

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ДУМА
ФЕДЕРАЛЬНОГО СОБРАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
СЕДЬМОГО СОЗЫВА

**КОМИТЕТ ПО ФЕДЕРАТИВНОМУ УСТРОЙСТВУ И ВОПРОСАМ
МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ**

Р Е Ш Е Н И Е

15 декабря 2020 г.

№ 153/6

**О рекомендациях Комитета Государственной Думы
по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления
по итогам конференции на тему: «Вопросы государственной политики
Российской Федерации в области развития местного самоуправления
на среднесрочный период»**

Рассмотрев и обсудив итоги конференции на тему: «Вопросы государственной политики Российской Федерации в области развития местного самоуправления на среднесрочный период», проведенной совместно с Комиссией по территориальному развитию и местному самоуправлению Общественной палаты Российской Федерации 23 ноября 2020 года в Общественной палате Российской Федерации в соответствии с планом работы Комитета Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления на период осенней сессии 2020 года, а также проект рекомендаций, доработанный с учетом состоявшейся на конференции дискуссии и поступивших в ходе подготовки и после проведения конференции замечаний и предложений, Комитет Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления **р е ш и л**:

1. Утвердить рекомендации по итогам конференции на тему: «Вопросы государственной политики Российской Федерации в области развития местного самоуправления на среднесрочный период», проведенной Комитетом Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления совместно с Комиссией по территориальному развитию и местному самоуправлению Общественной палаты Российской Федерации 23 ноября 2020 года (прилагаются).

2. Передать копию рекомендаций, указанных в пункте 1 настоящего

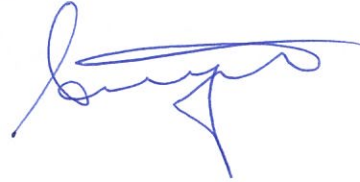
решения, в Парламентскую библиотеку для обеспечения доступа читателей к материалам конференции в читальном зале и размещения в Фонде электронных информационных ресурсов Государственной Думы.

3. Направить рекомендации, указанные в пункте 1 настоящего решения, в комитеты и комиссии Государственной Думы и Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, Государственно-правовое управление Президента Российской Федерации, Управление Президента Российской Федерации по внутренней политике, Правительство Российской Федерации, Министерство юстиции Российской Федерации, Министерство экономического развития Российской Федерации, Министерство финансов Российской Федерации, Министерство труда и социальной защиты Российской Федерации, Министерство строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации, Министерство здравоохранения Российской Федерации, Министерство сельского хозяйства Российской Федерации, Министерство транспорта Российской Федерации, Министерство культуры Российской Федерации, Министерство просвещения Российской Федерации, Министерство спорта Российской Федерации, полномочным представителям Президента Российской Федерации в федеральных округах, Счетную палату Российской Федерации, Общественную палату Российской Федерации, законодательные (представительные) и исполнительные органы государственной власти субъектов Российской Федерации (в электронном виде), Всероссийскую ассоциацию развития местного самоуправления, Общероссийский конгресс муниципальных образований, Всероссийский совет местного самоуправления, Союз российских городов, Ассоциацию малых и средних городов России, Ассоциацию Сибирских и Дальневосточных городов, Союз городов Центра и Северо-Запада России, Ассоциацию городов Поволжья, Ассоциацию муниципальных образований «Города Урала», Общероссийскую ассоциацию территориального общественного самоуправления.

4. Разместить рекомендации, указанные в пункте 1 настоящего решения,

и другие материалы конференции на официальном сайте Комитета Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» и опубликовать в журнале «Местное право».

Председатель Комитета



А.Н.Диденко



**ГОСУДАРСТВЕННАЯ ДУМА ФЕДЕРАЛЬНОГО СОБРАНИЯ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

**Комитет по федеративному устройству и вопросам
местного самоуправления**

**совместно с Комиссией по территориальному развитию и местному
самоуправлению Общественной палаты Российской Федерации**

К О Н Ф Е Р Е Н Ц И Я

**на тему: «Вопросы государственной политики Российской Федерации
в области развития местного самоуправления
на среднесрочный период»**

23 ноября 2020 г.

г. Москва

Р Е К О М Е Н Д А Ц И И

Рассмотрев и обсудив вопрос дальнейшего развития местного самоуправления в Российской Федерации, в том числе в свете происходящих процессов, связанных с корректировкой положений Конституции Российской Федерации и действующего федерального законодательства в области местного самоуправления, а также возможные перспективы и содержание проекта Основ государственной политики Российской Федерации в области развития местного самоуправления до 2030 года (далее – Основы), поручение о разработке которого дано Президентом Российской Федерации В.В.Путиным по итогам заседания Совета по развитию местного самоуправления 30 января 2020 года, в том числе с учетом анализа предшествующей практики формирования правовых институтов, составляющих в своей системной взаимосвязи модель местного самоуправления Российской Федерации, включающей территориальные, организационные (прежде всего организационно-властные), компетенционные, финансово-экономические основы местного самоуправления, вопросы взаимодействия с государством и межмуниципального сотрудничества, ответственности органов и должностных

лиц местного самоуправления, развития институтов местного гражданского общества как институтов местного самоуправления и взаимодействия муниципалитетов с ними, участники конференции отмечают следующее.

В Российской Федерации нет ни одного более или менее значимого вопроса экономического, социального, экологического или иного характера, который мог бы быть решен вне преломления через призму федеративных отношений и местного самоуправления, без учета специфики построения единой системы публичной власти в государстве федеративного типа. Это определяется не только обширным кругом вопросов, который отнесен Конституцией Российской Федерации (статья 72) к кругу полномочий по вопросам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов. Значимость федеративных отношений диктуется также большим разнообразием в условиях и уровне развития субъектов федерации и муниципалитетов, высокой степенью зависимости большинства из них от различных финансово-бюджетных и иных взаимодействий с федеральным центром. В этом смысле постоянное совершенствование федеративных отношений и местного самоуправления – это необходимая предпосылка к практическому достижению всех целей развития Российской Федерации в целом, включая и приоритеты ее безопасности.

Применительно к решению данной задачи в современных условиях принципиально важным представляется, во-первых, переход к системе стратегического планирования на всех уровнях публичной власти (включая региональный и муниципальный), обозначенный принятием и последующей корректировкой Федерального закона от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации». Положения этого Закона дают все основания полагать, что необходимым элементом долговременного стратегирования должно стать также и совершенствование экономико-правовых основ федеративных отношений, а также развитие муниципалитетов в стране.

Вторым важным обстоятельством является принятие новых ключевых документов по вопросам национальной безопасности Российской Федерации, что позволяет определить эффективность всех компонентов федеративных отношений и местного самоуправления как одно из главных условий такой безопасности

во всех ее составляющих. Данные документы формируют институционально-правовую основу и содержательный вектор для дальнейшего развития и совершенствования законодательства в сфере федеративного устройства, федеративных отношений, регионального развития и местного самоуправления.

В настоящее время одними из ключевых моментов в указанной сфере являются утвержденная распоряжением Правительства Российской Федерации от 13 февраля 2019 г. № 207-р Стратегия пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года, а также поручение Президента Российской Федерации о подготовке новой редакции Стратегии национальной безопасности Российской Федерации с уточненными формулировками национальных интересов России.

С позиций федеративных отношений и вопросов местного самоуправления участники конференции полагают, что к национальным интересам Российской Федерации на средне- и долгосрочную перспективу, среди прочего, могут быть отнесены:

- повышение устойчивости национальной системы расселения путем развития городов и сельских территорий, а в целом – сохранение и развитие поселенческого каркаса страны;

- развитие крупных городов и сопутствующих им городских агломераций, улучшение их инфраструктуры и дорожно-транспортной связанности населенных пунктов агломерации путем развития дорожной сети и повышения ее качества, развития общественного транспорта; ускорение экономического развития Российской Федерации за счет раскрытия имеющегося экономического потенциала крупнейших и крупных городских агломераций;

- улучшение условий жизни жителей малых городов и сельских поселений путем устойчивого сокращения доли непригодного для проживания жилищного фонда, повышения уровня благоустройства, обеспечения социальной и коммунальной инфраструктурой, в том числе школой, учреждением здравоохранения (как минимум, фельдшерско-акушерским пунктом для сельских поселений), чему особое внимание уделено и в обновленной редакции Конституции Российской Федерации, информационно-культурно-досуговым центром (современным клубом), многофункциональным центром предоставления

