. Разделение на городские и муниципальные округа сохранится. При этом критериями отнесения муниципального образования к тому или иному виду будут выступать действующие в настоящее время требования к доле населения, проживающего в городах и / или иных городских населенных пунктах, к площади территории городского округа, к плотности населения на территории городского округа (ст. 9, п. 5 ст. 13). За городскими и муниципальными округами закрепляется идентичный объем полномочий. Также предусматривается возможность установления особой организации местного самоуправления на отдельных территориях (12 типов таких территорий) (ст. 84).

Реформа предполагает упразднение городских и сельских поселений, что приведет к сокращению общего количества муниципальных образований. По данным Минюста РФ, на 01.01.2021 общее количество муниципальных образований в РФ составило 20184, в том числе 1327 городских поселений и 16235 сельских<sup>12</sup>. Таким образом, количество муниципальных образований сократится на 87 %. Закономерным следствием окажется и сокращение депутатского корпуса. На 01.01.2021 общая численность депутатского корпуса в муниципальных образованиях составила 203,3 тыс. депутатов, в том числе 17,3 тыс. депутатов представительных органов городских поселений и 147,0 тыс. – сельских<sup>13</sup>. Соответственно количество депутатов сократится на 81 %.

Упразднение поселенческого уровня самоуправления не в последнюю очередь имеет финансовые причины. Проблема распределения полномочий и эффективной экономической организации местного самоуправления является одной из наиболее важных проблем, которую призвана решить грядущая реформа. В качестве одного из оснований для критики существующей модели организации местного самоуправления законодатели указывают «высокую дотационность и широко применяемую практику перераспределения полномочий с поселенческого уровня на региональный, передачи поселениями своих полномочий органам местного самоуправления муниципальных районов на основе соглашений (в отдельных случаях вплоть до 100 %)»<sup>14</sup>.

Городские и сельские поселения составляют 87 % от общего числа муниципальных образований. Однако их доля в общей структуре собственных доходов муниципальных образований составила в январе 2021 г. лишь 11,5 % (4,7 % – доля бюджетов городских поселений и 6,8 % – сельских)<sup>15</sup>. На 01.01.2016 этот показатель составлял 15,4 %<sup>16</sup>. Таким образом, в последние годы происходит постоянное снижение доли собственных доходов муниципальных образований поселенческого уровня в общей структуре собственных доходов всех муниципальных образований. Значительные масштабы имеет и практика передачи полномочий. В 2020 г. в передаче полномочий с уровня поселения на уровень района учувствовало 87,0 % от общего числа городских и сельских поселений и 91,8 % муниципальных районов. Самостоятельно



решать все вопросы местного значения могли органы местного самоуправления в 11,6 % городских поселений в 43 регионах и 14,3 % сельских поселений в 50 регионах<sup>17</sup>.

Решение проблемы полномочий в новом Законопроекте является в каком-то смысле кардинальным и вместе с тем подразумеваемым всей логикой проводимой реорганизации. Упразднение двухуровневой системы самоуправления автоматически означает исчезновение всего объема полномочий, передаваемых на нижний уровень самоуправления, и от него – к другим уровням власти. При этом структура финансового обеспечения полномочий сохраняется в том виде, в каком на данный момент закреплена в ФЗ-131: это субвенции на осуществление государственных полномочий, субсидии, дотации и иные межбюджетные трансферты из бюджетов субъектов РФ, а также субсидии, субвенции и иные межбюджетные трансферты из местных бюджетов в бюджет субъекта РФ (гл. 7)<sup>18</sup>. За муниципальным округом и городским округом закрепляется одинаковый объем полномочий в количестве 27. Еще 28 полномочий могут быть закреплены за органами местного самоуправления законом Субъекта Федерации (ст. 32). На особом положении оказываются внутригородские муниципальные образования, для которых перечень полномочий и источники доходов местных бюджетов определяются законами субъектов РФ – городов федерального значения, исходя из необходимости сохранения единства городского хозяйства.

Одним из концептуальных моментов является отказ от категории вопросы местного значения в пользу категории полномочия по решению вопросов местного значения, закрепленные за органами местного самоуправления. Объясняется это тем, что «существование конструкции, предполагающей закрепление в федеральном законодательстве и вопросов местного значения, и полномочий по их решению, приводит к путанице при перераспределении полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта РФ»<sup>19</sup>. Законопроект МСУ-2021 предусматривает непосредственно закрепление полномочий органов местного самоуправления. В то же время большая часть полномочий будет передана от местных органов власти к региональным. Такой подход вызвал противоположные отклики со стороны экспертов. Например, директор Центра местного самоуправления ИУРР РАНХиГС К. Иванова считает, что новая структура полномочий и сам подход преодолевают много спорных моментов<sup>20</sup>. Председатель Ассоциации муниципальных образований Владимирской области, глава округа Муром Е. Рычков полагает, что «нужно признать априори изначально все полномочия муниципальными, и при необходимости решением органа власти области забирать эти полномочия на уровень региона»<sup>21</sup>. Мы полагаем, что перечень полномочий в ходе дальнейших рассмотрений может быть пересмотрен, но структура и подход, предлагаемый законодателями, в целом останутся без изменений, поскольку хорошо отражают тренд не только на унификацию, но и на упрощение системы местного самоуправления.

Как мы уже показали, предлагаемая Законопроектом МСУ-2021 унификация имеет качественное измерение в виде сокращения разнообразия различных видов муниципальных образований, их укрупнения, а также сокращения уровней самоуправления и количественное измерение в виде сокращения общего количества муниципальных образований и депутатского корпуса. Унификация происходит прежде всего за счет упразднения институтов низового уровня, что влечет уменьшение общего количества взаимодействий, перераспределяемых полномочий и т. д. (и в том числе сокращение количества демократических процедур в системе самоуправления). Предполагается, подобное упрощение системы сделает связи более прозрачными, а взаимодействие – более эффективным в целом.

Еще одним принципиальным нововведением является возможность участия органов государственной власти в формировании органов местного самоуправления. В частности, п. 7 ст. 14 гласит: «Участие органов государственной власти и их должностных лиц в формировании органов местного самоуправления, назначении на должность и освобождении от должности должностных лиц местного самоуправления допускается в случаях и порядке, предусмотренных настоящим Федеральным законом»<sup>22</sup>.

Из трех обязательных элементов, составляющих структуру органов местного самоуправления: представительного органа, главы муниципального образования и местной администрации (п. 2 ст. 14), – представительный орган формируется исключительно путем избрания на муниципальных выборах (п. 1 ст. 15). Отметим, что это означает полный отказ от модели формирования представительных органов верхнего уровня самоуправления путем делегирования депутатов из представительных органов нижнего уровня самоуправления. Именно такая модель получила распространение и активно внедрялась в последние годы в качестве модели формирования представительного органа.

Участие органов государственной власти сводится к участию в формировании института глав муниципальных образований. В данном вопросе Законопроект МСУ-2021 практически полностью повторяет положения действующего ФЗ-131. Формирование института глав предусматривает три возможных способа: избрание населением на муниципальных выборах; избрание представительным органом из своего состава; избрание представительным органом из числа кандидатов, представленных высшим должностным лицом субъекта РФ (п. 2 ст. 19). В ФЗ-131 третий вариант предполагает избрание представительным органом из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией (п. 2.1 ст. 36)<sup>23</sup>. В первых двух случаях глава муниципального образования может либо возглавлять Совет Депутатов, либо возглавлять местную администрацию. В случае избрания из числа кандидатов глава возглавляет местную администрацию.

Важной новеллой Законопроекта МСУ-2021 является усиление ответственности глав муниципальных образований перед государственными органами власти и фактически их полную подконтрольность. П. 1 ст. 19 гласит, что «в соответствии с принципом единства системы публичной власти глава муниципального образования, возглавляющий местную администрацию, одновременно замещает государственную должность субъекта Российской Федерации и муниципальную должность»<sup>24</sup>. Новый закон предусматривает четкие критерии для отстранения глав, в том числе в связи с недостижением эффективности. В данном вопросе положения Законопроекта МСУ-2021 дополняют положения ФЗ-414, регламентирующего отношения региональных органов власти с федеральными, с одной стороны, и муниципальными – с другой. Согласно ФЗ-414, Президент РФ вправе объявить выговор, вынести предупреждение и отрешить от должности главу субъекта РФ в случае ненадлежащего им исполнения своих обязанностей (ст. 29)<sup>25</sup>. Аналогично глава субъекта РФ вправе вынести предупреждение и отстранить от должности главу муниципального образования в случае ненадлежащего исполнения обязанностей и непринятия мер по устранению причин предупреждения в течение месяца (п. 12, п. 13 ст. 25)<sup>26</sup>.

На данный момент на рассмотрении в ГД РФ находится пакет поправок к ФЗ-414, которые касаются дальнейшего уточнения критериев оценки работы глав муниципальных образований и местных администраций со стороны глав регионов. При этом, как указывают законодатели, механизмы реализации вышеуказанных положений должны быть урегулированы Законопроектом МСУ-2021<sup>27</sup>. Отметим, что Заключение, составленное Правительством РФ на текст Законопроекта МСУ-2021, содержит неоднократные рекомендации синхронизировать отдельные части Законопроекта МСУ-2021 со статьями ФЗ-414<sup>28</sup>.

Итак, Законопроект МСУ-2021, во-первых, предполагает значительное упрощение системы самоуправления: сокращение количества муниципальных образований, депутатского корпуса, уровней самоуправления и т. д. Речь идет о сокращении количества элементов в системе и связей между ними. Во-вторых, происходит унификация элементов и их функциональных возможностей внутри системы местного самоуправления. В-третьих, этот процесс происходит по аналогии и параллельно с унификацией структуры региональной власти под контролем федеральных властей и в направлении развития положений Конституции РФ. Таким образом, мы видим, что в ходе реформы местного самоуправления имеет место двойная унификация: внутри системы местного самоуправления и внутри элементов единой системы публичной власти, т. е. между муниципальным и региональным уровнями власти.

### **Заключение**

В целом изменения в системе местного самоуправления, предлагаемые в Законопроекте МСУ-2021, выглядят кардинальными. Но еще более кардинальными выглядят концептуальные обоснования этих изменений: необходимость выстраивания единой системы публичной власти, включающей три уровня и открытое провозглашение курса на обеспечение более широкого участия государственной власти в вопросах самоуправления. Новая концепция публичной власти предполагает смещение привычных акцентов и изменение уже ставших традиционными нарративов. Двухуровневая система самоуправления, закрепленная в рамках ФЗ-131, предусматривала широкие возможности для взаимодействия уровней местной власти между собой и сохраняла при этом независимость, пусть даже формальную, от государства.

Новая концепция дает широкие возможности для участия государства в делах самоуправления. Если раньше развитие самоуправления определялось процессами в своем внутреннем институциональном пространстве, то сейчас оказывается зависимо от институционального пространства, внешнего по отношению к нему. Этому соответствует и новая

институциональная архитектура, в которой на смену уровням самоуправления приходят уровни публичной власти: федеральный, региональный, муниципальный.

Кардинальность предлагаемых нововведений не отменяет того факта, что новое состояние системы местного самоуправления формировалось поэтапно, путем последовательного внесения изменений в ФЗ-131 (данный аспект исследования остался за рамками данной работы, но нуждается в дополнительном изучении), затем в Конституцию РФ и затем путем внесения ряда новых законодательных инициатив на федеральном уровне, одной из которых является Законопроект МСУ-2021. Данный шаг выглядит не ситуативной попыткой исправить существующее положение дел, а продуманной стратегией, ориентированной на сознательный отход от общепринятых демократических стандартов в пользу поиска аутентичных путей развития. Грядущая реформа местного самоуправления в этом плане является образцом отечественного варианта импортозамещения демократии. И именно это позволяет законодателю изящно определять сближение самоуправленческих и государственных структур не как вертикализацию, а как их объединение в рамках единой системы публичной власти. Именно эти концептуальные изменения очерчивают новый политический контекст, в котором в обозримой перспективе будет проходить институциональная реорганизация местного самоуправления в России.

Грядущая реформа предполагает решить проблемы, связанные с низкой управляемостью и недостаточной эффективностью местного самоуправления, посредством его включения в единую систему публичной власти. Это означает большую связь с государственной властью и большую подотчетность. На практике это ведет к изменению институциональной организации местного самоуправления, во-первых, в сторону унификации сразу по нескольким параметрам (унифицированная система территориальной организации, унифицированная система полномочий, унифицированная система бюджетирования и т. д.). Во-вторых, особенностью нового этапа трансформации оказывается не только унификация, но и упрощение системы местного самоуправления. Наиболее значимым пунктом институциональной реорганизации местного самоуправления оказывается замена двухуровневой модели самоуправления одноуровневой. Такой подход выглядит радикальным. Одно единственное решение – упразднение низового уровня – имеет комплекс последствий и предположительно должно решить много проблем. Упраздняются лишние полномочия, сокращаются лишние статьи бюджетов, сокращается количество муниципальных образований и численность депутатского корпуса.

Возникающая система выглядит не просто унифицированной, а, пожалуй, излишне аскетичной. На наш взгляд, предлагаемый подход к самоуправлению можно обозначить как институциональный минимализм. Система местного самоуправления сокращается до минимального набора элементов, призванных исключительно выполнять функции по решению вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения.

Предполагается, что подобное упрощение системы сделает связи более прозрачными, а взаимодействие – более эффективным в целом. С точки зрения современных экономических и политических теорий такой подход выглядит вполне оправданным. Увеличение числа участников процесса ведет к увеличению издержек, связанных с достижением согласия [12]. Уменьшение их числа должно приводить к уменьшению издержек на достижение согласия. Грядущая реформа местного самоуправления предполагает значительное сокращение участников (само)управленческого процесса, взаимодействий между ними, а следовательно, должна вести к уменьшению издержек и повышению выгод, т. е. эффективности системы. Проблема может заключаться в том, что достигнутое согласие будет касаться лишь непосредственных участников управленческого процесса, слабо отражая интересы населения. Вопрос, таким образом, касается того, насколько легитимной в глазах населения будет новая модель институциональной организации местного самоуправления – укрупненная и инкорпорированная в систему публичной власти.

