

РЕШЕНИЕ
Совета по местному самоуправлению при Совете Федерации
Федерального Собрания Российской Федерации на тему
"Основные направления и перспективы развития
местного самоуправления в Российской Федерации"

город Москва

19 ноября 2024 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 Совета на тему "Основные направления и перспективы развития местного самоуправления в Российской Федерации", Совет отмечает следующее.

Местное самоуправление является одним из важнейших конституционно-правовых институтов Российского государства, обеспечивающим осуществление народом своей власти в целях самостоятельного решения населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения, исходя из интересов населения с учетом исторических и иных местных традиций.

Местное самоуправление в Российской Федерации прошло длительный путь развития, в ходе которого происходил поиск оптимальной модели организации местного самоуправления, реформирование и совершенствование правовых форм и механизмов местного самоуправления.

На сегодняшний день накоплен большой опыт реализации права граждан на участие в местном самоуправлении, в том числе непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия населения в осуществлении местного самоуправления, а также через выборные и другие органы местного самоуправления. Вместе с тем, в сфере

местного самоуправления имеются многочисленные проблемы, выработке мер по решению которых были посвящены предыдущие заседания Совета¹.

Новый этап развития местного самоуправления в нашей стране обусловлен необходимостью повышения эффективности и качества работы органов местного самоуправления, а также реализацией новых положений Конституции Российской Федерации, включенных в неё по итогам общероссийского голосования 1 июля 2020 года.

Принципиально важным для развития и повышения эффективности всей системы органов публичной власти, включая органы местного самоуправления, является реализация конституционного принципа единой системы публичной власти. Согласно этому принципу, 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 территории². Это также предполагает согласованное действие различных уровней публичной власти как единого целого во благо граждан, общества и государства.

В современных условиях основными направлениями развития местного самоуправления в Российской Федерации представляется обоснованным считать следующие направления:

1. Развитие правовой основы местного самоуправления с обеспечением реализации конституционного принципа единой системы публичной власти, включая принятие федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной

¹ См. решения Совета на темы: "Государственная поддержка социально-экономического развития муниципальных образований в современных условиях (актуальные вопросы, механизмы и формы)" от 16 июля 2024 года; "Повышение качества муниципального управления" от 6 июня 2023 года и др.

² Часть 3 статьи 132 Конституции Российской Федерации, включена в Конституцию Российской Федерации в соответствии Законом Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ "О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти". Поправки вступили в силу 4 июля 2020 года.

власти", проект которого находится на рассмотрении в Государственной Думе (далее – проект федерального закона)³.

2. Создание гарантий достаточной финансовой обеспеченности органов местного самоуправления для надлежащего исполнения их полномочий.

3. Развитие форм и механизмов обратной связи между населением и органами местного самоуправления, а также совершенствование механизмов ответственности главы муниципального образования, главы местной администрации за исполнение ими обязанностей по решению вопросов местного значения.

4. Совершенствование форм и условий непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия населения в осуществлении местного самоуправления (в том числе территориального общественного самоуправления; инициативных проектов).

5. Создание условий для обеспечения органов местного самоуправления высококвалифицированными специалистами.

Главной перспективой развития местного самоуправления представляется раскрытие потенциала этой формы народовластия, включая обеспечение широкого и активного участия граждан разных возрастных и социальных групп в местном самоуправлении, что будет способствовать созданию условий для достойной и комфортной жизни и свободного развития граждан на локальном уровне (двор, улица, микрорайон, населенный пункт).

В числе основных нововведений проекта федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти" – переход к одноуровневой организации местного самоуправления и новые правовые конструкции закрепления полномочий органов местного самоуправления.

³ Проект федерального закона № 40361-8 "Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти", внесен в Государственную Думу сенатором Российской Федерации А.А.Клишасом и депутатом Государственной Думы П.В. Крашенинниковым 16 декабря 2021 года, принят в первом чтении 25 января 2022 года.