услуг, почтой, отделением банка, участковым полицейским, а также водоснабжением и водоотведением, газо-, энергоснабжением; повышение транспортной доступности малых городов и сельских территорий за счет развития и улучшения качества сети региональных и местных дорог, стимулирования развития общественного транспорта; повышение информационно-коммуникационной доступности для малых городов и сельских территорий (современные и качественные интернет-технологии должны дойти до каждого города и села, с учетом стандартов обеспеченности муниципальных образований минимальным уровнем социальной и коммунальной инфраструктуры в зависимости от вида муниципального образования, количества проживающих в нем граждан и плотности населения);

- развитие малых и средних городов, а также крупных сельских населенных пунктов как межмуниципальных обслуживающих центров для сельских территорий, обеспечивающих население и предпринимателей необходимыми видами услуг; повышение конкурентоспособности экономики малых городов и сельских территорий, в том числе путем продвижения уникальных локальных (местных) брендов; развитие потребительской, кредитной и иных форм кооперации, фермерства, повышение доступности для малых и средних товаропроизводителей рынков сбыта сельскохозяйственной продукции, как в малых, так и в больших городах;

- поддержка субъектов малого и среднего предпринимательства, самозанятых граждан, социально ориентированных некоммерческих организаций и социальных предприятий, с одновременным определением источников компенсации выпадающих доходов для муниципалитетов, связанных с реализацией органами местного самоуправления мер поддержки указанным субъектам;

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

- сохранение природного и культурного наследия, а также содействие сохранению, возрождению и развитию народных художественных промыслов;

- повышение доступности услуг отраслей социальной сферы – здравоохранения (в том числе обеспечения органами местного самоуправления в пределах своей компетенции доступности медицинской помощи), образования, культуры, физической культуры и спорта, социального обслуживания;

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

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

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

О стратегической важности развития федеративных отношений и местного самоуправления свидетельствуют и послания Президента России Федеральному Собранию Российской Федерации от 1 марта 2018 года, от 20 февраля 2019 года и от 15 января 2020 года, в которых вопросам взаимодействия всех уровней публичной власти, а также развития местного самоуправления уделено значительное внимание.

И, конечно же, не менее важна в этом направлении и дата 1 июля 2020 года, когда в результате общероссийского голосования была выявлена позиция граждан России о поддержке принятых поправок к Конституции Российской Федерации, которые в немалой степени затрагивают и уровень местного самоуправления. По итогам одобрения изменений в Конституцию Российской Федерации, издания Президентом России Указа от 3 июля 2020 г. № 445 «Об официальном

опубликовании Конституции Российской Федерации с внесенными в нее поправками» с указанием даты вступления соответствующих поправок в силу 4 июля 2020 года, предстоит серьезная и кропотливая работа по корректировке достаточно большого массива действующего законодательства в сфере местного самоуправления и смежных отраслей права. Речь прежде всего идет об организации и функционировании единой системы публичной власти, об осуществлении взаимодействия всех уровней власти для наиболее эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории, как того требует обновленная редакция соответствующих положений Конституции Российской Федерации (статья 132).

Данная работа к настоящему времени началась, и активно набирает обороты. Так, в частности, 8 декабря 2020 г. подписан Федеральный закон № 394-ФЗ «О Государственном Совете Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 394-ФЗ), который направлен на конкретизацию отдельных положений Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти».

В этой связи стоит отметить основное достоинство Федерального закона № 394-ФЗ, положения которого создают систему гармонизации взаимодействия всех уровней публичной власти под председательством Президента Российской Федерации. Подобный подход, безусловно, своевременен и крайне важен.

Вместе с тем представляется необходимой синхронизация положений главы 4 «Основные принципы принятия Государственным Советом решений при осуществлении его функций» указанного Закона, которая, исходя из своего наименования и содержания всего Закона в целом, должна носить процессуальный характер, но фактически содержит нормы материального права, направленные на регулирование разграничения полномочий между органами публичной власти. Положения этой главы не в полной мере корреспондируются с теми подходами и той работой по разграничению полномочий между тремя уровнями публичной власти, которая велась в стране и на правительственном, и на законодательном уровне с 2001 года, и которая была одной из существенных компонент реформы региональной и местной власти в 2003 году. Так, норма из рассматриваемого

Закона о том, что «законами субъектов Российской Федерации может осуществляться перераспределение полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта Российской Федерации», невзирая на то, как это разграничено в федеральном законе, весьма отодвигает задачу достижения точной определенности компетенции регионального и местного уровней власти.

К этому же, согласно части 4 статьи 17 Федерального закона № 394-ФЗ, органы местного самоуправления принимают участие в осуществлении имеющих государственное значение публичных функций на соответствующей территории как в порядке наделения названных органов отдельными государственными полномочиями, так и в ином порядке в соответствии с федеральным законом.

При этом в тексте Закона (как и в других нормативных правовых актах) не раскрывается понятие «публичных функций, имеющих государственное значение», в том числе в их соотношении с «отдельными государственными полномочиями, передаваемыми органам местного самоуправления», что может вызвать затруднения в правоприменительной практике, прежде всего при разграничении и определении объема полномочий между органами, входящими в единую систему публичной власти. Кроме того, непонятна природа «иного порядка» участия органов местного самоуправления в осуществлении публичных функций на соответствующей территории, который закреплен в рассматриваемой норме наравне с наделением органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, и предполагает регулирование данного вопроса отдельным федеральным законом.

При подобном подходе у региональной власти может возникнуть соблазн «спустить» на местный уровень самые «неудобные» полномочия без достаточного финансового обеспечения, забрав себе более «привлекательные».

В этой связи стоит отметить, что Конституционный Суд Российской Федерации неоднократно высказывался по вопросу о необходимости компетенционной определенности для каждого уровня публичной власти. В своем Постановлении от 9 июля 2020 г. № 34-П (то есть в постановлении, которое было оглашено уже после вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации) Конституционный Суд, ссылаясь на свои ранее принятые

Постановления от 29 марта 2011 г. № 2-П и от 3 июля 2019 г. № 26-П, еще раз напомнил, что «принимаемые законодательные решения должны соотноситься с конституционными основами разграничения предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации, учитывать конституционную природу местного самоуправления как наиболее приближенного к населению территориального уровня публичной власти и вместе с тем соответствовать вытекающему из конституционного принципа равенства всех перед законом требованию формальной определенности, что предполагает ясное, четкое и непротиворечивое определение компетенции муниципальных образований, последовательное разграничение вопросов местного значения, решение которых возложено на органы местного самоуправления, и вопросов государственного значения, решение которых возложено на федеральные органы государственной власти и органы государственной власти субъектов Российской Федерации, а также взаимосогласованную регламентацию полномочий органов местного самоуправления нормативными правовыми актами различной отраслевой принадлежности». «Иное означало бы, что законодатель вправе закрепить за местным самоуправлением неопределенные по объему полномочия, а органы местного самоуправления – реализовать их произвольным образом, что приводило бы к нарушению принципа разграничения полномочий между территориальными уровнями публичной власти, ставило бы под сомнение надлежащее финансово-экономическое обеспечение местного самоуправления, соразмерное его полномочиям, а в результате создавало бы угрозу невыполнения или ненадлежащего выполнения органами местного самоуправления их конституционных обязанностей, в том числе по обеспечению прав и свобод человека и гражданина» (Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 29 марта 2011 г. № 2-П).

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

Впрочем, конституционный законодатель уже дал пример «публичных функций, выполняемых органами местного самоуправления во взаимодействии

с органами государственной власти». В части 1 статьи 132 Конституции Российской Федерации закреплено положение об обеспечении органами местного самоуправления, в пределах своей компетенции и в соответствии с федеральным законом, доступности медицинской помощи. В настоящий момент первичная и скорая медицинская помощь – региональное полномочие, высококвалифицированная медицинская помощь – региональное и федеральное полномочие. В этой связи представляется, что необходимо определить в отраслевом федеральном законодательстве механизмы, с помощью которых органы местного самоуправления могут обеспечивать доступность первичной медицинской и скорой медицинской помощи, степень и формы участия в этом региональной власти. Кроме того стоит законодательно определить и вопрос участия органов местного самоуправления в обеспечении доступности для жителей высококвалифицированной медицинской помощи. Без соответствующего регулирования федеральным законом эта компетенция останется конституционной декларацией.

Еще одной публичной функцией, выполняемой органами местного самоуправления во взаимодействии с органами государственной власти, по мнению участников конференции, могла бы быть охрана общественного порядка, которая по своей природе таковой функцией является.

Стоит также обратиться к конституционной конструкции образования Государственного Совета как, прежде всего, органа «согласованного функционирования и взаимодействия органов публичной власти» (часть «е⁵» статьи 83 Конституции Российской Федерации). Как представляется, основная идея данной нормы – согласование взаимодействия публичных властей, – весьма своевременна. Согласно нормам Федерального закона № 394-ФЗ, членами Государственного Совета по должности являются Председатель Правительства Российской Федерации, Председатель Совета Федерации и Председатель Государственной Думы, Руководитель Администрации Президента Российской Федерации, высшие должностные лица субъектов Российской Федерации (руководители высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации). Президент Российской Федерации является председателем Государственного Совета.