<sup>1</sup> Об общих принципах организации публичной власти в субъектах РФ. ФЗ № 414-ФЗ от 21.12.2021. СЗ РФ. 27.12.2021. № 52. Ч. I. Ст. 8973.

<sup>2</sup> Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти. Проект ФЗ № 40361-8. (внесен сенатором РФ А.А. Клишасом, депутатом ГД П.В. Крашенинниковым) (принят в первом чтении 25.01.2022). URL: <https://sozd.duma.gov.ru/download/626BB5D1C7D8-4ED3-8AD7-51DA08BF6719> (дата обращения: 05.05.2022).

<sup>3</sup> Пояснительная записка к проекту ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти». URL: <https://sozd.duma.gov.ru/download/6E13A1A9-6E8B-4F98-9B52-4A9427FBF667> (дата обращения: 05.05.2022); Пояснительная записка к проекту ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации».

URL: <https://sozd.duma.gov.ru/download/B893AE5F-7529-4265-BC75-A98B00E5689B> (дата обращения: 05.05.2022).

<sup>4</sup> Официальный отзыв Правительства РФ № 528п-П16 от 25.01.2022 на проект ФЗ № 40361-8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти», внесенный сенатором РФ А.А. Клишасом, депутатом ГД П.В. Крашенинниковым. URL: <https://sozd.duma.gov.ru/download/4E57762A-453C-45BB-B510-C1B268537D1D> (дата обращения: 05.05.2022).

<sup>5</sup> Резолюция федеральных экспертных слушаний «Об актуальных вопросах муниципального строительства и развития законодательства в сфере местного самоуправления в Российской Федерации». 24.01.2022. URL: [http://komitet4.km.duma.gov.ru/upload/site28/Rezolyuciya\\_FES\\_24\\_01\\_2022\\_ITOG\\_red\\_10\\_02\(2\).docx](http://komitet4.km.duma.gov.ru/upload/site28/Rezolyuciya_FES_24_01_2022_ITOG_red_10_02(2).docx) (дата обращения: 05.04.2022).

<sup>6</sup> Экспертное заключение постоянной комиссии по развитию институтов гражданского общества СПЧ на проект ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти». 19.01.2022. URL: [http://www.president-sovet.ru/members/blogs/post/ekspertnoe\\_zaklyuchenie\\_postoyannoy\\_komissii\\_razvitiyu\\_institutov\\_grazhdanskogo\\_obshchestva\\_soveta\\_p/](http://www.president-sovet.ru/members/blogs/post/ekspertnoe_zaklyuchenie_postoyannoy_komissii_razvitiyu_institutov_grazhdanskogo_obshchestva_soveta_p/) (дата обращения: 05.04.2022).

<sup>7</sup> ВАРМСУ: На профильной Комиссии Ассоциации подвели итоги масштабного публичного обсуждения законопроекта об организации местного самоуправления в России. 18.02.2022. URL: <https://agpsamara.ru/info/news/varmsu-na-profilnoy-komissii-assotsiatsii-podveli-itogi-masshtabnogo-publichnogoobsuzhdeniya-zakono/> (дата обращения: 05.05.2022).

<sup>8</sup> Конституция РФ (принята всенародным голосованием 12.12.1993, с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020).

<sup>9</sup> Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти. Проект ФЗ...

<sup>10</sup> Пояснительная записка к проекту ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» ...

<sup>11</sup> Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти. Проект ФЗ...

<sup>12</sup> Доклад о результатах ежегодного мониторинга организации и развития местного самоуправления в РФ за 2020 г. Министерство юстиции РФ. URL: <https://minjust.gov.ru/uploaded/files/monitoring-msu-202115.docx> (дата обращения: 05.05.2022).

<sup>13</sup> Там же.

<sup>14</sup> Пояснительная записка к проекту ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» ...

<sup>15</sup> Информация о результатах проведения мониторинга исполнения местных бюджетов и межбюджетных отношений в субъектах РФ на региональном и муниципальном уровнях за 2020 г. Министерство финансов РФ. URL: [https://minfin.gov.ru/common/upload/library/2021/07/main/MONITORING\\_2020\\_ITOG.docx](https://minfin.gov.ru/common/upload/library/2021/07/main/MONITORING_2020_ITOG.docx) (дата обращения: 05.05.2022).

<sup>16</sup> Информация о результатах проведения мониторинга исполнения местных бюджетов и межбюджетных отношений в субъектах РФ на региональном и муниципальном уровнях за 2015 г. Министерство финансов РФ. URL: [https://minfin.gov.ru/common/upload/library/2016/07/main/Rezultaty\\_provedeniya\\_monitoringa\\_mestnykh\\_budzhetrov\\_za\\_2015\\_god.pdf](https://minfin.gov.ru/common/upload/library/2016/07/main/Rezultaty_provedeniya_monitoringa_mestnykh_budzhetrov_za_2015_god.pdf) (дата обращения: 05.05.2022).

<sup>17</sup> Информация о результатах проведения мониторинга исполнения местных бюджетов и межбюджетных отношений в субъектах РФ на региональном и муниципальном уровнях за 2020 г. ...

<sup>18</sup> Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти. Проект ФЗ...

<sup>19</sup> Пояснительная записка к проекту ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» ...

<sup>20</sup> Полномочия и компетенции – один из ключевых разделов регулирования местного самоуправления. РАНХиГС. 04.02.2022. URL: <http://131fz.ranepa.ru/post/1958> (дата обращения: 05.05.2022).

<sup>21</sup> «Сегодня у России уже три беды: дураки, дороги и реформы»: Евгений Рычков о реформе местного самоуправления. 10.02.2022. URL: <https://tomiks33.ru/vg/skandaly/v-rossii-tri-bedy-duraki-dorogi-i-reformy-evgeniy-rychkov-o-reforme-mestnogo-samoupravleniya-/> (дата обращения: 05.05.2022).

<sup>22</sup> Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти. Проект ФЗ...

<sup>23</sup> Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ. ФЗ № 131-ФЗ от 06.10.2003 (ред. от 30.12.2021). СПС КонсультантПлюс.

<sup>24</sup> Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти. Проект ФЗ...

<sup>25</sup> Об общих принципах организации публичной власти в субъектах РФ. ФЗ № 414-ФЗ от 21.12.2021...

<sup>26</sup> Там же.

<sup>27</sup> О внесении изменений в ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации». Проект № 93457-8 (вносится депутатами ГД Е.А. Федоровым, Т.А. Кусайко,



сенаторами РФ К.К. Долговым, Т.А. Сахаровой). URL: <https://sozd.duma.gov.ru/download/2F306F55-B6BA-4BAD-92D0-D1A940BB54EB> (дата обращения: 30.04.2022).

<sup>28</sup> Официальный отзыв Правительства РФ № 528п-П16 от 25.01.2022 на проект ФЗ № 40361-8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти...

### Литература

1. Иванова М. А. Поправки-2020 как основа для усиления экспансии государства над органами местного самоуправления. Вестник Российской правовой академии. 2021. № 3. С. 20–25. <https://doi.org/10.33874/2072-9936-2021-0-3-20-25>
2. Мухлынина М. М. Система публичной власти и вопросы местного самоуправления в свете поправки 2020 года к Конституции Российской Федерации. Государственная служба и кадры. 2020. № 2. С. 30–33. <https://doi.org/10.24411/2312-0444-2020-10055>
3. Степанов М. М. Местное самоуправление в контексте конституционной реформы 2020 года. Актуальные проблемы российского права. 2021. Т. 16. № 5. С. 35–41. <https://doi.org/10.17803/1994-1471.2021.126.5.035-041>
4. Чертков А. Н. Публичная власть: состав, единство и сущность взаимодействия. Конституционное и муниципальное право. 2020. № 10. С. 19–23. <https://doi.org/10.18572/1812-3767-2020-10-19-23>
5. Упоров И. В., Гришай Е. В., Попов М. Ю. Местное самоуправление в России на пороге перемен: к законопроекту есть вопросы. Гуманитарные, социально-экономические и общественные науки. 2022. № 1. С. 123–127. <https://doi.org/10.23672/19839-9944-7312-d>
6. Бухвальд Е. М., Кожевников О. А., Ворошилов Н. В. Местное самоуправление: реформировать, но не уничтожать. Самоуправление. 2022. № 1. С. 12–15. [https://doi.org/10.55488/22218173\\_2022\\_1\\_12](https://doi.org/10.55488/22218173_2022_1_12)
7. Зикеев В. А. Технократизация местного самоуправления. *Zakon.ru*. 17.12.2021. URL: [https://zakon.ru/blog/2021/12/17/tehnokratizaciya\\_mestnogo\\_samoupravleniya#comment\\_595203](https://zakon.ru/blog/2021/12/17/tehnokratizaciya_mestnogo_samoupravleniya#comment_595203) (режим доступа: 05.05.2022).
8. Чертков А. Н. Государство и местное самоуправление в России: принцип единства публичной власти и проблемы разграничения ее компетенции. Вестник Московского государственного областного университета. Серия: Юриспруденция. 2020. № 2. С. 39–50. <https://doi.org/10.18384/2310-6794-2020-2-39-50>
9. Васильев В. И. К вопросу о территориальных уровнях местного самоуправления. Журнал российского права. 2017. № 1. С. 80–91. <https://doi.org/10.12737/23706>
10. Тимофеев Н. С. К проблеме развития одной из конституционных основ местного самоуправления. Конституционное и муниципальное право. 2018. № 12. С. 66–72.
11. Bukhvald E. M. New basic principles of the state policy in an area of local self-government development in Russia. *Economic and Social Changes: Facts, Trends, Forecast*, 2020, 13(4): 125–135. <https://doi.org/10.15838/esc.2020.4.70.7>
12. Бьюкенен Дж. М. Сочинения. Т. 1: Конституция экономической политики. Расчет согласия. Границы свободы. М.: Таурус Альфа, 1997. 556 с.

## ИЗМЕНЕНИЯ БЮДЖЕТНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА И МУНИЦИПАЛЬНАЯ ФИНАНСОВАЯ ПОЛИТИКА В УСЛОВИЯХ НЕСТАБИЛЬНОСТИ\*

*В.В. Левина, доктор экономических наук, профессор (Тульский государственный университет)*

В условиях нестабильности 2020-2021 гг. в Бюджетный кодекс РФ был внесен ряд изменений, связанных с реализацией муниципальной бюджетной политики. Они носили антикризисный характер и предполагали смягчение требований по формированию и исполнению местных бюджетов. В 2022 г. законодательная база в целом вернулась к требованиям докризисного уровня, предполагающим более жесткое регламентирование бюджетного процесса. Сегодня можно подвести некоторые итоги влияния смягчения бюджетных ограничений на реализацию муниципальной финансовой политики в условиях пандемии и реализации мер по противодействию ей.

Данные вопросы интересны не только с точки зрения анализа хотя и недавнего, но прошлого опыта, они крайне актуальны сегодня. В 2023 г. вступает в действие Федеральный закон от 21.11.2022 № 448-ФЗ, предполагающий возврат большинства норм, действовавших в 2020-2021 г. в отношении местных бюджетов. Исходя из опыта реализации муниципальной бюджетной политики в условиях пандемии, можно предположить, какие меры будут более востребованными и эффективными, а какие окажут меньшее влияние на бюджетную политику территорий, и сформулировать рекомендации региональным властям, как создать условия для эффективной реализации мер федерального уровня в отношении местных бюджетов. Думается, что именно власти субъектов РФ в современных условиях могут оказать влияние на практику изменений бюджетной политики органов местного управления в целях обеспечения ее большей гибкости и адаптивности.

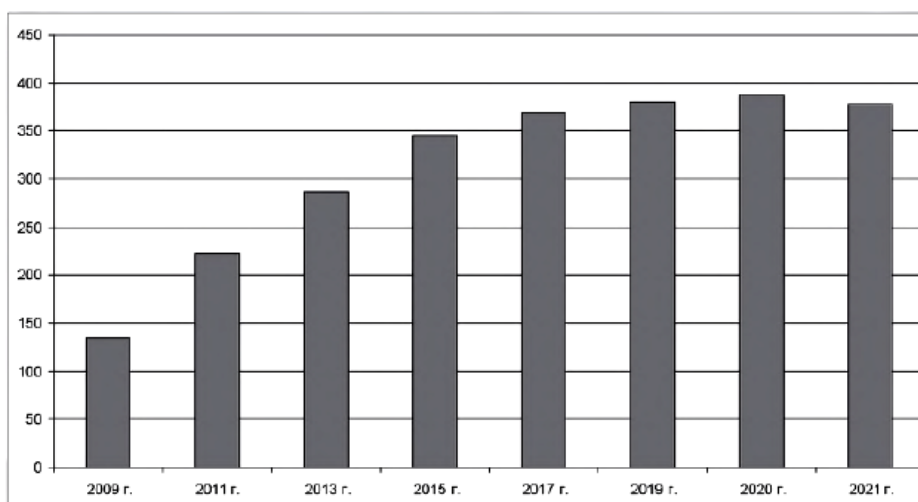
Рассмотрим перечень основных направлений, по которым были внесены изменения Бюджетного кодекса РФ в 2020-2021 гг., влияющие на муниципальную бюджетную политику. Наиболее значимые правовые корректировки предполагали смягчение ограничений по бюджетному дефициту и муниципальному долгу, величине резервных фондов местных администраций, изменения в бюджетном кредитовании, а также в условиях предоставления трансфертов местным бюджетам в плане расширения расходных возможностей для дотационных территорий. Данные изменения могут в широком смысле рассматриваться как проявления возможностей бюджетной децентрализации, нацеленной на более эффективное преодоление кризисных явлений в экономике и социальной сфере [1].