Как показывает практика, положительными результатами перехода к одноуровневой организации местного самоуправления являются:

- уход от практики зачастую несбалансированного перераспределения полномочий и ответственности между уровнями муниципальной власти;
- повышение эффективности управления и качества работы органов местного самоуправления;
- оптимизация межбюджетных отношений, более рациональное расходование средств местных бюджетов, в том числе за счет консолидации ресурсов и укрупнения закупок товаров и услуг для муниципальных нужд;
- внедрение единых подходов к тарифообразованию, обеспечению доступности муниципальных услуг и налогообложения;
- введение единой нормативно-правовой базы, повышение качества муниципальных правовых актов, единообразие при осуществлении функций муниципального контроля;
- обеспечение взаимной согласованности планов развития населенных пунктов, входящих в состав муниципальных округов, городских округов;
- расширение возможностей участия органов местного самоуправления в реализации федеральных проектов и государственных программ;
- создание предпосылок для уменьшения внутрирегиональных различий уровня социально-экономического развития населенных пунктов;
- сохранение всех предусмотренных льгот и мер социальной поддержки для жителей городских и сельских поселений;
- создание необходимых условий для привлечения на работу в органы местного самоуправления высококвалифицированных специалистов.

На сегодняшний день на одноуровневую организацию местного самоуправления полностью перешли в двадцати субъектах Российской Федерации⁴, а в 51 субъекте Российской Федерации частично введена одноуровневая модель.

⁴ Донецкая Народная Республика, Луганская Народная Республика, Удмуртская Республика, Чувашская Республика, Пермский и Ставропольский края Запорожская, Калининградская, Курганская, Магаданская, Московская, Нижегородская, Сахалинская, Смоленская, Тамбовская и Херсонская области, города Москва, Санкт-Петербург и Севастополь, Ямало-Ненецкий автономный округ.

Важно подчеркнуть, что органы государственной власти большинства субъектов Российской Федерации, а также Всероссийская ассоциация развития местного самоуправления, объединяющая советы муниципальных образований всех регионов страны, поддерживают концептуальные подходы вышеуказанного проекта федерального закона.

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

1. Поддержать концепцию и основные положения проекта федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти".

2. Рекомендовать Комитету Государственной Думы по государственному строительству и законодательству при подготовке проекта федерального закона к рассмотрению в Государственной Думе во втором чтении на основе внесенных субъектами права законодательной инициативы поправок предусмотреть в нём дополнительные правовые механизмы обеспечения связи органов местного самоуправления муниципального округа, городского округа с населением территорий упраздненных поселений, утративших статус муниципальных образований вследствие создания муниципального округа, городского округа.

3. Рекомендовать Правительству Российской Федерации:

1) рассмотреть вопрос об определении федерального органа исполнительной власти, уполномоченного осуществлять функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в области местного самоуправления, а также координацию мероприятий по государственной поддержке муниципальных образований и реализации проектируемого федерального закона;

2) продолжить работу по инвентаризации расходных полномочий муниципальных образований в Российской Федерации с целью определения

объёма необходимых финансовых средств для реализации полномочий органами местного самоуправления муниципальных округов и городских округов при переходе к одноуровневой организации местного самоуправления, для последующей выработки проектов нормативных правовых актов, направленных на обеспечение достаточного объёма финансовых ресурсов местных бюджетов;

3) проработать вопрос о создании организационно-правовых механизмов оказания целевой государственной поддержки социально-экономического развития населенных пунктов, обладавших особым статусом, в том числе моногородов после утраты ими статуса муниципального образования вследствие создания муниципальных округов, городских округов.

4. Рекомендовать Министерству финансов Российской Федерации рассмотреть вопросы:

1) об оказании методической поддержки органам государственной власти субъектов Российской Федерации при расчете объемов финансовых средств, необходимых для осуществления перераспределенных (планируемых к перераспределению) полномочий между муниципальными округами (городскими округами) и субъектами Российской Федерации при возможном перераспределении полномочий, предусмотриваемом проектом федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти";

2) о дополнительных мерах по стимулированию осуществления исполнительными органами субъектов Российской Федерации поддержки развития инициативного бюджетирования в субъектах Российской Федерации, включая реализацию инициативных проектов в муниципальных образованиях.