Однако, остается не ясным, почему в состав Государственного Совета по должности не входит руководитель единого общероссийского объединения муниципальных образований и руководители советов (объединений) муниципальных образований субъектов Российской Федерации, например, по одному от каждого из федеральных округов. Ведь речь идет о координации всех трех ветвей публичной власти, а представительство муниципальной власти, в соответствии со статьями 8, 66 и 67 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ), на федеральном уровне осуществляет именно единое общероссийское объединение муниципальных образований, а на региональном уровне – советы (объединения) муниципальных образований в каждом субъекте федерации.

И если в Государственном Совете, согласующим взаимодействие всех трех уровней публичной власти, представлены представители федеральных и региональных органов власти по должности, там же, по мнению участников конференции, по должности должны быть представлены и законные представители муниципальной власти. В связи с этим появился бы дополнительный мотив по дальнейшему укреплению единого общероссийского объединения муниципальных образований и советов муниципальных образований в регионах как законных и полномочных представителей муниципальной публичной власти при взаимодействии властей всех уровней.

Конституционной новеллой является закрепление нормы, исключающей обязательность поселенческой основы организации местного самоуправления. В прежней редакции Конституции содержалась норма, предусматривающая, что местное самоуправление осуществляется в городских и сельских поселениях и на других территориях. В новой редакции часть 1 статьи 131 Конституции гласит, что местное самоуправление осуществляется в муниципальных образованиях, виды которых устанавливаются федеральным законом. При этом уточняется, что территории муниципальных образований определяются с учетом исторических и иных местных традиций.

Таким образом, согласно указанной норме, виды муниципальных образований устанавливаются федеральным законом, но при этом их территории определяются с учетом исторических и иных местных традиций.

Для обозначения территорий местного самоуправления Конституционный законодатель использовал юридическую конструкцию «муниципальное образование». Поскольку это – юридическая конструкция, она требует легального определения. Однако данное определение отсутствует как в тексте самой Конституции, так и вообще в законодательстве (нет его ни в Гражданском кодексе Российской Федерации, где этот термин впервые появился в 1994 году, ни в Федеральном законе № 131-ФЗ, где муниципальное образование описано путем перечисления его видов).

Как представляется, муниципальное образование – это юридическое обозначение очерченного границей населенного пункта или населенной территории, на которых осуществляется местное самоуправление (муниципальная власть). Не стоит забывать, что естественная, конституционная, если говорить с юридической стороны, основа местного самоуправления – населенные пункты и их территориально и исторически обусловленные объединения.

Следует отметить, что в части исторических традиций формирования территорий муниципальных образований Конституционный Суд Российской Федерации в Постановлении от 18 мая 2011 г. № 9-П указал, что действующая в России система местного самоуправления основана на сочетании поселенческого и территориального (районного) самоуправления как исторически сложившихся форм территориального устройства публичной власти и самоорганизации населения.

Участники конференции полагают, что данную позицию стоит учитывать в дальнейшем территориальном муниципальном строительстве, в том числе в части сохранения и развития поселенческого звена.

В части территориальной организации местного самоуправления важным представляется и вопрос ее соотношения с административно-территориальным устройством. Муниципальная реформа 2003 года разнообразила и усложнила территориальные основы местного самоуправления, переведя понятие «муниципальное образование» из видового в родовое, развернув его в пять видов

муниципалитетов, создав при этом два уровня местного самоуправления, наряду с «одноуровневым» в городском округе. Понятия «поселение» и «населенный пункт», бывшие до этого синонимами, были концептуально разведены – поселение стало базовым видом муниципального образования, причем родовым для «первого уровня» местного самоуправления, а населенный пункт – основной единицей административно-территориального деления, причем тоже родовой.

Таким образом, участники конференции полагают, что общие принципы административно-территориального устройства необходимо урегулировать в федеральном законе. В частности, представляется целесообразным предусмотреть в федеральном законодательстве, среди прочего:

- нормативное закрепление понятия «населенный пункт» и его виды (городской и сельский);
- установление понятий «город» и «поселок» как видов городских населенных пунктов;
- закрепление роли субъектов Российской Федерации в определении конкретного административно-территориального устройства на своей территории на основе общих принципов, установленных федеральным законом.

Обсуждение данных вопросов связано и с тем, что указанные понятия и термины широко используются в действующем законодательстве, в том числе и в Федеральном законе № 131-ФЗ, а легального их определения нет, если не считать Указ Президиума Верховного Совета РСФСР от 17 августа 1982 г. «О порядке решения вопросов административно-территориального устройства РСФСР», действующий сегодня в части, не противоречащей федеральному законодательству.

Таким образом, в плане совершенствования правовой основы территориальных преобразований, упорядочения и унификации управленческой практики в масштабах страны, вопрос установления на федеральном уровне основ административно-территориального устройства представляется весьма актуальным. Конституционный Суд Российской Федерации в Постановлении от 24 января 1997 г. № 1-П (т.н. «удмуртское дело») указал, что административно-территориальное устройство субъектов Российской Федерации – это вопрос их исключительного ведения. Но это решение Конституционного Суда имело

ввиду осуществление конкретного административно-территориального устройства на территории субъекта федерации, что, конечно, является сферой ответственности региональных властей данного субъекта федерации: создание и упразднение населенных пунктов, изменение их статуса с городского на сельский и обратно, и т.п. Однако базовые понятия, характеризующие административно-территориальное устройство субъектов Российской Федерации, должны быть едиными. Например, не могут одинаковые по численности и плотности населения, характеру его занятости, уровню развития инфраструктуры и подобным признакам населенные пункты в разных частях страны иметь разный статус – в одних считаться сельскими, а в других городскими.

Необходимость в определенной унификации понятий и порядка осуществления административно-территориальных преобразований диктуется принципами единства правового, экономического и статистического пространства страны, федеративным (а не конфедеративным) устройством России.

Согласно Конституции Российской Федерации, федеративное устройство Российской Федерации основано на ее государственной целостности и единстве системы государственной власти (статья 5). Населенные пункты – не просто единицы управления территорией, это – географические объекты, ключевые элементы экономической географии, единицы системы расселения. Населенные пункты возникают и развиваются по объективным законам, и они не могут (не должны) создаваться, изменяться, упраздняться искусственно, произвольно по решению органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Поэтому закономерно, что правовые основы их существования должны быть закреплены в федеральном законе.

В новой редакции Конституции Российской Федерации законодатель фиксирует, и даже расширяет, сложившуюся практику, предусматривающую, что особенности осуществления публичной власти на отдельных территориях может устанавливаться федеральным законом. В Конституции появляется норма, распространяющая этот подход на города федерального значения (хотя эти особенности уже установлены федеральным законом), административных центров

(столиц) субъектов Российской Федерации и на другие территории (часть 3 статьи 131 Конституции Российской Федерации).

Действительно, Федеральный закон № 131-ФЗ в статьях 79 – 82⁶ уже установил особенности организации (и осуществления) местного самоуправления: в городах федерального значения, закрытых административно-территориальных образованиях (ЗАТО), наукоградах, на приграничных территориях, в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях с ограниченными сроками завоза грузов, на территории инновационного центра «Сколково», на территориях опережающего социально-экономического развития (ТОСЭР), на территориях инновационных научно-технологических центров, на территории свободного порта Владивосток (включающей в себя 22 муниципалитета из 5 субъектов федерации: Приморского, Камчатского и Хабаровского краев, Сахалинской области и Чукотского автономного округа), в муниципальных образованиях, территория которых относится к Арктической зоне (а это, в соответствии с Федеральным законом от 13 июля 2020 г. № 193-ФЗ, все муниципалитеты Мурманской области (включая Мурманск), Ненецкого, Чукотского и Ямало-Ненецкого автономных округов, 6 муниципальных образований Республики Карелии, 4 – Республики Коми, 13 – Республики Саха (Якутия), 13 – Красноярского края и 9 – Архангельской области, включая сам Архангельск). С учетом поправок к Конституции (путем последующей легитимации федеральным законом) теперь в этот перечень добавляются административные центры (столицы) субъектов Российской Федерации, а также федеральные территории (часть 3 статьи 131, часть 1 статьи 67 Конституции Российской Федерации).