В области регулирования дефицитов местных бюджетов ограничения были смягчены таким образом, что дефицит бюджета мог превысить пороговый уровень в 10 или 5% от общего объема налоговых и неналоговых поступлений в случае, если возникали дополнительные расходы, обусловленные пандемией, или были недополучены доходы в результате обеспечения мер по противодействию распространению инфекции. Однако в рассматриваемом периоде наблюдалась ситуация, когда в кризисных условиях агрегированные параметры дефицита местных бюджетов не возрастали, а напротив, снижались. В относительно стабильном в экономическом плане 2019 г. итоговый результат по факту на муниципальном уровне агрегировано соответствовал профициту на уровне 32 млрд руб. В данном случае важны не только обобщенный результат, но и количество дефицитных и профицитных бюджетов. Как в стабильные, так и в кризисные периоды около половины всех местных бюджетов в РФ характеризовались наличием дефицитов, а вторая половина была профицитна, то есть изменений также не наблюдалось. В 2021 г., кроме того, допускался рост дефицитов местных бюджетов сверх утвержденных предельных значений. На практике в период восстановления после локдаунов и снижения деловой активности, наблюдавшейся в 2020 г., можно отметить сохранение в 2021 г. общего уровня профицитности местных бюджетов по всем типам муниципальных образований. Таким образом, агрегированные параметры дефицита и профицита местных бюджетов не находились в прямой связи с изменениями экономической ситуации, а местные власти на практике редко применяли норму, допускавшую увеличение дефицитности местных бюджетов.

\* Левина В.В. Изменения бюджетного законодательства и муниципальная финансовая политика в условиях нестабильности / В.В. Левина // Финансы. - 2023. - № 1. - С. 9-15

Отсутствие выраженной связи между уровнем экономического развития, текущей финансовой ситуацией и дефицитом местного бюджета может оцениваться позитивно, так как нарастание дефицитов неизбежно приводит к возрастанию долга и увеличению процентных выплат в будущем. Одновременно наличие возможностей к наращиванию расходов или их сохранению при падении доходов достаточно важно для тех территорий, которые столкнулись с кризисными изменениями в большей мере, чем другие. Думается, что региональным властям можно предложить в ситуациях смягчения бюджетных ограничений на федеральном уровне подготовить рекомендации органам местного самоуправления об управлении бюджетными дефицитами в нестабильной ситуации, что позволит местным властям, нуждающимся в подобных мерах, их реализовывать на практике.

Аналогично и предельный размер муниципального долга, который ограничивается в соответствии с требованиями Бюджетного кодекса РФ, мог в 2020-2021 гг. возрасти. Максимально в стабильных условиях размер долга может равняться величине бюджетных доходов за вычетом межбюджетных трансфертов, а долг остродефицитных муниципальных образований не должен превышать половину суммы доходов. В рассматриваемом периоде данное требование было временно скорректировано. Однако в 2020-2021 гг. муниципальные образования сохраняли осторожную политику в сфере заимствований (рис. 1). В 2020 г. объем муниципального долга рос с той же скоростью, что и в стабильном периоде, а в 2021 г. его величина снизилась.



**Рис. 1. Динамика муниципального долга в 2009–2021 гг., млрд руб.**

Источник: составлено автором по данным Минфина России.

Кроме того, в сфере муниципальных заимствований были существенные изменения по бюджетному кредитованию. Они были связаны с удлинением максимальных сроков предоставления бюджетных кредитов до 5 лет и с изменением условий при использовании бюджетных кредитов на пополнение остатка средств на едином счете бюджета, выделяемых муниципальному образованию. В целом удлинение сроков в отличие от предыдущих мер оказалось достаточно востребовано. Уже в 2021 г. 2/3 кредитов было выдано муниципалитетам на срок 3-5 лет, что ранее было невозможно, исходя из норм законодательства. На практике это привело к расширению бюджетного кредитования в 2021 г. Однако оно происходило неравномерно. Треть всех бюджетных кредитов была выдана муниципальным образованиям в Московской области. Это показывает ведущую роль региональных властей в формировании источников финансирования бюджетных дефицитов местных бюджетов и в применении норм бюджетного регулирования в целом. Среди получателей подобных кредитов явно преобладают городские округа как более финансово устойчивые и экономически диверсифицированные муниципальные образования. Это обстоятельство следует учитывать органам власти субъектов РФ при формировании рекомендаций по управлению сбалансированностью местных бюджетов.

Правовые изменения затрагивали и условия краткосрочного бюджетного кредитования, преимущественно в сторону их смягчения для местных властей. Более того, в 2023 г. условия предоставления и возврата бюджетного кредита на пополнение остатка на счете снова изменятся. В 2022 г. предельный объем средств, который мог быть выделен в рамках данного вида кредитования, был равен 1/12 утвержденного объема доходов местного бюджета за минусом

субсидий, субвенций и иных межбюджетных трансфертов, имеющих целевое назначение. В 2023 г. схема расчета меняется, доля определяется от суммы доходов местного бюджета, включая межбюджетные трансферты. Длительность применения данных кредитов в последние годы нарастала: до 180 дней, затем до 240 дней, а с 2023 г. допускается любая длительность использования средств в течение года. Увеличились и предельно допустимые сроки возврата данного кредита. Вначале был увеличен срок до предела не позднее 15 декабря текущего финансового года, а в 2023 г. возможность возврата продлена до последнего дня финансового года. Все это является очевидным проявлением смягчения бюджетных ограничений в области кредитования муниципальных образований.

Следующее временное изменение ограничений затрагивало возможность наращивать резервные фонды местных администраций сверх установленного в стабильном периоде предела в 3% расходов местного бюджета. Предполагалось, что органы местного самоуправления смогут быстрее реагировать на неблагоприятные изменения внешней среды, располагая большими резервами. Препятствием к наращиванию резервных фондов является крайне ограниченный круг возможностей по использованию данных средств. Согласно нормам Бюджетного кодекса РФ, средства резервных фондов местных администраций направляются на финансовое обеспечение непредвиденных расходов, в том числе на проведение аварийно-восстановительных работ и иных мероприятий, связанных с ликвидацией последствий стихийных бедствий и других чрезвычайных ситуаций, а также на иные мероприятия, предусмотренные порядком, который принят местной администрацией. Необходимость строгого соответствия расходов местных резервных фондов также следует из разъяснений в письме Минфина России от 17.03.2020 № 06-04-11/01/20238. Поэтому в условиях нестабильности местные администрации не вправе расширять сферы использования средств. Для подобного изменения и большей гибкости в их применении в нестабильных условиях необходимо как минимум скорректировать соответствующие муниципальные правовые акты, в которых указаны возможные направления расходования средств. Региональным властям в подобных условиях можно рекомендовать сформулировать модельные документы, которые учтут особенности текущего и будущего периодов в плане меняющихся расходных потребностей на местах. В 2020-2021 гг. на примере опыта регионов Центрального федерального округа можно утверждать, что существенных изменений по использованию средств резервных фондов не происходило, и данный механизм не был значим для преодоления кризиса.

Еще одним направлением смягчения бюджетных ограничений была корректировка условий расходования средств для муниципалитетов, в бюджетах которых доля дотаций превышает 20% от общего объема доходов за вычетом субвенций. Они в 2020-2021 гг. могли брать на себя дополнительно расходные обязательства сверх решения вопросов местного значения, связанные с предотвращением влияния ухудшения экономической ситуации на развитие отраслей экономики, профилактикой и устранением последствий распространения коронавирусной инфекции. Эта мера теоретически касалась большинства муниципалитетов, так как среди муниципальных районов подобный уровень дотационности присущ 80% муниципалитетов, и даже среди городских округов, которые обычно описывают как относительно финансово успешную группу муниципальных образований, более половины характеризуется такой финансовой ситуацией. Однако на практике существенного изменения в финансировании расходов у дотационных территорий не происходило. Отчасти это связано со сложившейся практикой планирования расходов, отсутствием стимулов у органов местного самоуправления, которые зачастую рассматривают данные действия как потенциально нежелательные для региональных властей в условиях недостатка бюджетных средств.

Итак, в 2020-2021 гг. возможные изменения расходов местных бюджетов, допустимые пределы роста дефицита и муниципального долга были очевидными предпосылками изменения параметров сбалансированности их бюджетов. Временно, но достаточно существенно изменилось законодательство в области формирования и исполнения местных бюджетов. С учетом того, что на местном уровне управления часто не хватает квалифицированных специалистов-финансистов, а также в связи с инерцией в муниципальном бюджетном процессе, осторожностью, проявляемой местными властями к изменениям бюджетных практик, можно в подобных условиях рекомендовать методическое сопровождение данных изменений на уровне субъекта РФ. На наш взгляд, это позволит, с одной стороны, учесть региональное разнообразие, которое проявляется в том числе и в реализации кризисных процессов и механизмах противодействия им, а с другой стороны, нацелено на преодоление инерции местных властей и избегание ими инициативы и новых практик и подходов.



Для более качественного и эффективного применения федеральных правовых норм в 2023 г. и повышения эффективности бюджетного процесса на местах, по нашему мнению, можно рекомендовать властям субъектов РФ предпринимать мероприятия следующего характера:

разработка типовых рекомендаций по расчету бюджетного дефицита, предполагающих учет дополнительных расходов и выпадающих доходов по типам муниципальных образований и с учетом их чувствительности к кризисным изменениям;

формирование рекомендаций по использованию резервных фондов с учетом изменившихся потребностей в финансировании; для дотационных муниципальных образований: разработка подходов по финансированию дополнительных расходов с учетом специфики вопросов местного значения для каждого типа муниципальных образований и актуализирующихся проблем;

для внедрения межмуниципального кредитования необходимо утверждение соответствующего регионального документа, с возможным использованием стимулирующих механизмов для муниципальных образований-кредиторов;

в сфере межбюджетных трансфертов целесообразна корректировка методик распределения прочих дотаций и дотаций на поддержку мер по обеспечению бюджетной сбалансированности, предполагающая использование различных подходов к распределению средств в стабильных и кризисных условиях.

Все указанные направления предлагается рассматривать комплексно. Они находятся в тесном взаимовлиянии и взаимосвязи как элементы территориальной бюджетной политики. Особенно важной, по нашему мнению, видится связь между возможными изменениями параметров сбалансированности местных бюджетов и межбюджетного регулирования.

Предлагается последовательная реализация следующих шагов, ориентированная на методическое сопровождение правовых изменений кризисного периода и муниципальных бюджетных практик:

1. Анализ фактических и ожидаемых изменений доходов местных бюджетов как следствие воздействия меняющихся факторов внешней среды. В плане выпадающих доходов в 2020-2021 гг. основные проблемы были связаны с недополучением налогов от малого и среднего бизнеса (локдауны) и неналоговых доходов местных бюджетов. Однако в кризисных ситуациях, вызванных различными причинами, могут существенно отличаться не только степень снижения доходов бюджетов, но и структура выпадающих доходов. Например, в 2020-2021 гг. был сохранен уровень поступлений по налогу на доходы физических лиц (НДФЛ) за счет реализации системы антикризисных мер, нацеленных на сохранение занятости. Возможна и обратная ситуация, когда кризис приводит к сокращению количества рабочих мест, снижению оплаты труда и, соответственно, снижению поступлений НДФЛ в местные бюджеты. Результатом реализации данного этапа является перечень ожидаемых снижений налоговых и неналоговых доходов в разрезе по местным бюджетам в случае перехода к негативному сценарию реализации бюджетной политики.

2. Следующим шагом является анализ тех видов расходов местных бюджетов, которые наиболее подвержены изменениям. В нестабильных условиях часто актуализируется потребность в адресной финансовой помощи и расходах на проведение антикризисных мероприятий. Исходя из этого, следует увязать использование средств резервных фондов и актуализирующиеся потребности в условиях нестабильности. В отношении резервных фондов предлагается разработать модельный правовой акт, в котором будут содержаться рекомендации, включая перечень возможных направлений расходования средств, которые предполагается отразить в муниципальных документах. В частности, это может быть адресная помощь жителям, нуждаемость которых возросла в связи с кризисными обстоятельствами. Данные пункты могут быть внесены в соответствующий документ наряду с уже действующими, например с ликвидацией последствий чрезвычайных ситуаций. В итоге выполнения данного этапа должны быть подготовлены один или несколько типовых вариантов модельного правового акта по расходованию резервных фондов с учетом ожидаемых изменений в структуре бюджетных расходов отдельных муниципальных образований.

3. Дальнейший анализ бюджетных расходов целесообразно проводить в отношении тех муниципалитетов, в общем объеме собственных доходов бюджетов которых доля дотаций превышает 20%. Если таких муниципалитетов достаточно много, а в целом по России их более 60%, то следует оценить особенности их расходных частей бюджетов и потребности в дополнительных расходах сверх тех, которые соответствуют прямому решению вопросов местного значения. Это могут быть вопросы, которые указаны в Федеральном законе от

06.10.2003 № 131-ФЗ (в ред. от 14.07.2022) как те, где у органов местного самоуправления соответствующего типа муниципальных образований есть права на решение вопросов, не отнесенных к вопросам местного значения, а могут быть и иные вопросы, значение которых актуализировалось исходя из вызовов внешней среды.

В результате предлагается сформулировать общие для всех типов муниципальных образований или отличающиеся для муниципальных районов, муниципальных округов, городских округов и поселений рекомендации по финансированию дополнительных расходов для муниципальных образований, в бюджетах которых доля дотаций превышает 20%. Выбор общего или дифференцированного подхода зависит от муниципального устройства в конкретном регионе, так как есть те субъекты РФ, где преобладает один тип муниципалитетов, а есть те, где широко представлены разные типы муниципальных образований. Например, в Тульской области преобладают муниципальные районы и поселения, но есть и городские округа, в Калининградской области муниципальное устройство предполагает только городские и муниципальные округа. Следовательно, в первом случае при формировании рекомендаций по финансированию для дотационных муниципальных образований нужно учесть двухуровневость системы финансирования, а во втором реализуется одноуровневая модель, а значит, перечень вопросов местного значения для муниципалитетов более стандартный. Учет муниципальной неоднородности, которая проявляется в различиях экономического потенциала, возможностей администрирования, расходных полномочий [2], является важным аспектом разработки рекомендаций для дотационных муниципальных образований.