5. Рекомендовать Министерству экономического развития Российской Федерации совместно с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти:

1) рассмотреть вопрос о корректировке перечня показателей оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления муниципальных, городских округов и муниципальных районов, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 17 декабря 2012 года № 1317, с учетом перспективы реализации федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти", в том числе новой конструкции полномочий;

2) рассмотреть вопрос о закреплении в перечне показателей оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления муниципальных, городских округов и муниципальных районов, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 17 декабря 2012 года № 1317, показателя, характеризующего фактическую долю расходов местного бюджета (в процентах), направленных на реализацию инициативных проектов за отчетный период.

6. Рекомендовать органам государственной власти субъектов Российской Федерации:

1) организовать проактивное информирование муниципального сообщества, включая проведение разъяснительной и консультативной работы по вопросам нововведений, предусматриваемых проектом федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти" (после его принятия), с учетом предстоящей реализации этого федерального закона;

2) оказывать содействие муниципальным округам и городским округам по созданию территориальных органов местных администраций на территориях упраздненных сельских и городских поселений вследствие образования муниципальных округов и городских округов, а также

учитывать расходы на функционирование территориальных органов местных администраций в нормативах на содержание органов местного самоуправления;

3) распространять практику предоставления большего объема субсидий преобразованным муниципальным округам;

4) рассмотреть вопрос о дополнительных мерах развития и поддержки деятельности территориальных общественных самоуправлений, в том числе посредством оказания им финансовой поддержки на реализацию проектов в интересах населения за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации и (или) местного бюджета независимо от юридической формы организации территориального общественного самоуправления.

7. Рекомендовать органам местного самоуправления:

1) обеспечивать закрепление возможных целей деятельности (функций) территориальных органов местных администраций, создаваемых на территориях упраздненных сельских и городских поселений;

2) обеспечивать в муниципальных округах и городских округах, образованных путем объединения муниципальных образований, гарантии неснижения размеров заработных плат бывших должностных лиц поселений, перешедших на работу в органы местного самоуправления вновь образованных муниципальных округов и городских округов, а также обеспечить максимальное сохранение сотрудников местных администраций;

3) 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) изучить опыт муниципальных образований, перешедших к одноуровневой системе местного самоуправления, в целях формирования наиболее эффективных правовых и управленческих решений.

8. Рекомендовать Всероссийской ассоциации развития местного самоуправления:

1) организовать мониторинг внедрения одноуровневой организации местного самоуправления в субъектах Российской Федерации в течение переходного периода, предусмотренного проектом федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти", с целью выявления проблем, возникающих в связи с созданием муниципальных округов и городских округов путем объединения муниципальных образований, и выработки предложений по их в том числе законодательному решению, а также распространению положительного опыта организации деятельности муниципальных округов и городских округов. При осуществлении указанного мониторинга особое внимание уделить выявлению наиболее эффективных организационных и правовых решений, применяемых органами местного самоуправления и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, в целях сохранения доступности для населения органов местного самоуправления и муниципальных услуг после создания муниципальных округов городских округов;

2) организовать обучающие семинары для представителей органов местного самоуправления субъектов Российской Федерации, в которых осуществляется работа по внедрению одноуровневой организации местного самоуправления (либо планируется начало такой работы);

3) проработать вопрос о включении в план работы Всероссийской ассоциации развития местного самоуправления на предстоящий период мероприятий по методической поддержке реализации федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в единой

системе публичной власти" (после его принятия), включая создание учебных видеоматериалов о предусмотренных им нововведениях;

4) активнее тиражировать лучшие управленческие практики органов местного самоуправления по развитию участия граждан в местном самоуправлении путем непосредственного осуществления населением местного самоуправления, а также активизации участия населения в осуществлении местного самоуправления.

Председатель Совета
по местному самоуправлению
при Совете Федерации Федерального
Собрания Российской Федерации,
председатель Комитета
Совета Федерации по федеративному
устройству, региональной политике,
местному самоуправлению
и делам Севера

А.А. ШЕВЧЕНКО