Однако такая обширность перечня территорий с теми или иными особенностями осуществления местного самоуправления дает повод полагать, что общие принципы организации местного самоуправления, установленные Федеральным законом № 131-ФЗ, просто не применимы либо не эффективны на определенных (но при этом достаточно обширных) территориях, где надо наладить жизнь с учетом определенных особенностей и специфики, что требует их видоизменения. Данная практика, между тем, требует серьезного анализа на предмет, – что дают особенности устройства местной власти на таких

территориях, действительно ли они приводят к достижению тех целей, во имя которых были устроены, не повышают ли риски коррупции, злоупотребления властью, ущемления интересов жителей таких территорий, снижению защищенности их прав и гарантий.

В этой связи следует отметить, что Конституционный Суд Российской Федерации в своем Определении от 5 марта 2009 г. № 375-О-О (по вопросу, касающемуся норм федерального закона, регулирующего деятельность ЗАТО), указывая на необходимость создания дополнительных гарантий обеспечения баланса интересов общегосударственных и местных при организации и осуществления публичной власти в пределах соответствующих границ, прямо указал на те нормы Конституции (статья 71), которые, по мнению Конституционного Суда, требуют особого режима осуществления местного самоуправления при наличии на территории определенного рода объектов. Объекты эти перечислены в пунктах «и» и «м» статьи 71: федеральные энергетические системы, ядерная энергетика, расщепляющиеся материалы; федеральные транспорт, пути сообщения, информация, информационные технологии и связь; космическая деятельность; оборона и безопасность; оборонное производство; производство ядовитых и наркотических веществ. Важно, что этот перечень – исчерпывающий. Пришло время, по-видимому, посмотреть на статьи 79 – 82^б Федерального закона № 131-ФЗ и с этой конституционной позиции.

Что касается возможностей установления федеральным законом (целесообразно устанавливать это, конечно, в главе 11 «Особенности организации местного самоуправления» Федерального закона № 131-ФЗ) особенностей осуществления публичной власти на территориях административных центров (столиц) субъектов Российской Федерации, то и здесь необходимо учитывать баланс общегосударственных, региональных и местных интересов, и ни в коем случае не лишать жителей этих, как правило, крупных городов конституционного права на осуществление местного самоуправления на территории своего проживания. Как представляется, при организации местной власти в таких городах наиболее подошла бы конструкция городского округа с внутригородским делением. Причем на общегородском уровне в этом случае глава городского округа, руководящий местной администрацией, мог бы избираться

представительным органом из числа кандидатур, предложенных главой региона. Местное самоуправление при этом было бы достаточно представлено на уровне внутригородских районов и на уровне общегородского представительного органа, сформированного из депутатов представительных органов внутригородских районов, или избранного на муниципальных выборах, либо частично сформированного из депутатов внутригородских представительных органов, а частично избранного на выборах.

В целом, расширение представительной демократии и ее форм на местном уровне, вовлечение жителей в местное самоуправление в различных его формах – одна из наиболее актуальных сегодняшних задач муниципального и – шире – государственного строительства. Сообразуясь с конституционной природой местного самоуправления как наиболее приближенного к населению уровня публичной власти, Конституционный Суд Российской Федерации указал, что «в силу присущих ему свойств местное самоуправление открывает более широкие возможности для использования форм непосредственного волеизъявления граждан по сравнению с другими – региональным и федеральным – уровнями публичной власти. В странах, основанных на принципах правовой демократии, непосредственное участие населения муниципального образования (с учетом его небольшой численности) в выборах органов местного самоуправления проявляется не только при голосовании, но и при выдвижении кандидатов в депутаты: на уровне местного самоуправления субъектами избирательного процесса выступают, как правило, функционирующие в рамках местного сообщества территориальные коллективы (общественные организации, профессиональные группы, организации по интересам и т.д.) сообразно их численности, организованности, степени участия в решении вопросов местного самоуправления в данном муниципальном образовании, а также граждане индивидуально. Соответственно, и обратная связь депутатов представительных органов муниципальных образований и избравших их граждан более тесная, чем на других уровнях публичной власти» (Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 7 июля 2011 г. № 15-П).

В данном контексте участникам конференции видится особая роль муниципальных общественных палат, которые должны выступать платформой для

представления интересов ТОСов и иных форм организованных местных сообществ, к которым относятся добровольческие (волонтерские) организации, молодежные организации, предпринимательское сообщество, старосты сельских населенных пунктов и другие территориальные и функциональные общественные объединения и организованные местные сообщества, пользующиеся доверием населения, действующие на территории муниципального образования и участвующие в решении вопросов местного значения, исполнении иных полномочий и прав местного самоуправления. Данные сообщества следует максимально широко привлекать к формированию и деятельности муниципальных общественных палат с целью максимального охвата всех слоев и всех интересов населения соответствующей территории.

В этой связи, если говорить о системе общественных палат как субъектов общественного контроля и субъектов участия общественности в осуществлении публичных дел, то целесообразно законодательно легализовать в полной мере организацию и деятельность муниципальных общественных палат по меньшей мере на уровне городских и муниципальных округов, муниципальных районов и городских поселений. Цель данного объединения местных организованных сообществ в структуру муниципальных общественных палат, прежде всего, – выдвижение общественных инициатив, выбор наиболее приоритетных проектов по обеспечению жизнедеятельности и развитию своих территорий, в том числе на основе инициативного бюджетирования, и, что не менее важно, – осуществление общественного контроля за обеспечением и реализацией данных проектов и деятельностью местной власти в целом. В то же время муниципальные общественные палаты должны действовать в тесной координации с органами местного самоуправления, прежде всего с представительным органом муниципального образования.

Муниципальные общественные палаты вполне могут осуществлять в полном объеме координацию деятельности как территориальных, так, и даже в большей степени, – функциональных организованных местных сообществ, направленную на решение или участие в решении вопросов местного значения данного муниципалитета или его части, реализацию всех направлений

жизнедеятельности и интересов населения, координацию вопросов общественного контроля.

С учетом всего вышеизложенного необходимо отметить, что 30 января 2019 года по итогам прошедшего заседания Совета по развитию местного самоуправления при Президенте Российской Федерации Президент дал поручение подготовить к 1 октября 2021 года проект Основ государственной политики в области развития местного самоуправления в Российской Федерации до 2030 года.

Данное поручение ставит задачу определить, что должно быть отражено в этих Основах, каковы основные направления развития местного самоуправления в стране, формы и методы его государственной поддержки и каковыми они могли бы быть. Иными словами, необходимо ответить на вопросы:

- насколько применим и востребован в современных условиях накопленный за последние годы российский опыт организации и осуществления местного самоуправления, не утрачены ли в современных условиях сущностные особенности этого опыта, насколько он полезен и может быть востребован в среднесрочной и долгосрочной перспективе?

- как определить модель современного местного самоуправления в стране, в том числе с учетом государственных и общественных отношений?

- получит ли муниципальное строительство необходимую поддержку граждан, приобретет ли местное самоуправление в сознании людей доверие и созидательную силу?

- насколько демократична, успешна и современна государственная муниципальная политика в России, в какой степени и в каком направлении необходимо ее корректировать и развивать?

Еще один немаловажный вопрос – насколько сегодня интегрированы институты солидарного общества, прежде всего в лице территориальных и функциональных организованных местных сообществ, в процесс построения единой системы народовластия, и насколько существенна и востребована их роль в принятии управленческих решений?

В данном контексте заслуживает внимания начатая в июле текущего года Общероссийской ассоциацией территориального общественного самоуправления

(ОАТОС) при поддержке Комитета Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления и Федерального экспертного совета по местному и общественному самоуправлению и местным сообществам при ОАТОС (ФЭС) деятельность по разработке проекта Стратегии развития территориального общественного самоуправления в Российской Федерации до 2030 года (Стратегия ТОС – 2030), положения которой, как представляется, должны быть синхронизированы, а в идеале – погружены отдельным разделом в Основы государственной политики Российской Федерации в области развития местного самоуправления до 2030 года.

Кроме того, в Основах государственной политики Российской Федерации в области развития местного самоуправления до 2030 года, а также в Стратегии ТОС – 2030 должны быть учтены основные положения документов стратегического планирования Российской Федерации, указов, посланий и поручений Президента Российской Федерации и иных нормативных правовых актов, определяющих основные направления развития местного самоуправления в Российской Федерации в среднесрочной и долгосрочной перспективах.

В этой связи нельзя не отметить Указ Президента Российской Федерации № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года», подписанный 21 июля 2020 года, определивший следующие национальные цели развития страны:

- а) сохранение населения, здоровье и благополучие людей;
- б) возможности для самореализации и развития талантов;
- в) комфортная и безопасная среда для жизни;
- г) достойный, эффективный труд и успешное предпринимательство;
- д) цифровая трансформация.