4. На следующем этапе рекомендуется проанализировать равномерность снижения доходов и роста расходов местных бюджетов. Далее проводится оценка степени воздействия данных изменений на показатели сбалансированности бюджетов. Если в стабильном периоде соотношение доходов и расходов должно соответствовать предельным соотношениям расходов и собственных доходов в 10% (или 5% для остродотационных муниципалитетов), то в кризисных условиях это необязательно. На основе данных, собранных на предыдущих шагах, и значений прогнозных показателей для негативного сценария реализации бюджетной политики следует оценить, какое количество местных бюджетов выйдет за границы бюджетной сбалансированности. Соответственно, они будут нуждаться в получении дополнительных межбюджетных трансфертов или бюджетных кредитов, так как иные способы финансирования станут предпосылкой чрезмерного нарастания муниципального долга и процентных выплат. На данном этапе важно выбрать оптимальный подход к соотношениям безвозмездной финансовой помощи и бюджетных кредитов. При этом необходимо принимать во внимание уровень не только горизонтальных различий, но и вертикальную несбалансированность бюджетов на внутрирегиональном уровне [3].

На практике для устранения возросших в 2020-2021 гг. диспропорций регионы активно наращивали дополнительные дотации, что являлось адекватным продолжением политики федерального центра по поддержке региональных бюджетов. При этом величины дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности существенно не менялись, а поступления остальных видов дотаций в местные бюджеты возрастали. Так, в 2020 г. величина дотаций на поддержку мер по обеспечению сбалансированности местных бюджетов выросла на 32%, а объемы прочих дотаций муниципальным бюджетам увеличились в 5 раз. Большая часть прочих дотаций была профинансирована за счет средств федерального бюджета, которые были выделены регионам и затем перераспределены между муниципальными образованиями. Основной объем всех дополнительных дотаций получили бюджеты городских округов. В 2021 г. величина прочих дотаций не снизилась, а незначительно выросла (на 3%), что свидетельствует о сохранении того же уровня мягких бюджетных ограничений, который сформировался в 2020 г. Объемы дотаций на поддержку мер по обеспечению сбалансированности местных бюджетов в 2021 г. несколько снизились, но не вернулись к уровню 2019 г. Расширение использования дотаций на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов и прочих дотаций является очевидным подтверждением смягчения бюджетных ограничений.

5. В сфере межбюджетного регулирования в законодательство субъектов РФ целесообразно внести корректировки в тех разделах, которые регламентируют методики распределения межбюджетных трансфертов, нацеленных на решение проблем несбалансированности местных бюджетов. В данном случае важно учитывать возможности и ограничения, которые связаны с возможным усилением децентрализации, в том числе и на внутрирегиональном уровне [4]. Основными видами межбюджетных трансфертов местным бюджетам, распределение которых, по нашему мнению, следует корректировать в сложившейся

ситуации, являются дотации на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов и прочие дотации. Данные виды дотаций могут рассматриваться как инструменты управления сбалансированностью местных бюджетов, распределение которых основано на учете территориальной специфики и текущей социально-экономической ситуации [5]. На региональном уровне рекомендуется использовать отличающиеся методики распределения дотаций для стабильных и кризисных периодов. В качестве критерия перехода от стабильного варианта к кризисному можно зафиксировать корректировку норм Бюджетного кодекса РФ на предстоящий год, аналогичную той, которая действовала в 2020-2021 гг. В данном периоде общими тенденциями распределения дотаций среди муниципальных образований были снижение жесткости бюджетных ограничений и рост финансовой помощи. Ее выделение в большей мере происходило целевым образом или на основе фактических колебаний бюджетных доходов и расходов, а не расчета по формулам. Это было оправдано с учетом сложившейся ситуации, но сохранение подобной практики в стабильных периодах нецелесообразно.

В кризисных условиях можно рекомендовать использовать в качестве целевого показателя поддержание необходимого уровня соответствия бюджетных доходов и расходов. При этом следует исходить из оценки причин снижения доходов или нарастания расходов в силу объективной необходимости. В стабильных периодах данные дотации лучше применять, ориентируясь на формирование сбалансированности бюджета не в текущем периоде, а в долгосрочной перспективе, что может оцениваться как снижение нуждаемости в дотациях конкретного муниципального образования.

6. В сфере бюджетного кредитования акцент может быть сделан на сохранении традиционного подхода, когда кредиты муниципальным образованиям выделяются из регионального бюджета, или на создании условий для внедрения горизонтального межбюджетного кредитования. Для расширения межмуниципального кредитования необходимы разработка и утверждение соответствующего регионального документа, с возможным использованием стимулирующих бюджетных механизмов для муниципальных образований-кредиторов. По итогам исполнения бюджетов в 2021 г. такой механизм не использовался, но появление межрегионального кредитования характеризует возможность таких решений и на межмуниципальном уровне. Однако данный подход применим только в тех регионах, где муниципалитеты в существенно отличающейся степени сталкиваются с экономическими последствиями кризисных изменений, так как в ином случае они в равной мере страдают от меняющихся условий внешней среды. Применение межмуниципального кредитования может рассматриваться как способ создания дополнительных горизонтальных финансовых связей в дополнение к межмуниципальной кооперации и сглаживать последствия высокого уровня вертикальной централизации российской бюджетной системы. Очевидно, что, формируя региональную правовую базу для межмуниципального кредитования, нужно учитывать следующее: данный механизм является лишь дополнением к традиционному предоставлению бюджетных кредитов из вышестоящих бюджетов.

Таким образом, для лучшей адаптации муниципальных бюджетов к нестабильным условиям внешней среды и результативного использования на муниципальном уровне возможностей, содержащихся в корректировках Бюджетного кодекса РФ, нацеленных на смягчение бюджетных ограничений, можно рекомендовать региональным органам власти сформировать систему методической поддержки применения данных норм органами местного самоуправления.

#### Литература

1. Климанов В.В., Михайлова А.А. Бюджетная децентрализация в пандемию и постпандемийных условиях // Журнал Новой экономической ассоциации. 2021. № 3 (51). С. 218-226.
2. Кузнецова О.В. Вклад федеральной политики в снижение внутрирегиональных экономических диспропорций: опыт и перспективы // Геополитика и экогеодинамика регионов. 2022. Т 8. № 2. С. 15-25.
3. Михайлова А.А., Тимушев Е.Н. Концепция вертикальной несбалансированности при анализе бюджетной устойчивости на региональном уровне // Финансовый журнал. 2021. Т 13. № 6. С. 98-116.
4. Бухарский В.В., Лавров А.М. Межбюджетные отношения и государственное управление: возможности и ограничения децентрализации // Вопросы государственного и муниципального управления. 2021. № 2. С. 126-153.
5. Левина В.В. Межбюджетные трансферты как инструмент регулирования сбалансированности местных бюджетов // Финансы и кредит. 2015. № 9 (633). С. 28-36.

## О НОВЫХ ТЕНДЕНЦИЯХ В РАЗВИТИИ ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО ОБЩЕСТВЕННОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ\*

*Т.Н. Михеева, доктор юридических наук, профессор;  
Д.С. Михеев, доктор юридических наук, профессор  
(Марийский государственный университет)*

В числе форм непосредственного участия населения в осуществлении местного самоуправления в настоящее время стало заметно выделяться территориальное общественное самоуправление (ТОС). Очевидно, в силу многочисленности не только этих структур (около 35 000), но и той роли, которую они начали играть в жизни муниципальных образований. Об этом свидетельствует создание ассоциаций ТОС в регионах России и Общенациональной ассоциации территориального общественного самоуправления (ОАТОС).

Вопросы стратегического планирования, определяющего приоритеты, цели, задачи и этапы развития территориального общественного самоуправления, получили обнародование в Стратегии развития ТОС в Российской Федерации до 2030 г. (далее — Стратегия)<sup>1</sup>. Она не является документом, вышедшим из-под пера Президента или Правительства Российской Федерации, а принята решением общего собрания ОАТОС и стала результатом совместного труда ученых, экспертов, представителей ТОС, депутатов Государственной думы, Министерства юстиции России, т.е. выражает консолидированную общественно-государственную позицию и содержит мощный энергетический заряд, способный поднять институт ТОС на новый уровень.

Небезынтересным представляется анализ основных направлений Стратегии, но прежде всего обратимся к пониманию ТОС в доктрине местного самоуправления, в законодательстве, регулирующем местное самоуправление.

Статья 27 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее — Федеральный закон № 131-ФЗ) определяет ТОС как самоорганизацию граждан по месту их жительства на части территории поселения, внутригородской территории города федерального значения, муниципального или городского округа, внутригородского района, а также в расположенных на межселенной территории населенных пунктах (либо на части их территории) для самостоятельного и под свою ответственность осуществления собственных инициатив по вопросам местного значения<sup>2</sup>.

В доктрине местного самоуправления в основном определились подходы к институту ТОС. Они, хотя и не единообразны, но каждая научная школа дополняет видение, понимание, характеристику ТОС.

По мнению С.А. Авакьяна, ст. 27, размещенная в законе в гл. 5, закрепляющей формы непосредственного осуществления населением и участия населения в осуществлении местного самоуправления, как будто бы дает формальное право относить ТОС к институтам непосредственной демократии в местном самоуправлении. Вместе с тем надо учитывать, что по сути ТОС есть часть территориальной организации местного самоуправления на части территории муниципального образования и означает, что оно является самостоятельным элементом системы (территориальной организации) местного самоуправления<sup>3</sup>. Позднее ученым подчеркивались в ТОС соединения начал осуществления муниципальной власти на части территории муниципального образования и непосредственной консультативной демократии<sup>4</sup>.

В науке уже не идет спор об отнесении ТОС к общественным объединениям, осуществляющим деятельность в муниципальных образованиях. В отличие от общественных объединений, ТОС действует лишь в пределах части территории муниципального образования, населенного пункта; объединяет население не на основе членства, связанного с какими-либо условиями (уплата членских взносов), а на основе совместной работы по выполнению определенных задач в области обслуживания общественных потребностей граждан, удовлетворения их культурно-бытовых и иных запросов<sup>5</sup>.

Н.С. Бондарь отмечает, что ТОС по своей конституционно-правовой природе является специфической формой участия граждан в осуществлении местного самоуправления, которая реализуется на добровольной основе в соответствии с уставами муниципальных образований, является элементом системы местного самоуправления и при этом имеет свои законные интересы, подлежащие защите от каких бы то ни было ограничений, в том числе со стороны муниципального образования<sup>6</sup>.

Законодатель не относит ТОС к виду публичной власти, но признает его институтом местного самоуправления. Отсутствие полномочий, подкрепленных обязательностью принимаемых решений, не позволяет относить ТОС к проявлению муниципальной власти, органы ТОС, не входя в систему органов местного самоуправления<sup>7</sup>.

\* Михеева Т.Н. О новых тенденциях в развитии территориального общественного самоуправления / Т.Н. Михеева, Д.С. Михеев // Конституционное и муниципальное право. - 2022. - № 12. - С. 55-59



Аккумулируя вышеприведенные точки зрения, можно заключить, что ТОС, как и следует из его названия, выступает общественным институтом, но имеющим в основе: а) «приземленность» к части территории муниципального образования, б) собственную инициативность по вопросам местного значения и тесно взаимодействующим с органами местного самоуправления в сфере представления интересов жителей. Поскольку область этих интересов ограничивается решением проблем обеспечения повседневной жизни, то институт ТОС является реально работающим, поддерживается населением и опирается на него.

На фоне иных форм непосредственной муниципальной демократии он заметно отличается своей жизнеспособностью, динамичностью и авторитетом у органов местного самоуправления. Не случайно во многих местных администрациях в настоящее время созданы специальные структурные подразделения (либо, как минимум, закреплено должностное лицо) по работе с ТОСами. Например, в администрации г. Йошкар-Олы образовано управление по взаимодействию с общественными организациями и работе с населением, заместитель начальника которого осуществляет тесную связь со всеми 59 ТОСами, действующими на территории города. Развитие демократических процессов в нашей стране напрямую связывается с необходимостью диалога населения с муниципальной властью<sup>8</sup>

ТОСы как раз стали той площадкой, которая обеспечивает не только диалог, которого уже в современных условиях недостаточно, но и другую, более активную фазу — взаимодействие. Полагаем, что более широкий взгляд на данную проблему позволяет говорить о проявлениях взаимодействия гражданского общества с муниципальным уровнем власти<sup>9</sup>.

На этом фоне стала очень своевременной разработка уже упомянутой Стратегии развития ТОС в Российской Федерации до 2030 г. авторским коллективом ученых и практиков муниципального строительства под общей редакцией авторитетных в данной сфере лиц В.Б. Кидяева, Е.Б. Шулёпова, И.В. Бабичева.

Документ впечатляет своей масштабностью, большим объемом статистического материала, иллюстрирующего различные аспекты ТОС в России. Вместе с тем он восполняет многие необходимые для института ТОС ключевые вопросы, не получившие законодательной регламентации и доктринального обоснования. Особую ценность представляют в Стратегии перспективы развития данного института, включающие механизмы и инструменты реализации.

Основываясь на законодательном определении, Стратегия в основных положениях характеризует ТОС как особую территориально организованную форму общественной, гражданской активности в сфере местного самоуправления. Основным содержанием в Стратегии является определение оптимальных путей решения локальных проблем населения в сфере местного самоуправления и добровольного исполнения жителями принимаемых на себя обязательств.