Реализация планов по достижению указанных целей будет оцениваться по ряду целевых показателей, среди основных из которых можно выделить следующие:

- снижение уровня бедности в два раза по сравнению с показателем 2017 года (для цели «Сохранение населения, здоровье и благополучие людей»);
- вхождение России в число десяти ведущих стран мира по качеству общего образования (для цели «Возможности для самореализации и развития талантов»);

- улучшение жилищных условий не менее 5 млн семей ежегодно и увеличение объема жилищного строительства не менее чем до 120 млн кв. метров в год (для цели «Комфортная и безопасная среда для жизни»);

- увеличение численности занятых в сфере малого и среднего бизнеса, включая индивидуальных предпринимателей и самозанятых, до 25 млн человек (для цели «Достойный, эффективный труд и успешное предпринимательство»);

- увеличение вложений в отечественные решения в сфере информационных технологий в четыре раза по сравнению с показателем 2019 года (для цели «Цифровая трансформация»).

Правительство Российской Федерации должно скорректировать национальные проекты и разработать единый план по достижению национальных целей развития Российской Федерации на период до 2024 года и на плановый период до 2030 года.

Одновременно сегодня перед муниципальными образованиями, как и перед всей страной, встали особые вызовы, связанные с распространением и необходимостью ликвидации последствий, вызванных новой коронавирусной инфекцией (COVID-19).

В сфере бюджетных мер и решений, необходимых для восстановления субъектов экономической активности на местах, общим подходом для всех муниципальных образований в настоящее время является осознанная необходимость снижения налоговой и имущественной нагрузки на предприятия малого и среднего бизнеса, социально ориентированные некоммерческие организации, самозанятых граждан, социальные предприятия, которые оказались в сложном положении в связи с ограничениями, введенными из-за пандемии. С другой стороны, все эти меры должны быть взвешенными и оптимальными с точки зрения ожидаемых потерь для местных бюджетов, в связи с чем необходимо определить источники компенсации выпадающих доходов для органов местного самоуправления, а также выработать управленческие и законодательные решения, направленные на поддержку, в том числе, и самих муниципалитетов.

Для целей формирования программы указанных мер поддержки (в том числе законодательных) Комитетом Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления с мая 2020 года проводится работа по сбору и анализу информации о предусмотренных и планируемых мерах региональной и муниципальной поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства, самозанятых граждан, социально ориентированных некоммерческих организаций и социальных предприятий, а также о структуре доходов местных бюджетов по видам муниципальных образований (муниципальным районам, городским округам, муниципальным округам, городским поселениям, сельским поселениям) в 2020 году в сравнительной динамике с прошлыми периодами 2019 года (поквартально и за год) в разрезе субъектов Российской Федерации *(подробный анализ по итогам проводимой работы представлен в разделе «Оперативный мониторинг МСУ» официального сайта Комитета Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» по адресу <http://www.komitet4.km.duma.gov.ru/>)*.

Во все времена благополучие общества, качество государственной деятельности, степень правовой защищенности, экономическое развитие государства зависели, среди прочего, от качества созданной в стране системы государственного управления. На настоящем этапе развития государственности в Российской Федерации одной из задач повышения эффективности государственного управления становится ориентация на так называемый проектный подход в управлении, то есть на управление по результатам. Повышения качества системы государственного и муниципального управления невозможно достичь в современных условиях без усиления внимания к процедуре формирования системы устойчивого развития, в том числе и на государственной и муниципальной службе.

В данном контексте, по мнению участников конференции, заслуживает внимания позиция судьи Конституционного Суда Российской Федерации А.Н. Кокотова, высказанная им в Особом мнении к Постановлению Конституционного Суда Российской Федерации от 1 декабря 2015 г. № 30-П: «Местное самоуправление в его конституционном закреплении – это

своеобразный «третий» уровень российского федерализма. Если субъекты Российской Федерации есть форма децентрализации государства в целом, то муниципальные образования в субъектах Российской Федерации – это децентрализация в децентрализации. Такая конституционная конструкция разворачивает вертикаль публичной власти в равнобедренный треугольник, в котором федеральный центр (вершина треугольника) в равной мере может (должен) опираться как на субъекты Российской Федерации, так и на муниципальные образования, в том числе используя муниципальный фактор в качестве средства воздействия на субъекты Российской Федерации с целью удержания последних в русле единой государственной политики, а в конечном итоге – в рамках единого конституционного пространства страны».

Участники конференции отмечают, что этот потенциал, заложенный в конституционную конструкцию местного самоуправления, не утрачен конституционными новеллами, но и не востребован в достаточной мере политико-правовой практикой.

Одновременно представляется, что в определенное противоречие с изложенной позицией вступает конституционная новелла, содержащаяся в новой части 1¹ статьи 131 Конституции Российской Федерации, устанавливающей, что органы государственной власти могут участвовать в формировании органов местного самоуправления, назначении на должность и освобождении от должности должностных лиц местного самоуправления в порядке и случаях, установленных федеральным законом.

Таким образом, органы государственной власти (без уточнения уровня, т.е. это могут быть и федеральные, и региональные власти) наделяются полномочиями, которые в прежней редакции Конституции были исключительно за населением соответствующих муниципальных образований. Следовательно, в данных правоотношениях «Триада власти» становится «тетрадой» с двумя субъектами власти – местным населением и вышестоящей государственной властью. Но, как представляется, тогда в этом случае органы государственной власти, если они участвуют в формировании органов местного самоуправления, должны нести субсидиарную с органами местного самоуправления ответственность и за территорию власти, и за осуществление связанных с данной

властью полномочий, поскольку полномочия – это права, обязанности и ответственность.

Кроме того, эту новеллу надо рассматривать во взаимосвязке с другой конституционной новеллой, закрепленной в статье 133 Конституции, – о публичных функциях, выполняемых органами местного самоуправления во взаимодействии с органами государственной власти, и статьей 12 Конституции о конституционной автономии муниципальной власти. Координация норм этих статей позволяет сделать вывод, что органы государственной власти могут участвовать в формировании только тех органов местного самоуправления, назначении и освобождении от должности только тех должностных лиц местного самоуправления, которые участвуют в осуществлении этих самых публичных функций во взаимодействии с органами государственной власти, при этом должны соблюдаться условия:

- эти случаи определяются исчерпывающим образом федеральным законом и не могут распространяться на органы местного самоуправления «общей юрисдикции»: представительный орган, местную администрацию как целостный орган, главу муниципального образования;

- порядок и формы участия органов государственной власти в формировании органов местного самоуправления, назначении и освобождении от должности должностных лиц местного самоуправления определяются федеральным законом и предполагают обязательное взаимодействие с представительными органами муниципальных образований и/или иными органами местного самоуправления «общей юрисдикции» с их участием в этом процессе;

- степень ответственности органов государственной власти за произведенные таким образом кадровые решения и их последствия должны быть соразмерны степени их участия в этом процессе.

Следует отметить, что 24 апреля 2020 года, т.е. еще до введения конституционной нормы части 1¹ статьи 131 в действие, был принят Федеральный закон № 147-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам контроля за эффективностью и качеством осуществления переданных органам государственной власти субъектов

Российской Федерации полномочий», направленный, среди прочего, на урегулирование вышеуказанных правоотношений. В частности, указанный федеральный закон внес изменения в Федеральный закон от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации». Появившаяся в нем норма гласит: «Органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющие государственное управление в сфере образования, осуществляют согласование назначения должностных лиц исполнительно-распорядительных органов (местных администраций) муниципальных районов, муниципальных и городских округов (заместителей глав местных администраций, руководителей структурных подразделений местных администраций или отраслевых органов местных администраций), осуществляющих муниципальное управление в сфере образования». Аналогичная норма введена по согласованию назначения на должность руководителей органов исполнительной власти субъектов федерации, осуществляющих государственное управление в сфере образования со стороны профильных органов федеральной исполнительной власти. Данные положения федерального закона продемонстрировали единство публичной власти в действии.

Конечно, не может оставаться без особого внимания и сфера предоставления государственных и муниципальных услуг населению, от эффективной организации и качества которых зависит бесперебойное и эффективное обеспечение жизнедеятельности населения.

С учетом изложенного можно отметить наиболее важные возможные направления государственной политики по развитию местного самоуправления на среднесрочный период, которые, по мнению участников конференции, могли бы составить содержательную часть Основ государственной политики Российской Федерации в области развития местного самоуправления до 2030 года:

1. Определение принципов организации и функционирования единой системы публичной власти, включающей муниципальный уровень, принимающий участие в осуществлении имеющих государственное значение публичных функций на соответствующей территории, в том числе интеграцию местного самоуправления в процесс реализации национальных проектов и уточнение механизмов такого участия;

2. Совершенствование вопросов стратегического планирования, в том числе установление законом минимальных требований к документам стратегического планирования, разрабатываемым на местном уровне, а также требований к их содержанию, а по сути – установление принципа стратегического проектирования развития местного самоуправления;

3. Совершенствование механизмов пространственного развития регионов и страны в целом в русле положений Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года и в тесной связке с процессами выстраивания оптимальных моделей территориальной организации местного самоуправления как в правовом, так и в практическом плане. Основных направлений представляется два – новое по качеству развитие больших городов и городских агломераций, как драйверов экономического роста, и развитие соответствующего этому законодательства, и «вычерчивание» на практике оптимальных соотношений между одноуровневой и двухуровневой организацией местного самоуправления (муниципальный округ – муниципальный район), с сохранением и совершенствованием поселенческого каркаса страны, там где это объективно необходимо и целесообразно;

4. Инфраструктурное, социально-экономическое и информационно-коммуникационное развитие малых городов и сельских поселений, а также геостратегических территорий (прежде всего – Север и Дальний Восток, Арктика, акватория Северного морского пути, Калининградская область, Республика Крым, республики Северо-Кавказского федерального округа);

5. Продолжение законодательного и правового процесса разграничения полномочий между уровнями публичной власти с учетом поправки в Конституцию Российской Федерации, предусматривающей, что органы местного самоуправления и органы государственной власти входят в единую систему публичной власти в Российской Федерации и осуществляют взаимодействие для наиболее эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории (статья 132). Основных направлений здесь тоже видится два – определенное и четкое разграничение публичных полномочий как между уровнями власти, так и между «собственными» и «переданными» полномочиями, и определение степени участия органов местного самоуправления

в осуществлении этих полномочий (законодательное определение понятий «организация осуществления», «содействие осуществлению», «участие в осуществлении»). При этом необходимо установление сбалансированного объема полномочий органов местного самоуправления и финансовых ресурсов (возможностей) муниципалитетов;

6. Дальнейшее совершенствование организационных основ местной власти, повышение их эффективности, расширение выборных механизмов в формировании местной власти. Важным является вопрос развития публичной конкуренции и совершенствования ее механизмов при формировании местного депутатского корпуса;

7. Совершенствование муниципальной службы, подготовки, отбора и расстановки муниципальных кадров, прохождения ими муниципальной службы и возможностей дальнейшего кадрового роста для ответственных и эффективных. Необходимо дальнейшее совершенствование систем оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления муниципальных образований всех видов, расширение и совершенствование «цифровых» систем муниципального управления, а в целом – широкая цифровизация муниципального управления с использованием таких механизмов как, например, «умный город»;

8. Развитие муниципальной демократии и форм организации местной власти, в том числе территориального общественного самоуправления, иных территориальных и функциональных местных сообществ и форм участия граждан в осуществлении местного и общественного самоуправления, включая сферу общественных инициатив и общественного контроля за деятельностью местной власти;

9. Развитие межмуниципального сотрудничества и его механизмов, особенно в экономической сфере и в системе управления городскими агломерациями, а также как систему легального представительства интересов муниципальной власти в процессах взаимодействия публичных властей всех уровней;

10. Дальнейшее совершенствование системы оказания государственных и муниципальных услуг, включая совершенствование онлайн-технологий оказания таких услуг;

11. Отдельный вопрос – муниципальная экономика и бюджетно-налоговая система. Органы местного самоуправления должны стать – через механизмы муниципально-частного партнерства и создаваемых ими муниципальных учреждений и предприятий, – активными субъектами хозяйственной деятельности по решению вопросов местного значения на территориях с малорыночными и нерыночными секторами в соответствующих сферах. На таких территориях не должны образовываться локальные частные монополисты в определенных хозяйственных нишах, а малорыночная и нерыночная среда этому как раз способствует. Здесь должны работать публичные хозяйствующие субъекты под контролем местного депутатского корпуса и общественным контролем местных сообществ. Развитие публичной сферы управления и муниципальной демократии необходимо для развития муниципальной экономики и эффективного решения наиболее значимых (жизненно необходимых) функций на соответствующих территориях в интересах их жителей, для минимизации рисков «частной приватизации» городов и поселков.

Совершенствование бюджетно-налогового законодательства должно идти по направлению замены чисто фискальных бюджетно-налоговых механизмов развивающими, при которых органы местного самоуправления будут мотивированы развивать налогооблагаемую базу. Второе направление развития бюджетно-налоговой системы – создание механизмов стратегирования на местном уровне.

Исходя из этого, предлагается законодательное введение «бюджета (фонда) развития» муниципального образования, установление принципов его формирования и использования, а также принятие мер, направленных на повышение финансовой самостоятельности муниципалитетов, путем рассмотрения возможностей изменений в налогово-бюджетной системе Российской Федерации, а именно:

1) зачисление НДФЛ по месту жительства налогоплательщика, а не по месту его работы (что даст возможность развивать не только крупные города, но и другую населенную территорию страны);

2) установление на федеральном уровне нормативов отчислений в местные бюджеты от налогов, уплачиваемых субъектами экономики:

- на имущество организаций;

- на прибыль организаций в размере 1,0 – 1,5% федеральной ставки налога (что позволит компенсировать выпадающие доходы бюджетов крупных городов от изменения порядка уплаты НДФЛ не по месту работы, а по месту жительства граждан);

- взимаемого в связи с применением упрощенной системы налогообложения (УСН), с учетом перевода уплаты ЕНВД (который был местным) на УСН (поступления от которой зачисляются в региональный бюджет);

- на профессиональный доход в отношении самозанятых;

3) определение транспортного налога в отношении физических лиц, на которых зарегистрированы транспортные средства, признаваемые объектом налогообложения, в качестве местного налога, с обязательным зачислением поступлений от данного налога в муниципальные дорожные фонды. При этом поступления от транспортного налога, взимаемого с юридических лиц, по-прежнему могли бы зачисляться в бюджеты субъектов Российской Федерации;

4) передача поступлений от налога на добычу общераспространенных полезных ископаемых (песок, глина, гравий, торф и др.) в местные бюджеты, что позволит не только укрепить собственные финансовые возможности соответствующих муниципальных образований (и что особенно важно сельских поселений), но и компенсировать конкретным территориям экологический ущерб от их добычи, а также активизировать деятельность органов местного самоуправления и местной общественности по контролю за эффективным и рациональным использованием местных недр;

5) установление новых видов местных сборов (исчерпывающим перечнем):

- сбор за право размещения мусорных полигонов и объектов мусоропереработки на территориях муниципальных районов (с частичным

зачислением в бюджеты соответствующих сельских и городских поселений), городских и муниципальных округов;

- сбор за использование местной символики и наименований муниципальных образований;

- сбор за размещение наружной рекламы;

б) предоставление должностным лицам местного самоуправления права составлять протоколы об административных правонарушениях, прежде всего в сферах, подпадающих под действие муниципального контроля. При этом взимаемые штрафы должны в обязательном порядке зачисляться в бюджет того муниципального образования, на территории которого имело место административное правонарушение (для двухуровневой системы – с «расщеплением» между бюджетами муниципального района и соответствующего городского или сельского поселения);

7) определение на федеральном уровне механизмов возмещения бюджетам муниципальных образований выпадающих доходов от предоставления льгот, устанавливаемых Налоговым кодексом Российской Федерации, по уплате местных налогов (определить принцип, согласно которому выделение компенсаций осуществляет тот уровень публичной власти, который устанавливает налоговые льготы);

8) предоставление права контроля за развитием налогооблагаемой базы по налогу на имущество физических лиц и земельному налогу органам местного самоуправления с расширением их полномочий по контролю за использованием земельных участков;

9) учет в методиках предоставления финансовой помощи из бюджета субъекта Российской Федерации в местные бюджеты дополнительных расходов бюджетов муниципальных образований в связи с введением режима повышенной готовности или чрезвычайной ситуации, с последующей компенсацией (возможно, частичной) данных расходов субъектов федерации за счет средств федерального бюджета.

Кроме того, в целях обеспечения сбалансированности местных бюджетов необходимо завершить работу по инвентаризации полномочий органов местного самоуправления, предусмотренных «отраслевым» федеральным

законодательством, в целях проверки их соответствия вопросам местного значения, закрепленным в Федеральном законе № 131-ФЗ. По итогам данной работы предлагается создать автоматизированный реестр полномочий всех уровней публичной власти, а для более корректного и точного заполнения автоматизированного реестра полномочий – присвоить каждому полномочию индивидуальный код. Это позволит распределять все расходы бюджетов бюджетной системы Российской Федерации в разрезе полномочий как на этапе формирования бюджетов, так и в процессе их исполнения на любую отчетную дату.