Важность института ТОС вытекает из выполняемых функций, которые разработчиками актуализированы с учетом современных вызовов. Обращают на себя внимание некоторые из них. Идентификационно-пространственная функция, посредством которой достигается формирование сопричастности жителей к локальной территории своего проживания (дому, двору, микрорайону и т.п.); социально-ориентационная функция, определяющая модели сотрудничества жителей, направленного на созидательную деятельность по обустройству места своего проживания, и позволяющая достигнуть формирования гражданского поведения жителей. В числе иных выделяются индикаторная и стабилизационная функции, направленные на оценку качества предоставляемых населению в границах локальной территории ТОС услуг коммунального характера, иных муниципальных услуг; а в случае выявления негативных факторов, ухудшающих качество жизнеобеспечения, способствующие как оперативному реагированию самих жителей, так и доведению ими соответствующей информации до органов местного самоуправления.

Не менее интересными представляются и другие функции, реализация которых в рамках ТОС указывает как на коллективные возможности территориального сообщества, так и индивидуальные (например, посредством реализации экспрессивной функции некоторые жители могут проявить свои организационные, лидерские качества, тем самым получить признание и уважение своих соседей).

В контексте обсуждаемых функций следует признать справедливость слов Е.С. Шоминой, что ТОС — не механическое объединение жильцов одного или нескольких домов, а сообщество активных, небезразличных жителей, знакомых друг с другом, готовых вкладывать свои силы и время в развитие своей территории, поддержание ее в чистоте, комфорте, безопасности, готовых сообща создавать благоприятную материальную и культурную среду в месте своего проживания для себя и своих детей<sup>10</sup>.

Не претендуем на подробную характеристику данного стратегического документа, тем более что это весьма профессионально, доступно, с иллюстрациями уже получило обнародование<sup>11</sup>. Обратим внимание на некоторые ключевые направления Стратегии, убеждающие в необходимости ТОС, а главное — дающие обоснованную и ясную картину его перспектив. В Стратегии уделено внимание историческим истокам обсуждаемого института. Выросший из дореволюционных сельских общин и обществ, где местные вопросы решались жителями «сообща», он получил продолжение и в советский

период. В качестве прообразов ТОС на начальном этапе выступали домовые комитеты, жилищно-арендные кооперативные товарищества, а начиная с середины 1970-х годов — так называемые «органы общественной самодеятельности», получившие дальнейшее законодательное признание в 1990-х годах как органы ТОС<sup>12</sup>.

Анализ современного состояния института ТОС по многим параметрам (законодательным, региональным, количественным, качественным) отличается в Стратегии большой обстоятельностью. Проведенный в динамике, он дает подробную картину российскому территориальному самоуправлению.

Разработчики резюмируют, что ТОС может стать базой для формирования благоприятного климата в городах, селах, районах, микрорайонах, дворах, главной движущей силой повышения качества жизни населения Российской Федерации. Однако при этом отмечается ряд проблем, препятствующих развитию территориального общественного института. Они в большинстве своем носят организационный характер. Вместе с тем существует и проблема известной недооцененности ТОСов со стороны органов публичной власти в решении задачи повышения качества жизни людей. Объективно ТОСы нуждаются в регулировании и поддержке со стороны федеральных, региональных, местных органов власти.

Эти предпосылки положены в основу задач Стратегии, а в качестве цели на ближайшее десятилетие заявлено создание на всей территории Российской Федерации системы ТОС, формирование всеобщего партнерства всех органов публичной власти, депутатов, бюджетных учреждений с жителями, бизнесом, НКО для обеспечения роста качества жизни в стране.

Стратегия не ограничивается лишь концептуальной постановкой целей и задач, но и предлагает четко сформулированные 3 этапа совершенствования деятельности ТОС с описанием мероприятий, участников, сроков реализации. Заметим, что ОАТОС была разработана «дорожная карта» — План реализации Стратегии, в котором каждый из этапов получил детальную проработку.

Таким образом, Стратегия отводит общественному институту самоорганизации граждан новую роль, включая его в качестве полноправного участника решения не только задач небольшой локальной территории в рамках муниципалитета, села, деревни, но и более масштабных задач, стоящих перед муниципальными образованиями, регионами. В обсуждение такой возможности активно включились исследователи, дополняя и подкрепляя сухие слова и цифры программного документа теоретическими подходами, предложениями по совершенствованию правового регулирования, включающего признание ТОС в качестве субъекта стратегического развития муниципального образования и региона в целом<sup>13</sup>.

Пунктом 7.1 Стратегии предусматривается в качестве главного результата ее успешной реализации развитие и устойчивое функционирование системы ТОС на всей территории России. Эта повсеместность указывает не только на количественную характеристику данного института, но и на большой потенциал, свидетельствующий о качественном изменении его содержания. Ни много ни мало Стратегия определила в качестве ориентира закрепление территориального общественного самоуправления базовым элементом местного самоуправления, что не выглядит утопией, а представляется вполне реалистичным. В специальной литературе уже отмечалась современная тенденция к созданию правовых условий для вовлечения населения в разрешение местных проблем, по сути, заявлено о зарождении новой концепции в местном самоуправлении, выдвигающей на передний план население и гражданские институты<sup>14</sup>.

Концептуальные основы потребуют законодательного воплощения, что сподвигнет нас обратить вектор поиска на проект Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти»<sup>15</sup>. Безусловной новеллой в нем стало закрепление территориального общественного самоуправления в качестве формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления наряду с местным референдумом, муниципальными выборами и сходами граждан (ч. 1 ст. 41)<sup>16</sup>. При этом законопроект под ТОС понимает самоорганизацию граждан по месту их жительства на части территории муниципального образования для самостоятельного и под свою ответственность осуществления собственных инициатив по вопросам непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения посредством осуществления хозяйственной деятельности по благоустройству территории, иной хозяйственной деятельности, направленной на удовлетворение социально-бытовых потребностей граждан, проживающих на соответствующей территории (часть 1 статьи 45).

Несмотря на то что данное понятие претерпело изменения и дополнения по сравнению с закрепленным в ныне действующем Федеральном законе № 131-ФЗ, однако в целом оно не оправдывает тех ожиданий, которые затеплились в связи с включением ТОС в число форм непосредственного осуществления населением местного самоуправления. Их ключевым отличием от форм участия в осуществлении населением местного самоуправления являются правовые последствия в виде обязательности принятых решений в первой группе и отсутствие таковой в формах второй группы.

Например, принятое на местном референдуме решение подлежит обязательному исполнению на территории муниципального образования и не нуждается в утверждении какими-либо органами публичной власти, их должностными лицами (ч. 11 ст. 42); исполнение данного решения обеспечивается органами местного самоуправления (ч. 12 ст. 42). В равной степени последними обеспечивается исполнение решений, принятых на сходе граждан (ч. 7 ст. 44).

А как же этот вопрос урегулирован в законопроекте в части ТОС? Согласно п. 2 ч. 12 ст. 45 исполнение принятых на собраниях (конференциях) граждан решений по вопросам непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения соответствующей территории отнесено к компетенции органов территориального общественного самоуправления. Немногим отличается п. 3 ч. 12 ст. 45, закрепляющий за органами ТОС право вносить в органы местного самоуправления проекты муниципальных правовых актов, подлежащие обязательному рассмотрению этими органами или их должностными лицами. Вопрос об обязательности принятия внесенного органом ТОС проекта правового акта не стоит.

В этой связи уместна еще одна ремарка к новому законопроекту. Не вдаваясь в оценку предложенной в нем одноуровневой организации местного самоуправления (по этому поводу учеными и практиками в сфере местного самоуправления на протяжении 2022 г. высказывались многочисленные мнения), заметим, что реализация данной модели приведет к ликвидации поселений и, как следствие, самых приближенных к населению органов местного самоуправления — местных администраций, представительных органов низового уровня. В подобных обстоятельствах институт ТОС, каким он должен стать по замыслу разработчиков Стратегии, хотя частично, мог бы восполнить созданный вакуум.

Представляется логичным законодателю в период возникшей паузы до принятия нового закона доработать, усилить в нем правовой статус ТОС.

В этой связи заслуживает внимания мнение Г.Н. Чеботарева относительно одноуровневой системы местного самоуправления и укрупнения муниципальных образований. Эти новшества оцениваются им как ухудшающие жизнь населения в деревнях и селах, люди утратят последнюю возможность самостоятельно решать дела своей общины. Если дополнить предлагаемую территориальную модель организации публичной власти реальным общественным территориальным самоуправлением с передачей ему законами ряда дополнительных полномочий, можно сформировать эффективно действующую систему единой публичной власти<sup>17</sup>.

Подобный законодательный разворот в сторону ТОС с большой долей вероятности поможет достичь «эффекта общественно-политического драйвера — вовлечения жителей в обустройство своей среды обитания и решения вопросов местного значения»<sup>18</sup>. Стратегия в этом смысле представляется неопределимым документом, концентрирующим огромный общественный ресурс, который пока еще не заявил о себе в полный голос.

<sup>1</sup> Стратегия развития территориального общественного самоуправления Российской Федерации до 2030 года: принята решением Общего собрания ОАТОС от 13 мая 2022 г. № 5. URL: [https://strategiya\\_razvitiya\\_tos\\_v\\_rossiyskoy\\_federacii\\_do\\_2030](https://strategiya_razvitiya_tos_v_rossiyskoy_federacii_do_2030) (дата обращения: 24.09.2022).

<sup>2</sup> Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

<sup>3</sup> Муниципальное право России: учебник / отв. ред. С.А. Авакьян. М.: Проспект, 2009. 544 с.

<sup>4</sup> Там же. С. 237.

<sup>5</sup> Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право Российской Федерации: учебник. М.: Проспект, 2008. С. 217.

<sup>6</sup> Муниципальное право Российской Федерации: учебник: в 2 т. Т. 1 / под ред. Н.С. Бондаря. М.: Юрайт, 2016. С. 382.

<sup>7</sup> Давыдов А.А. Муниципально-правовая природа, понятие и особенности территориального общественного самоуправления // Государственная власть и местное самоуправление. 2021. № 8. С. 24.

<sup>8</sup> Михеев Д.С. Регулирование принципа гласности местного самоуправления в законодательстве Российской Федерации // Евразийский юридический журнал. 2014. № 2 (69). С. 120-121.

<sup>9</sup> Горнев Р.В., Михеева Т.Н. Местное самоуправление и гражданское общество: проблемы взаимосвязи и соотношения // Гражданское общество в России и за рубежом. 2017. № 3. С. 11.

<sup>10</sup> Шомина Е.С. Соседские центры как элемент инфраструктуры соседского сообщества // Экономические и социально-гуманитарные исследования. 2015. № 4 (8). С. 95—104.

<sup>11</sup> См.: Кидяев В.Б., Шулепов Е.Б. О Стратегии развития ТОС в Российской Федерации до 2030 года // Местное право. 2021. № 2. С. 3-14.

<sup>12</sup> См.: Закон СССР от 9 апреля 1990 г. № 1417-1 «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР» // Свод законов СССР. 1990. Т. 1; Закон РФ от 6 июля 1991 г. «О местном самоуправлении в Российской Федерации» // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 29. Ст. 1010.

<sup>13</sup> См.: Мухин М.А., Урасова А.А. Территориальное общественное самоуправление в контексте теорий пространственного развития // Журнал экономической теории. 2020. Т. 17. № 2. С. 361—367; Гордеева И.В., Филиппова Н.А. Территориальное общественное самоуправление в документах



стратегического планирования // Муниципальное имущество: экономика, управление, право. 2022. № 2. С. 18—24.

<sup>14</sup> Михеева Т.Н., Михеев Д.С. Институт публичных слушаний в контексте принципа гласности местного самоуправления // Государственная власть и местное самоуправление. 2016. № 6. С. 21.

<sup>15</sup> URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/40361-8> (дата обращения: 24.09.2022).

<sup>16</sup> Федеральный закон № 131-ФЗ не разграничивает формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления от форм непосредственного участия населения в осуществлении местного самоуправления, которые объединены в рамках одной главы и не содержат подобного уточнения.

<sup>17</sup> Чеботарев Г.Н. Муниципальная власть в единой системе публичной власти // Конституционное и муниципальное право. 2022. № 1. С. 59.

<sup>18</sup> Бабичев И.В. Размышления и материалы к вопросу о государственной концепции развития местного самоуправления в нашей стране // Местное право. 2019. № 5. С. 16.

### Литература

1. Бабичев И.В. Размышления и материалы к вопросу о государственной концепции развития местного самоуправления в нашей стране / И.В. Бабичев // Местное право. 2019. № 5. С. 3—16.

2. Гордеева И.В. Территориальное общественное самоуправление в документах стратегического планирования / И.В. Гордеева, Н.А. Филиппова // Муниципальное имущество: экономика, управление, право. 2022. № 2. С. 18-24.

3. Горнев Р.В. Местное самоуправление и гражданское общество: проблемы взаимосвязи и соотношения / Р.В. Горнев, Т.Н. Михеева // Гражданское общество в России и за рубежом. 2017. № 3. С. 8—12.

4. Давыдов А.А. Муниципально-правовая природа, понятие и особенности территориального общественного самоуправления / А.А. Давыдов // Государственная власть и местное самоуправления. 2021. № 8. С. 23-27.

5. Кидяев В.Б. О Стратегии развития ТОС в Российской Федерации до 2030 года / В.Б. Кидяев, Е.Б. Шулепов // Местное право. 2021. № 2. С. 3—14.

6. Кутафин О.Е. Муниципальное право Российской Федерации: учебник / О.Е. Кутафин, В.И. Фадеев. Москва: Проспект, 2008. 672 с.

7. Михеев Д.С. Регулирование принципа гласности местного самоуправления в законодательстве Российской Федерации / Д.С. Михеев // Евразийский юридический журнал. 2014. № 2 (69). С. 120—121.

8. Михеева Т.Н. Институт публичных слушаний в контексте принципа гласности местного самоуправления / Т.Н. Михеева, Д.С. Михеев // Государственная власть и местное самоуправление. 2016. № 6. С. 17-22.

9. Муниципальное право России: учебник / ответственный редактор С.А. Авакьян. Москва: Проспект, 2009. 544 с.

10. Муниципальное право России: учебник / ответственный редактор С.А. Авакьян. Москва: Проспект, 2018. 656 с.

11. Муниципальное право Российской Федерации: учебник. В 2 томах. Т. 1 / под редакцией Н.С. Бондаря. Москва: Юрайт, 2016. 416 с.

12. Мухин М.А. Территориальное общественное самоуправление в контексте теорий пространственного развития / М.А. Мухина, А.А. Урасова // Журнал экономической теории. 2020. Т. 17. № 2. С. 361—367.

13. Чеботарев Г.Н. Муниципальная власть в единой системе публичной власти / Г.Н. Чеботарев // Конституционное и муниципальное право. 2022. № 1. С. 57—60.

14. Шомина Е.С. Соседские центры как элемент инфраструктуры соседского сообщества / Е.С. Шомина // Экономические и социально-гуманитарные исследования. 2015. № 4 (8). С. 95-104.

## ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ НАЛАЖИВАНИЯ МУНИЦИПАЛЬНОГО КОНТРОЛЯ В РОССИИ\*

*О.М. Рой, доктор социологических наук, профессор  
(Омский государственный университет им. Ф.М.Достоевского)*

### Введение

Понятие муниципального контроля было введено в ст. 2 Федерального закона от 26.12.2008 г. № 294-ФЗ, где контроль на местном уровне характеризовался как «деятельность органов местного самоуправления, уполномоченных в соответствии с федеральными законами на организацию и проведение проверок соблюдения юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями требований, установленных муниципальными правовыми актами на территории муниципальными образования» [1]. Следовательно, главным назначением муниципального контроля выступает создание специального порядка осуществления деятельности, в первую очередь юридических лиц, по соблюдению требований муниципальных нормативно-правовых актов. Для этого муниципалитеты должны сформулировать четкие критерии, по которым может осуществляться оценка соответствия деятельности субъектов заданным требованиям.

Вступление в силу Федерального закона № 248-ФЗ от 31.07.2020 «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» способствовало актуализации вопроса о природе и особенностях организации муниципального контроля, его месте в контрольно-надзорной деятельности в стране, а также критериях эффективности в его исполнении [2]. Однако, возникает вопрос, насколько муниципальный контроль должен отличаться от государственного? Каким должен быть его механизм? Являются ли функции муниципального контроля обычным способом передачи государственных контрольных полномочий на местный уровень?

Закон в целом, с одной стороны, оптимизировал контрольные функции публичных органов власти, конкретизировав формы их применения, а с другой, предоставил более широкие и разнообразные способы для выявления возможных рисков, предусматривающих процедуры административного контроля. Так, законом подтвержден отказ от использования административных регламентов в организации муниципального контроля, что должно упростить регулирование и устранить дублирование правовых норм. Вследствие этого функции контроля получили право выполнять подведомственные муниципалитету учреждения. Законом также был учрежден новый порядок и сроки проведения контрольных мероприятий, а также правила оформления актов проверок.

Огромный потенциал содержит возможность внедрения в систему муниципального управления общественного контроля. Федеральный закон № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» от 21 июля 2014 г. способствовал повышению уровня доверия граждан к государству, более тесному взаимодействию государства с институтами гражданского общества, вовлечению граждан к реализации других видов муниципального контроля [3]. Внедрение системы общественного контроля содействовало формированию общественных советов при исполнительных органах власти муниципалитетов, активизации роли общественных инспекторов, вовлечению граждан в процессы принятия решений в сфере благоустройства территорий. К сожалению, по мере расширения сферы общественного контроля во многих регионах стало ослабевать влияние органов территориального самоуправления (ТОС), которые ранее вполне успешно осваивали функции общественного контролера. Произошло это большей частью из-за того, что организации ТОС стали выполнять несвойственные себе функции, превратившись в отдельных регионах в инструменты политической агитации местных администраций.

Но наиболее важной новацией 248-ФЗ является внедрение риск-ориентированного подхода. Назначение риск-ориентированного подхода заключается в идентификации реальных угроз, нуждающихся в отслеживании специальными службами, выработке превентивных мер по нейтрализации этих угроз, определении приоритетов в организации контрольной деятельности. Строгость осуществления контрольных мероприятий в соответствии с требованиями риск-ориентированного контроля определяется категорией риска проверяемых субъектов. Поэтому

\* Рой О.М. Проблемы и перспективы налаживания муниципального контроля в России / О.М. Рой // Муниципальная академия. - 2022. - № 4. - С. 12-20

действующие хозяйствующие субъекты должны быть классифицированы соразмерно присущим им классам опасности. Однако, внедрение этого подхода на муниципальном уровне предполагает огромную работу по адаптации системы муниципального контроля к действующему законодательству об административных правонарушениях, оценке и классификации рисков, способных стать объектом муниципального контроля.

В то же время в отечественной литературе уже отмечалось, что число объектов контроля превышает возможности органов контроля на муниципальном уровне [5]. Поэтому тенденция снижения бюджетной обеспеченности муниципалитетов, сформировавшаяся в последние годы, в первую очередь ослабляет контрольные полномочия местной власти, для которой более приоритетными представляются вопросы социального значения. В этих условиях возникает настоятельная потребность в оптимизации контрольных функций, их рационализации.

### **Основная часть**

В настоящее время к ведению органов местного самоуправления относятся семь видов муниципального контроля:

- осуществление муниципального жилищного контроля;
- осуществление муниципального контроля в сфере благоустройства;
- осуществление муниципального контроля в области охраны и использования особо охраняемых природных территорий местного значения;
- осуществление муниципального лесного контроля;
- осуществление муниципального земельного контроля;
- осуществление муниципального контроля за исполнением единой теплоснабжающей организацией обязательств по строительству, реконструкции и (или) модернизации объектов теплоснабжения;
- муниципальный контроль на автотранспорте, городском наземном электрическом транспорте и в дорожном хозяйстве.

Соответствующие виды муниципального контроля разделены между различными видами муниципальных образований, составляя основу их деятельности по обеспечению соответствия состояния сфер общественной жизни заданным критериям. Кроме этих видов, представляющих деятельность органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения, используются также внутренние для этих органов формы контроля, к коим в первую очередь следует отнести финансовый контроль. Финансовый контроль применяется для отслеживания муниципальных расходов на решение местных проблем, адресность осуществляемых администрацией в соответствии с законом выплат [6].

В обществе усилилось внимание к целому ряду дискуссионных вопросов, ответы на которые позволят повысить эффективность работы муниципальных органов власти. Во-первых, складывается опасение, что муниципалитеты дублируют контрольную деятельность государства, снижая эффективность контрольных мероприятий. А, во-вторых, они не в полной мере способны осуществлять контрольные функции, поскольку не наделены оперативной способностью принуждения и административного воздействия на правонарушителя.

Серьезными ограничениями в осуществлении контрольных функций на муниципальном уровне выступает несколько обстоятельств:

1. Финансовая необеспеченность в осуществлении контрольных функций, усиленная неопределенностью в оценке объектов муниципального контроля.
2. Неопределенность механизма взаимодействия между органами государственной власти и местного самоуправления в осуществлении контрольно-надзорных функций.

В теоретическом плане значение имеет спецификация контрольной деятельности, выделение ее особых инструментов, позволяющих встраивать эту деятельность в систему муниципального управления. Важнейшим признаком организации контрольной деятельности является предварительная формулировка стандартов и норм, отклонение от которых выступает объектом отслеживания со стороны специальных учреждений. Однако, эта работа осложняется недостаточным уровнем развития муниципальной статистики, вследствие чего затруднена практика определения количественных параметров оценки, которые могут быть положены в основу организации контроля сформулированных норм и стандартов.

В перечень полномочий местной власти входит определенная группа сфер ответственности, тесно связанная с вопросами контроля, но имеющая более широкую привязку. К примеру, в перечне вопросов местного значения присутствуют близкие контролю функции – обеспечение первичных мер, участие в профилактике, организация, разработка мер по предупреждению и пр. Однако, действительно контрольные функции муниципалитета обладают

специфическими характеристиками и не совпадают с имеющимися полномочиями местной власти по созданию условий или разработке мер по предупреждению неблагоприятных исходов. Контроль – это в первую очередь активное административное действие, обеспеченное правом муниципального образования в разработке и соблюдении заданных стандартов и норм, регулируемых на местном уровне. Во многом именно этим можно объяснить исключение 248-ФЗ из перечня контрольных полномочий муниципалитетов: использование и охрану недр, соблюдение законодательства в области розничной продажи алкогольной и спиртосодержащей продукции, а также регулирование торговой деятельности. Большинство из представленных в этих сферах стандартов не разрабатывается местными органами власти и не имеет четких параметров оценки.

Анализ контрольной деятельности на уровне муниципалитетов свидетельствует, что наиболее активно контрольные функции муниципалитетом осуществляются по отношению к земельным и финансовым вопросам [8]. А наиболее массовыми являются земельный и жилищный контроль [11, с.8] Жилищный контроль, лесной контроль и контроль за исполнением единой теплоснабжающей организацией обязательств по строительству, реконструкции и (или) модернизации объектов теплоснабжения опосредованы контрольными функциями государственных учреждений. Много вопросов вызывает осуществление муниципального контроля в области охраны и использования особо охраняемых природных территорий местного значения. Многие органы местного самоуправления зачастую не имеют реальных инструментов наладить действенный контроль за использованием вверенной им территории с особым правовым режимом, стремясь сократить их площади, передавая их под юрисдикцию государственных органов власти или способствуя их разделению с выделением участков под коммерческую застройку [10].

Экологический контроль вообще отсутствует в перечне видов муниципального контроля, тогда как в перечне вопросов местного значения имеются сферы ответственности, предусматривающие целесообразность его использования. Помимо охраны и использования особо охраняемых природных территорий местного значения, это и создание условий для массового отдыха жителей, и участие в организации деятельности по накоплению (в том числе раздельному накоплению) и транспортированию твердых коммунальных отходов и пр. В научной литературе уже отмечалось, что негативные факторы влияния не всегда могут быть приняты во внимание и оценены на уровне общего экологического контроля, относящегося к компетенции высших звеньев государственной власти [7]. И поэтому экологические функции контроля безусловно должны быть представлены на муниципальном уровне, даже несмотря на то, что сфера ответственности муниципалитета в этой области может пересекаться с компетенцией органов государственной власти. Люди должны иметь возможность влияния на решение проблем, связанных с качеством условий их повседневного существования, состояния окружающей их природной среды.

Активная реализация жилищного и земельного контроля во многом объясняется порядком учета и упорядоченностью информации об объекте контроля, способностью муниципалитета самостоятельно формировать механизм контрольной деятельности [4,9]. Значительное же число контрольных функций муниципалитета лишено определенности, будучи разбросанными между многочисленными бюрократическими учреждениями разных уровней.

Ключевым положением Федерального закона № 248-ФЗ является его ч. 6 ст. 1, утверждающая, что муниципальный контроль осуществляется в рамках полномочий органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения. Это законодательное положение отделяет муниципальный контроль от иных видов контроля (надзора) указанием исключительно на рамки вопросов местного значения. Но тогда возникают вопросы к организации контрольной деятельности в отношении отдельных ее направлений. Ведь как тогда должен осуществляться муниципальный контроль в сфере благоустройства, когда значительная часть объектов благоустройства неподконтрольна органам местной власти? Значительная часть объектов жилой и нежилой застройки не включена в реестры муниципальной собственности, органы местной власти не располагают информацией о собственниках многих таких объектов.

Поэтому чрезвычайно актуальным сегодня представляется модернизация системы муниципального контроля, предусматривающая выделение более четких критериев оценки работы подконтрольных объектов, рационализацию схем взаимодействия всех задействованных в процесс субъектов, нахождение новых форм организации муниципального контроля, направленного на повышение качества жизни граждан, решение вопросов местного значения.



Одним из способов реконструкции действующей системы муниципального контроля должна стать четкая регламентация контрольных функций, выполненная в соответствии с регламентирующими эти сферы законами и перечнем индикаторов оценки их исполнения (табл. 1).

Таблица 1.

**Характеристики основных видов муниципального контроля**

Виды контроля	Предмет контроля	Субъекты контроля	Контрольные мероприятия	Индикаторы оценки качества контроля
Жилищный контроль	Состояние жилищного фонда	Управляющие компании, ТСЖ,		
Жилищная инспекция, Департаменты	Мониторинг,	Доля ветхого жилья, количество аварий и пр.		
Лесной контроль	Использование, охрана, защита и воспроизводство лесов	Леспромхозы, департаменты, министерства	Рейдовые осмотры, выездные проверки	Объемы восстановленного лесного фонда,
Контроль за исполнением единой теплоснабжающей организацией обязательств по строительству, реконструкции и (или) модернизации объектов теплоснабжения	Обеспечение надежности и энергетической эффективности системы теплоснабжения и определенных для нее в схеме теплоснабжения,	Ресурсоснабжающие организации, управляющие компании, департаменты, министерства	Проверки, опросы граждан и пр.	Учрежденные нормативы теплового режима, количество аварий и пр.
Контроль в сфере благоустройства	Состояние благоустройства городских территорий, окружающей среды, проведение работ, нарушающих существующее благоустройство	Департаменты, ТОСы, предприятия малого бизнеса, министерства	Проверки, мониторинг	Площадь озелененных территорий, площадь благоустроенных территорий и пр.
Контроль в области охраны и использования особо охраняемых природных территорий местного значения	Режим использования земельных участков, водных объектов, природных ресурсов ООПТ, учреждение охранных зон	Департаменты, предприятия малого бизнеса, министерства	Проверки, мониторинг	Площадь местных ООПТ,
доля ООПТ в объеме территории муниципалитета, уровень затрат на содержание и пр.				
Земельный контроль	Земельные отношения	Собственники, хозяйствующие субъекты, департаменты, министерства	Проверки	Рыночная стоимость земли, динамика поступления земельного налога и пр.