С этой целью представляется целесообразным внести изменения в классификацию расходов бюджета, дополнив её разрядами кода полномочий. Благодаря казначейской системе исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации данные реестров полномочий муниципальных образований будут достоверны и корректны, что позволит более детально подойти к расчёту «стоимости» полномочий органов местного самоуправления и формированию модельного бюджета муниципального образования.

Для реализации указанной задачи видится необходимым:

- разработка Справочника расходных полномочий с присвоением кода каждому полномочию Российской Федерации, субъекта Российской Федерации и всех видов муниципальных образований;

- внесение изменений в приказ Минфина России от 6 июня 2019 г. № 85н «О порядке формирования и применения кодов бюджетной классификации Российской Федерации, их структуре и принципах назначения»;

- разработка методики отнесения расходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации к каждому конкретному полномочию;

- разработка методики расчёта модельных местных бюджетов.

Следующий, не менее важный вопрос об ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления, особенно после закрепления в статье 132 Конституции Российской Федерации единства системы публичной власти. При выстраивании нового взаимодействия важным является вопрос ответственности за исполнение полномочий. В рамках интегрирования органов местного самоуправления и органов государственной власти в единую систему

публичной власти в Российской Федерации стоит изучить введение дополнительных видов и оснований наступления ответственности глав муниципального образований перед высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации, сохранив при этом гарантированную местному самоуправлению Конституцией Российской Федерации самостоятельность. Кроме того, ответственность должна быть взаимной. При этом стоит рассмотреть необходимость введения ответственности органов государственной власти при передаче полномочий на местный уровень без обеспечения необходимыми финансовыми и материальными ресурсами.

Также участники конференции полагают, что при выстраивании новой системы отношений непосредственным критерием привлечения к ответственности должна служить оценка эффективности деятельности органов местного самоуправления, которая должна включать в себя индикаторы, характеризующие, например, уровень жизни населения на соответствующей территории, доступность социальных услуг, удобство ведения предпринимательской деятельности и т.п.

В этой связи стоит отметить, что ряд субъектов федерации, при подготовке к конференции, внесли предложение закрепить возможность отстранения от должности должностных лиц местного самоуправления в связи с недостижением показателей эффективности деятельности, предусмотрев при этом:

- отрешение от должности в связи с утратой доверия;
- отрешение от должности в связи с недостижением минимальных показателей эффективности деятельности органов местного самоуправления;
- возможность удаления в отставку в связи с низкими показателями эффективности деятельности два года подряд.

Отдельно стоит затронуть вопрос ответственности за нарушение законодательства о противодействии коррупции. В настоящее время большая часть досрочного прекращения полномочий и освобождение от должности на муниципальном уровне происходит в связи с совершением коррупционных правонарушений.

В этой связи заслуживает внимания позиция Минтруда России о том, что целесообразно урегулировать процедуру осуществления проверки соблюдения

депутатами представительных органов и лицами, замещающими иные муниципальные должности, всех ограничений, запретов и исполнения ими обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции. Например, в соответствии с частью 7² статьи 40 Федерального закона № 131-ФЗ, проверка достоверности и полноты сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, представляемых в соответствии с законодательством Российской Федерации о противодействии коррупции депутатом, членом выборного органа местного самоуправления, выборным должностным лицом местного самоуправления, проводится по решению высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) в порядке, установленном законом субъекта Российской Федерации. Вместе с тем на указанные категории лиц возложены и иные антикоррупционные запреты, ограничения, обязанности и требования. В этой связи важно определить должностное лицо, уполномоченное на принятие решения об осуществлении соответствующей проверки соблюдения обозначенными лицами антикоррупционных стандартов.

При этом важным моментом является факт, что в соответствии с пунктом 6 статьи 7 Федерального закона от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» (далее – Федеральный закон № 273-ФЗ) к основным направлениям деятельности государственных органов по повышению эффективности противодействия коррупции относится унификация прав государственных и муниципальных служащих, лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации, государственные должности субъектов Российской Федерации, должности глав муниципальных образований, муниципальные должности, а также устанавливаемых для указанных служащих и лиц ограничений, запретов и обязанностей.

В этой связи участники конференции рекомендуют при установлении принципов организации публичной власти предусмотреть единые ограничения, обязанности и запреты для лиц, замещающих как государственные, так и муниципальные должности, и, что более важно, установить соразмерные санкции за их неисполнение, а также установить единую процедуру

осуществления проверки соблюдения лицами, замещающими государственные и муниципальные должности, ограничений и запретов, требований о предотвращении или урегулировании конфликта интересов, исполнения ими обязанностей, установленных Федеральным законом № 273-ФЗ и другими федеральными законами.

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

- подготовка федеральной государственной программы развития строительства на селе, включающей меры поддержки проектных организаций, привлечения специалистов на село, целевого обучения специалистов для сельской строительной индустрии, а также по совершенствованию социальной и коммунальной инфраструктуры на селе, развития общественных пространств;

- выработка мер вовлечения организованных местных сообществ на селе в развитие кооперации сельхозпроизводителей, участие в проектах, реализуемых сельскохозяйственными кооперативами и формирования предпринимательского опыта и бизнес-культуры у сельских жителей;

- координация деятельности местных сообществ, в том числе организованных местных сообществ. Органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления должны выступить координаторами всех направлений их деятельности, используя для этого как существующие институты, например, такие, как территориальное общественное самоуправление, региональные и муниципальные общественные палаты, способные мобилизовать добровольческие и волонтерские движения, направленные на поддержку незащищенных слоев населения (пожилых, инвалидов, одиноких, бездомных и т.д.), так и новые формы. Действенным инструментом для такой координации видится привлечение Общероссийской ассоциации территориального общественного самоуправления (ОАТОС), располагающей разветвленной региональной сетью и сильным активом членов.

Кроме того, необходимо остановиться на моментах в части совершенствования механизмов по решению отдельных вопросов местного

значения с учетом предложений, поступивших от профильных федеральных министерств и ведомств по соответствующим отраслевым направлениям:

1) Минюстом России, при поддержке Минэкономразвития России, предлагается определить следующие основные направления развития местного самоуправления до 2030 года:

- обеспечение на всей территории Российской Федерации реализации прав граждан на участие в решении вопросов местного значения и вовлечение населения в деятельность по осуществлению местного самоуправления через популяризацию механизмов «обратной связи» с жителями муниципалитетов с внедрением инновационных форматов обмена информацией между органами местного самоуправления и гражданами, использованием информационных коммуникационных технологий и систем электронного взаимодействия;

- обеспечение организационного единства деятельности органов местного самоуправления и органов государственной власти, в том числе путем проведения инвентаризации и уточнения полномочий муниципальных органов власти в целях исключения их дублирования как между различными уровнями муниципалитетов, так и между муниципалитетами и субъектами Российской Федерации, а также для определения вопросов, решение которых в силу недостаточной концентрации ресурсов требует передачи на уровень государственных органов;

- установление сбалансированного объема расходных полномочий и бюджетной обеспеченности муниципалитетов, в том числе через развитие механизмов участия муниципалитетов в реализации национальных проектов, совершенствование системы межбюджетных трансфертов;

- совершенствование механизмов формирования муниципальных органов в целях повышения ответственности глав муниципалитетов, исполнительно-распорядительных и представительных органов местного самоуправления при решении вопросов местного значения, обеспечения прав органов государственной власти на участие в их формировании;

- формирование экономических основ деятельности муниципалитетов, включая создание условий для развития муниципально-частного партнерства;

- определение оптимальных форм территориальной организации местного самоуправления с учетом специфики соответствующей территории, развитие

городских агломераций как межмуниципальных центров экономического роста в совокупности с распространением института территориального общественного самоуправления;

- совершенствование системы стратегического планирования, установление минимальных требований к документам стратегического планирования муниципальных образований, их синхронизация с документами стратегического планирования субъектов Российской Федерации в целях обеспечения комплексного развития территорий и реализации инфраструктурных проектов;

- повышение уровня автоматизации и цифровизации управленческих процессов в органах местного самоуправления, развитие информационных систем и дистанционных форматов оказания муниципальных услуг;

- совершенствование системы оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления, в том числе на основе индикаторов, характеризующих уровень жизни населения на соответствующей территории, доступность социальных услуг и удобство ведения предпринимательской деятельности;

- совершенствование системы распространения и комплексного внедрения примеров лучших практик деятельности органов местного самоуправления по организации муниципального управления и решению вопросов местного значения;