\*Источник: Составлено автором

Важное значение для организации муниципального контроля имеет и разграничение контрольных функций между органами государственной и муниципальной власти. На государственном уровне достаточно четко разделяются надзорные и контрольные полномочия, различия между которыми задаются более выраженной специализацией надзорных государственных учреждений в осуществлении контрольных функций. Контрольные полномочия, в отличие от надзорных, не имеют устойчивого и регулярного характера и в той или иной степени осуществляются государственными учреждениями с распорядительными и исполнительскими функциями. И в этом случае может проявляться дублирование и наложение контрольных действий в деятельности государственных и муниципальных органов власти, что может вызывать снижение эффективности контрольных мероприятий.

В то же время многообразие форм контроля предполагает различие в степени его интенсивности, выражающейся в характере ответственности уполномоченного органа за состояние подконтрольного объекта, выраженного в значении того или иного контрольного показателя. Эта интенсивность распределяется между государственными и муниципальными учреждениями, дублирующими контрольные полномочия. Такое дублирование исключить полностью невозможно, но определить степень ответственности контролирующих учреждений не только можно, но и нужно. Для этого контрольные показатели, попадающие в область пересечения компетенции различных уровней власти могут быть дифференцированы соразмерно степени их компетенции, выраженной в виде экспертной шкалы интенсивности. Шкала предусматривает 9 условных разрядов, означающих степень ответственности соответствующего учреждения по исполнению определенного индикатора оценки качества контроля (табл.2).

**Таблица 2.**

**Пример шкалы интенсивности в распределении полномочий между контролирующими учреждениями по исполнению параметров оценки**

Значение шкалы	1	2	3	4	5	6	7	8	9
Учреждение 1									
Учреждение 2									
Учреждение 3									

\*Источник: Составлено автором

Из данного примера можно заключить, что при пересечении контрольных полномочий между тремя условными учреждениями, наибольшую ответственность несет учреждение 2, которое должно выступить инициатором в оптимизации исполнения контрольной функции, разделяемой с другими учреждениями.

Завершающим этапом в разграничении контрольных полномочий органов государственной и муниципальной власти может служить разработка матричного способа разделения, позволяющего определить зону ответственности уровней власти в осуществлении контрольных функций. Способ предусматривает распределение контрольных значений между соответствующими ведомствами с учетом базовой цели в реализации контрольного полномочия. Для этого должна быть проведена предварительная декомпозиция базовой цели на конкретные показатели ее достижения (параметры) с последующим закреплением этих показателей за соответствующими учреждениями (см. табл.3).

**Таблица 3.**

**Схема организации разделения контрольных функций между государственными и муниципальными учреждениями**

Контролирующие учреждения	Параметры достижения цели контроля							
	П1	П2	П3	П4	П5	П6	П7	П...n
Государственное учреждение 1		+			+			
Государственное учреждение 2			+					+
Муниципальное учреждение 1	+					+		
Муниципальное учреждение 2				+			+	

\*Источник: Составлено автором

Представленная схема позволит оптимально разграничить контрольные полномочия между субъектами государственного и муниципального контроля с учетом интенсивности, сфокусировать внимание уполномоченных учреждений в структуре органов власти на выполнении заданных контрольных значений, с выделением закрепленных за ними сфер ответственности. Схема предусматривает четкое закрепление сфер ответственности между уровнями публичной власти, иллюстрирует взаимосвязь между контрольными показателями в достижении сложносоставных целей, закладывая организационную основу для налаживания взаимодействия между уполномоченными органами государственного и муниципального контроля. Операционализация параметров достижения целей контрольной деятельности даст возможность оценивать качество работы контролирующих организаций, не допускать дублирования их функций и корректировать действия вовлеченных в подконтрольные процессы сторон.

### Закключение

Контроль не является приоритетной функцией в деятельности органов местного самоуправления, но его роль в создании благоприятных условий жизнедеятельности на локальных территориях значительна. Однако, достаточно часто муниципальный контроль дублирует контрольные полномочия государственных органов власти, не обеспечивает решение актуальных общественных проблем в тех сферах, на которые он ориентирован. В то же время многообразие видов контроля, разделение его между различными центрами ответственности, выступают важным способом в достижении его эффективности. Выделение контрольных функций на муниципальном уровне не только позволяет разгрузить контрольно-надзорную деятельность государственной власти, сфокусировав ее на стратегических направлениях, но и существенно снижает коррупционные риски, достаточно распространенные в этой сфере. Активное участие граждан в осуществлении контрольных мероприятий на местном уровне, инициированное федеральными законами, должно вызвать серьезную перестройку в методологии организации муниципального контроля. Представленный в статье механизм налаживания муниципального контроля позволит нейтрализовать отдельные ограничения в реализации этой функции и повысить его эффективность на благо населения, проживающего на локальной территории.

1. Федеральный закон «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» от 26.12.2008 № 294-ФЗ // URL: [https://www.consultant.ru/document/Cons\\_doc\\_LAW\\_83079/?ysclid=l8wwlgt\\_cml283858010](https://www.consultant.ru/document/Cons_doc_LAW_83079/?ysclid=l8wwlgt_cml283858010) (дата обращения 6.10..2022)

2. Федеральный закон № 248-ФЗ от 31.07.2020 «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» // URL: [https://www.consultant.ru/document/Cons\\_doc\\_LAW\\_358750/?ysclid=l8wwhsvnbg693748426](https://www.consultant.ru/document/Cons_doc_LAW_358750/?ysclid=l8wwhsvnbg693748426) (дата обращения 6.10.2022)

3. Федеральный закон «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» от 21.07.2014 N 212-ФЗ // URL: [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_165809/?ysclid=l8wvvi94v237820385](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_165809/?ysclid=l8wvvi94v237820385) (дата обращения 6.10. 2022)

4. Авдеев И.С. Правила благоустройства и ответственность за их нарушение: формирование эффективной модели правового регулирования // Градостроительное право. 2021. № 3. С. 19-24

5. Бышков П.А. Проблема риск-ориентированного подхода при осуществлении муниципального контроля // Государственная служба и кадры. 2018. №3. С. 23-26

6. Геращенко И.П., Пашкова Т.А. Внешний муниципальный финансовый контроль: теоретический аспект // Финансы и кредит. 2017. №43 (763). С.2258-2574

7. Зотов В.Б. Проказова Ю. В. Организация экологического контроля на муниципальном уровне // Муниципальная академия. 2019. № 2. С. 17-23

8. Кулаев А.Р. Муниципальный контроль в Российской Федерации // Кронос. 2019. №6 (33). С.121-125

9. Костенко Е.А. Актуальные проблемы форм и методов земельного контроля и налзора // Юридическая наука. 2022. № 2. С. 4-8

10. Рой О.М. Особо охраняемые природные территории: от консервации к развитию // Антиномии. 2021. Т. 21, вып. 2. С. 90–108. DOI 10.17506/26867206\_2021\_21\_2\_90

11. Сводный доклад о государственном контроле (надзоре), муниципальном контроле в Российской Федерации в 2021 году. М.: Минэкономразвития, 2022 // URL: <http://static.government.ru/media/files/456GUn3X9kLxBcVGPfkn7EC5SCiQKALu.pdf> (дата обращения 6.10.2022)



## ОБЯЗАТЕЛЬНЫЕ СТРАНИЦЫ ОРГАНА МСУ В СОЦСЕТЯХ. КАК СОБЛЮСТИ НОВЫЕ ТРЕБОВАНИЯ\*

*П. Гулидов, эксперт журнала «Практика муниципального управления»*

Прочтите, как использовать официальные аккаунты органа МСУ в социальных сетях с 1 декабря. Начиная с этой даты органы местной власти и подведомственные им организации будут обязаны создавать страницы в соцсетях и размещать на них информацию о своей деятельности. Сейчас органу власти достаточно иметь официальный сайт.

### **В каких социальных сетях завести страницы органа МСУ**

Не позднее 1 декабря 2022 года создайте страницу органа местного самоуправления в двух соцсетях: «ВКонтакте» и «Одноклассники». Эти соцсети Правительство указало в распоряжении от 02.09.2022 № 2523-р. Обе сети находятся в российской юрисдикции. Они популярны и давно изучены большинством российских пользователей интернета. Так, в марте 2022 года ежемесячная аудитория «ВКонтакте» впервые превысила 100 млн пользователей. Жителям вашего муниципалитета будет несложно получать через эту соцсеть информацию о деятельности органа власти.

Иные социальные сети официально использовать пока запрещено. Соцсети, которые находятся вне юрисдикции РФ, невозможно принудить к исполнению в полном объеме требований российского законодательства.

Запрет не распространяется на мессенджер Telegram. Он не является соцсетью. Хотя этот мессенджер и зарегистрирован не в российской юрисдикции, орган местного самоуправления вправе вести собственный телеграм-канал. Такое разъяснение дал депутат Госдумы Александр Хинштейн.

### **Какую информацию размещать в соцсетях**

Разместите на странице в соцсети общую информацию об органе МСУ, а также о деятельности самого органа и подведомственных ему организаций (ч. 1.2 ст. 13 Закона № 8-ФЗ). Общая информация должна включать наименование органа, его почтовый адрес, адрес электронной почты, номера телефонов справочных служб, сведения об официальном сайте органа МСУ.

Информация о деятельности должна включать отчеты о проводимых мероприятиях и комментарии по актуальным вопросам. Позаботьтесь о том, чтобы аккаунт содержал также справочную информацию для местных жителей. Например:

- где и когда запланированы дорожные ремонты;
- какую сумму выделили на ремонт того или иного объекта социальной инфраструктуры;
- какие цветы высадят на городских клумбах;
- где будут монтировать новое наружное освещение; – какие дома попадают в план капитального ремонта на будущий год.

Для создания публикаций можно составить список наиболее важных информационных поводов. Примерный перечень посмотрите ниже.

Посты в соцсетях могут быть текстовыми, содержащими фото, видео или смешанными. Например, к сообщению на странице «ВКонтакте» можно добавить до 10 фотографий.

### **Какую информацию нельзя размещать в соцсетях**

Владельцы социальных сетей обязаны: – не допускать распространения в них запрещенной информации;

- осуществлять постоянный мониторинг соцсети в целях выявления запрещенной информации;
- ограничивать или блокировать доступ к аккаунту тем, кто регулярно нарушает законодательство о защите информации.

Виды запрещенной к размещению в соцсетях информации перечислены в части 1 статьи 10.6 Федерального закона от 27.07.2006 № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации».

Чтобы владельцы соцсетей не заблокировали доступ к официальным страницам органа местного самоуправления, назначьте ответственных за размещение и обновление информации на

\* Гулидов П. Обязательные страницы органа МСУ в соцсетях. Как соблюсти новые требования / П. Гулидов // Практика муниципального управления. – 2022. - № 10. – С. 6-13

них. Эти специалисты будут выявлять и свое временно удалять запрещенную информацию. Лучше всего с этим справятся сотрудники пресс-службы, департамента по информационной политике или иной структуры по общественным связям, коммуникациям, взаимодействию с населением.

### **Примерный перечень информационных поводов для публикаций в соцсетях**

1. Изменения в ЖКХ и содержании жилья: новые нормы, изменение тарифов, ограничения.
2. Строительство и крупные ремонты, благоустройство территорий, улучшение жилого фонда, расселение аварийных домов.
3. Дороги: обслуживание, ремонты, строительство, перекрытия, дорожные знаки.
4. Отчеты о публичных слушаниях, заседаниях представительного органа, комиссий, комитетов, общественных советов, созданных при главе, встречах с населением.
5. Мероприятия с участием главы, председателя думы, депутатов: встречи, поздравления ветеранов, благотворительные концерты, акции и т. п.
6. Транспорт: изменения в расписании или маршрутах, тарифы.
7. Медицина: изменения в больницах, ремонты, новое оборудование, эпидемии, новые врачи.
8. Образование: любые нововведения и ограничения для школ и детских садов.
9. Новые предприятия и рабочие места, закрытие предприятий и сокращения.
10. Спортивные мероприятия, победы местных спортсменов.
11. Досуг: куда пойти и чем заняться в свободное время.
12. Льготы для пенсионеров, инвалидов, безработных, многодетных семей и других категорий населения: любые изменения.
13. Новые назначения руководителей муниципального образования и администрации.
14. Награждения горожан, в том числе памятными знаками (юбилейные медали ветеранам, знаки материнской доблести, подарки к золотой свадьбе).
15. Многофункциональные центры: открытие новых МФЦ, изменения в графике работы, оказание новых услуг.

#### **Где разместить ссылки на аккаунты в соцсетях**

Информацию об официальных страницах органа местного самоуправления со ссылками разместите на его официальном сайте. Лучше, если это будет кнопка, – так нагляднее. Ее можно расположить на главной странице сайта или на странице с контактной информацией органа местного самоуправления.

Кнопки и ссылки на аккаунты в социальных сетях размещайте в нижней части страницы. Кнопки соцсетей, закрепленные сверху, будут отвлекать внимание пользователя. Также не рекомендуем располагать кнопки в шапке сайта, чтобы не мотивировать пользователя сразу уйти в соцсети. Боковое меню – тоже не лучшее место для кнопок и ссылок на аккаунты. Такое меню будет выглядеть перегруженным.

#### **Можно ли освободить подведомственную организацию от ведения аккаунтов**

Подведомственные органу МСУ организации могут не создавать официальные страницы в соцсетях. Но есть одно условие: это решение надо согласовать с учредителем (ч. 1.1 ст. 10 Закона № 8-ФЗ). Учитывайте особенности сферы деятельности подведомственной организации. Если учреждение предоставляет услуги широкой аудитории, а их перечень периодически меняется, то создание страниц в соцсетях будет полезно как для самой организации, так и для потребителей. Пользователи смогут оставлять отзывы о работе учреждения. А оно сможет изучать спрос, вводить новые и исключать невостребованные услуги, повышать качество обслуживания.

## **Эту информацию запрещено размещать в соцсетях**

- Информация в неприличной форме, которая оскорбляет человеческое достоинство и общественную нравственность, выражает явное неуважение к обществу, государству, официальным государственным символам РФ, Конституции или органам власти
- Информация, содержащая призывы к массовым беспорядкам, осуществлению экстремистской деятельности, участию в массовых мероприятиях, проводимых с нарушением установленного порядка
- Недостоверная общественно значимая информация, распространяемая под видом достоверных сообщений
- Информация, которая создает угрозу причинения вреда жизни и здоровью граждан, имуществу, угрозу массового нарушения общественного порядка и общественной безопасности либо угрозу создания помех функционированию или прекращения функционирования объектов жизнеобеспечения, транспортной социальной инфраструктуры, объектов энергетики, промышленности или связи
- Информационные материалы иностранных и международных неправительственных организаций, деятельность которых признана нежелательной в России. Сведения, позволяющие получить доступ к вышеперечисленной информации или материалам
- Материалы с порнографическими изображениями. Объявления о привлечении несовершеннолетних в качестве исполнителей для участия в зрелищных мероприятиях порнографического характера
- Информация о способах, методах разработки, изготовления и использования наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, новых потенциально опасных психоактивных веществ, местах их приобретения, способах и местах культивирования наркосодержащих растений
- Информация о способах совершения самоубийства, а также призывы к нему
- Информация, нарушающая требование о запрете деятельности по организации и проведению азартных игр и лотерей с использованием интернета
- Информация, содержащая предложения о розничной продаже дистанционным способом алкогольной продукции, спиртосодержащей пищевой продукции, этилового спирта, спиртосодержащей непищевой продукции, розничная продажа которой ограничена или запрещена законодательством
- Информация, направленная на склонение или иное вовлечение несовершеннолетних в совершение противоправных действий, представляющих угрозу для их жизни, здоровья либо для жизни и здоровья иных лиц

## Часть 2. Библиографический список материалов парламентских мероприятий, публикаций в журналах, газетах и интернет-ресурсах

2022 – 2023 гг.

Аверьянова Н.Н. Местное самоуправление: теоретический взгляд на правовую природу в контексте состоявшихся и будущих реформ / Н.Н. Аверьянова // Муниципальная служба: правовые вопросы. - 2023. - № 1. - С. 2-5

[Айгистов А.А. Трансформация и цифровизация экономики и социальной сферы регионов и муниципалитетов, подготовка муниципальных управленческих команд](#) / А.А. Айгистов // Вопросы местного самоуправления. - 2023. - № 1. - С. 20-22

[Актуальные вопросы финансового обеспечения реализации полномочий органов местного самоуправления:](#) инфодосье к заседанию Совета по местному самоуправлению при Совете Федерации / Управление библиотечных фондов (Парламентская библиотека), Комитет Совета Федерации по федеративному устройству, региональной политике, местному самоуправлению и делам Севера. – М., 2022. - 34 с.

Андреечев И.С. Пределы правового регулирования правилами благоустройства отношений по формированию комфортной среды обитания / И.С. Андреечев // Местное право. - 2022. - № 4. - С. 41-68

[Андреечев И.С. Соотношение правовых механизмов участия граждан в обеспечении комфортной среды по месту их проживания: правовые конструкции «придомовая территория» и «прилегающая территория»](#) / И.С. Андреечев // Имущественные отношения в Российской Федерации. - 2022. - № 11. - С. 92-105

[Архиреева А.С. Особенности правового регулирования финансового контроля органов местного самоуправления в России и зарубежных странах \(муниципально-правовой аспект\)](#) / А.С. Архиреева // Евразийский юридический журнал. - 2022. - № 5. - С. 155-157

[Багмет А.М. Муниципальное правотворчество: проблемы правового регулирования](#) / А.М. Багмет, Е. И. Бычкова // Конституционное и муниципальное право. - 2022. - № 12. - С. 60-63

[Белов Р.О. Проблемы бюджетного планирования из-за различия НПА субъектов и муниципалитетов РФ](#) / Р. О. Белов // Бюджет. - 2023. - № 1. - С. 41-43

Беляев И.И. Взаимодействие органов публичной власти в сфере стратегического планирования / И. И. Беляев, С. А. Побываев, С. Н. Сильвестров // Управленческие науки. - 2022. - Т. 12 № 4. - С. 36-47

[Богданов Л.Н. Полномочия органов МСУ следует уточнить](#) / Л.Н. Богданов // Бюджет. - 2023. - № 1. - С. 56-60

Важенина И.С. Потенциал сотрудничества территорий: особенности формирования и ориентиры оценки / И.С. Важенина, С.Г. Важенин // Маркетинг в России и за рубежом. - 2022. - № 6. - С. 78-85

Гулидов П. Обязательные страницы органа МСУ в соцсетях. Как соблюсти новые требования / П. Гулидов // Практика муниципального управления. – 2022. - № 10. – С. 6-13

[Добрынин Н.М. Конституционный принцип единства системы публичной власти: к вопросу об эволюции муниципального управления в России](#) / Н.М. Добрынин // Конституционное и муниципальное право. - 2022. - № 11. - С. 13-20

Жестянников С.Г. Повышение эффективности реализации задач, возложенных на органы местного самоуправления, в единой системе публичной власти / С.Г. Жестянников // Местное право. - 2023. - № 1. - С. 9-14

[Жиздрин А. Региональный опыт формирования комфортной городской среды](#) / А. Жиздрин // Коммунальный комплекс России. - 2022. - № 12. - С. 36-41

Зазулина М.Р. Встроиться в систему: местное самоуправление в условиях новой федеральной реформы / М.Р. Зазулина // Вестник Кемеровского государственного университета. Серия: Политические, социологические и экономические науки. - 2022. - Т. 7 № 3. - С. 275-284



Заседание Совета при Президенте Российской Федерации по развитию местного самоуправления 20 апреля 2023 года // Официальный сайт Президента Российской Федерации. - <http://www.kremlin.ru/> (дата обращения: 02.05.2023)

[Захаров И.В. К вопросу о соотношении государственной власти и местного самоуправления в единой системе публичной власти](#) / И.В. Захаров // Конституционное и муниципальное право. - 2022. - № 11. - С. 21-25

[Зиятдинова Ю.Е. Муниципальное управление и культура](#) / Ю.Е. Зиятдинова, А.Н. Трепачко // Вестник Института дружбы народов Кавказа. Серия: Теория экономики и управления народным хозяйством - Экономические науки. - 2022. - № 4. - С. 32-39

Изутова О.В. На повестке: формирование комфортной городской среды: [о заседании Совета по местному самоуправлению при Совете Федерации 11 января 2023 года] / О.В. Изутова // Бюджет. - 2023. - № 2. - С. 46-49

[Касаткина С.С. Проблемы взаимодействия муниципальной власти и горожан по вопросам формирования комфортной городской среды](#) / С.С. Касаткина // Градостроительное право. - 2022. - № 1. - С. 20-23

[Климанов В.В. Корректировка полномочий регионов России в рамках новых конституционных требований](#) / В.В. Климанов, А. А. Михайлова // Финансы. - 2023. - № 1. - С. 16-20

[Кобилев А. Баланс публичных и частных интересов: \[об использовании института муниципально-частного партнерства в решении вопросов местного значения\]](#) / А. Кобилев // Глава местной администрации. - 2023. - № 1. - С. 4-6

Курникова М.В. Оценка и приоритеты формирования комфортной городской среды / М.В. Курникова, Е.С. Позднякова // Муниципальная академия. - 2022. - № 3. - С. 165-172

Левина В.В. Изменения бюджетного законодательства и муниципальная финансовая политика в условиях нестабильности / В.В. Левина // Финансы. - 2023. - № 1. - С. 9-15

Маякова А.В. Оценка социального качества жизни в системе государственного и муниципального управления / А.В. Маякова // Современная наука: Актуальные проблемы теории и практики. Серия: Экономика и право. - 2022. - № 12-2. - С. 141-147

[Меры поддержки муниципалитетов в условиях современной реальности и существующих вызовов: механизмы и формы:](#) инфодосье к Всероссийскому совещанию, посвященному Дню местного самоуправления / Управление библиотечных фондов (Парламентская библиотека), Комитет Государственной Думы по региональной политике и местному самоуправлению. - М., 2022. - 45 с.

Михеева Т.Н. О новых тенденциях в развитии территориального общественного самоуправления / Т.Н. Михеева, Д.С. Михеев // Конституционное и муниципальное право. - 2022. - № 12. - С. 55-59

Михнева С.В. Правовые основы муниципальной политики в системе государственного управления / С.В. Михнева, Г.В. Панфилов, Е.С. Митячкина // Вестник Евразийской академии административных наук. - 2022. - № 1. - С. 71-74

[Новоселов А.С. Региональное и муниципальное управление в условиях развития цифровой экономики и информационного общества](#) / А.С. Новоселов, А.В. Фалеев // Регион: экономика и социология. - 2022. - № 2. - С. 256-275

[Обеспечение комфортной среды и благоприятных условий жизнедеятельности людей на территориях муниципальных образований:](#) инфодосье к заседанию Совета по местному самоуправлению при Совете Федерации / Управление библиотечных фондов (Парламентская библиотека), Комитет Совета Федерации по федеративному устройству, региональной политике, местному самоуправлению и делам Севера. - М., 2022. - 42 с.

[Перспективы и проблемы реализации мероприятий, имеющих приоритетное значение для жителей муниципалитетов, по решению вопросов местного значения или иных вопросов, право решения которых предоставлено органам местного самоуправления, посредством инициативных проектов \(инициативное бюджетирование\):](#) инфодосье к «круглому столу» / Управление библиотечных фондов (Парламентская библиотека), Комитет Государственной Думы по региональной политике и местному самоуправлению. - М., 2023. - 47 с.

[Плюснин Ю.М. Муниципальные стратегии управления и факторы их формирования](#) / Ю.М. Плюснин // Вопросы государственного и муниципального управления. - 2022. - № 1. - С. 101-123

[Развитие малого и среднего предпринимательства на муниципальном уровне: проблемы и перспективы](#): инфодосье к «круглому столу» / Управление библиотечных фондов (Парламентская библиотека), Комитет Государственной Думы по малому и среднему предпринимательству. – М., 2023. - 44 с.

[Региональные и местные сообщества как фактор и субъект стратегического развития регионов и муниципалитетов](#): инфодосье к «круглому столу» / Управление библиотечных фондов (Парламентская библиотека), Комитет Государственной Думы по региональной политике и местному самоуправлению. – М., 2022. - 53 с.

Рой О.М. Проблемы и перспективы налаживания муниципального контроля в России / О.М. Рой // Муниципальная академия. - 2022. - № 4. - С. 12-20

[Соловьева С.В. К вопросу об особенностях правового регулирования муниципального контроля](#) / С.В. Соловьева // Право и практика. - 2022. - № 1. - С. 85-90

[Торгашев Р.Е. Методологические основы применения стратегического управления муниципальным образованием](#) / Р.Е. Торгашев, В.И. Голованов // Муниципальная академия. - 2022. - № 4. - С. 47-55

[Трансформация и цифровизация экономики и социальной сферы регионов и муниципалитетов, подготовка региональных и муниципальных управленческих команд](#): инфодосье к Всероссийскому форуму / Управление библиотечных фондов (Парламентская библиотека), Комитет Государственной Думы по региональной политике и местному самоуправлению. – М., 2022. - 57 с.

[Ульянов А.Ю. Цифровая трансформация муниципального управления: способы оптимизации и оценки эффективности](#) / А.Ю. Ульянов // Информационное общество. - 2022. - № 2. - С. 43-52

[Федорова И.Ю. Финансовая устойчивость местных бюджетов в кризисные периоды: проблемы и пути решения](#) / И.Ю. Федорова, А.В. Фрыгин // МИР (Модернизация. Инновации. Развитие). - 2022. - Т. 13 № 4. - С. 681-697

Фомина Л.В. К вопросу об эффективности государственного муниципального управления / Л.В. Фомина, Т.В. Шитова // Аграрное и земельное право. - 2022. - № 11. - С. 8-10

[Формирование комфортной городской среды. Межсекторное взаимодействие \(сообщества – бизнес – муниципалитет – государство\) для целей развития территории и повышения ее человеческого потенциала. Постановка задачи](#): инфодосье к «круглому столу» / Управление библиотечных фондов (Парламентская библиотека), Комитет Государственной Думы по региональной политике и местному самоуправлению. – М., 2023. - 45 с.

[Хмельченко Е.Г. Дизайн городской среды: инструменты создания облика современного города](#) / Е.Г. Хмельченко, Д.М. Розанов, С.В. Кулакова // Муниципальная академия. - 2022. - № 4. - С. 87-93

[Чаннов С.Е. Применение права посредством цифровых технологий](#) / С.Е. Чаннов // Информационное право. - 2022. - № 2. - С. 11-16

[Швецов А. Государственное регулирование городских агломераций](#) / А. Швецов // Глава местной администрации. - 2023. - № 2. - С. 4-12

[Шугрина Е. Выбираем самоуправление вместо управления](#): [о дальнейшем развитии МСУ, а также предложения по возможному содержанию основ государственной политики в сфере местного самоуправления] / Е. Шугрина // Глава местной администрации. - 2023. - № 1. - С. 10-19

Ясенева В. Ирина Гусева: рядом с людьми и ради людей. В Москве завершились стратегические сессии марафона «Муниципальный диалог» / В. Ясенева // Известия. – 2023. - 18 апр. – С. 3