2) Минэкономразвития России отмечает о необходимости разработки проекта Основ государственной политики в сфере стратегического планирования Российской Федерации в целях формирования целостной архитектуры документов стратегического планирования, взаимоувязанной с бюджетным процессом, а также определения сфер ответственности участников стратегического планирования, которые должны быть синхронизированы с Основами государственной политики в области развития местного самоуправления. В указанных Основах предполагается установить уровни стратегического планирования (включая архитектуру системы стратегического планирования и целевое назначение документов стратегического планирования), механизмы координации стратегического планирования, государственного управления и бюджетного процесса в Российской Федерации, определить порядок разработки и контроля реализации документов стратегического планирования, урегулировать отношения

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

3) Минфином России отмечается, что при оптимизации территориальной организации местного самоуправления и уточнении разграничения полномочий между органами публично-правовой власти одним из важнейших механизмов повышения эффективности предоставления общественных услуг органами местного самоуправления является межмуниципальное сотрудничество. Подобное сотрудничество, основанное на различных формах совместного финансирования, позволяет сократить расходы на предоставление услуг и использовать выгоды от эффекта масштаба, не утратив при этом их качества. Имеется ряд сфер, где межмуниципальное сотрудничество может стать значимой формой концентрации бюджетных ресурсов для повышения доступности и качества муниципальных услуг, более эффективного и результативного решения вопросов местного значения. Это сферы ЖКХ, дорожной деятельности, дополнительного образования, культуры. Таким образом, Минфином России отмечается целесообразность кооперации по многим вопросам местного значения, например, между муниципальным районом и городским округом, территория которого граничит с территорией муниципального района. В этом случае предметом кооперации может являться весь спектр образовательных услуг, предоставляемых муниципальными учреждениями. В данных случаях в кооперации должны принимать участие не только органы местного самоуправления, но и органы государственной власти субъекта Российской Федерации. Одной из важных форм финансирования межмуниципальной кооперации может стать предоставление «горизонтальных» субсидий из местных бюджетов бюджетам других муниципальных образований;

4) в отношении полномочий органов местного самоуправления Минздравом России предлагается внести изменения в Федеральный закон № 131-ФЗ, предусматривающие отнесение к вопросам местного значения муниципального района, муниципального и городского округа полномочий по обеспечению доступности населению медицинской помощи, реализации мероприятий по сохранению и укреплению общественного здоровья, созданию условий для

ведения здорового образа жизни, формированию культуры ответственного отношения граждан к своему здоровью, профилактике заболеваний в соответствии с региональными и муниципальными программами укрепления общественного здоровья, содействию реализации корпоративных программ укрепления здоровья. В этой связи, в проект основ государственной политики Российской Федерации в области развития местного самоуправления до 2030 года, Минздрав России предлагает включить положения, устанавливающие компетенции органов местного самоуправления по обеспечению доступности населению медицинской помощи, а также по утверждению и реализации муниципальных программ укрепления общественного здоровья, созданию условий для ведения здорового образа жизни, формированию культуры ответственного отношения граждан к своему здоровью, профилактике заболеваний;

5) в целях установления взаимосвязи гражданской и муниципальной службы Минтруд России предлагает рассмотреть возможность установления ограничения на поступление и прохождение муниципальной службы лицами, имеющими не снятую и не погашенную в установленном федеральным законом порядке судимость, при необходимости с соответствующей дифференциацией по видам преступлений. В частности, Минтруд России предлагает внести изменения в Федеральный закон от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации», предусматривающие ограничение для поступления на муниципальную службу лиц, в случае наличия неснятой или непогашенной в установленном федеральным законом порядке судимости за преступления в сфере экономики, а также за преступления против основ конституционного строя и безопасности государства, личности и безопасности граждан, а также против общественной безопасности;

6) учитывая важность проработки практики дальнейшего развития местного самоуправления в Российской Федерации Минтранс России предлагает рассмотреть вопрос об организации единого заказчика для объектов строительства, капитального ремонта, реконструкции на региональном уровне для реализации сложных инженерных проектов в интересах местного уровня власти;

7) Минпросвещения России полагает целесообразным учесть в проекте Основ:

- задачи по созданию условий для осуществления органами местного самоуправления полномочий по организации предоставления общедоступного и бесплатного общего образования по основным общеобразовательным программам в муниципальных образовательных организациях, организации предоставления дополнительного образования детей в муниципальных образовательных организациях, созданию условий для осуществления присмотра и ухода за детьми, содержания детей в муниципальных образовательных организациях, а также по осуществлению в пределах своих полномочий мероприятий по обеспечению организации отдыха детей в каникулярное время, что позволит сохранить преемственность с Основными положениями государственной политики в области развития местного самоуправления в Российской Федерации, утвержденными Указом Президента Российской Федерации от 15 октября 1999 г. № 1370;

- необходимость сбалансированного подхода к проведению оценки последствий принятия решения о реорганизации или ликвидации муниципальных образовательных организаций, прежде всего расположенных в сельских поселениях;

- вопрос нивелирования роли муниципальных образований в реализации национальных проектов. Даже на уровне соглашений о предоставлении субсидий и иных межбюджетных трансфертов из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации, сведения о бюджетных ассигнованиях в местных бюджетах в случае предоставления межбюджетных трансфертов для последующего предоставления соответствующего межбюджетного трансферта, имеющего целевое назначение, из бюджета субъекта Российской Федерации местным бюджетам указываются справочно. Это существенно затрудняет учет средств местных бюджетов в общем объеме финансового обеспечения достижения результатов соответствующих региональных проектов, а также приводит к искажению значений фактического уровня софинансирования расходных обязательств субъектов Российской Федерации в рамках указанных соглашений, в связи с чем требуется совершенствование нормативно-правового регулирования по данному вопросу.

Резюмируя все вышеперечисленные предложения и выводы, участники конференции полагают уместным отметить, что Президент России В.В. Путин, выступая в январе 2013 года на заседании Совета по развитию местного самоуправления при Президенте Российской Федерации, уже в тот период определенно описал как существенное содержание местного самоуправления, так и перспективы его развития:

«Вопросы, которыми мы сегодня занимаемся, ...представляют чрезвычайную важность. И несмотря на то, что этот уровень управления (*муниципальный*) не называется государственным в юридическом смысле слова, но по смыслу, конечно, это один из самых важных государственных уровней власти, потому что он непосредственно работает с людьми в ежедневном, в ежечасном режиме. И с людьми работает, и проблемы наших граждан решает самые насущные. Да, собственно говоря, каждый из нас и каждый гражданин Российской Федерации не просто проживает в субъекте и в стране, каждый из нас проживает в муниципалитете, прежде всего. Это и наша малая родина, и то место, где решаются основные проблемы людей.

Поэтому, безусловно, мы не просто должны говорить об этих проблемах муниципалитетов, а решать их».

Для достижения данной задачи, поставленной Президентом, с учетом состоявшегося обсуждения, Комитет Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления и Комиссия Общественной палаты по территориальному развитию и местному самоуправлению, при поддержке участников конференции, полагают, что Основы государственной политики Российской Федерации в области развития местного самоуправления до 2030 года должны предусматривать следующие направления как основные:

1. Определение принципов организации и функционирования единой системы публичной власти, включая интеграцию местного самоуправления в реализацию национальных проектов и уточнение (определение) механизмов и направлений такого участия;

2. Закрепление принципа стратегического проектирования развития местного самоуправления и совершенствование вопросов стратегического планирования на всех уровнях публичной власти, включая муниципальный;

3. Определение направлений территориальных основ развития местного самоуправления, непосредственно связанных с пространственным развитием регионов и страны в целом, предусматривающих, среди прочего:

- новое по качеству развитие больших городов и городских агломераций как драйверов экономического роста, законодательное установление системы управления городскими агломерациями;

- сохранение и совершенствование поселенческого каркаса страны;

4. Инфраструктурное, социально-экономическое и информационно-коммуникационное развитие малых городов и сельских поселений, а также геостратегических территорий страны;

5. Совершенствование бюджетно-налоговой системы, в том числе через замену чисто фискальных бюджетно-налоговых механизмов стимулирующими, дальнейшее четкое разграничение полномочий между уровнями публичной власти, соотношение расходных обязательств муниципалитетов их доходным источникам и формирование (введение) бюджетов развития в составе бюджетов муниципальных образований (в размере 10 – 20% от общего объема собственных доходов, с особым порядком их формирования и расходования);

6. Дальнейшее совершенствование организационных моделей местной власти, развитие публичной конкуренции, в том числе через расширение представительного звена, совершенствование и развитие выборных механизмов при формировании органов местного самоуправления, развитие организованных местных сообществ и солидарного общества на местном уровне;

7. Формирование особой муниципальной экономики, прежде всего в малорыночных и нерыночных секторах, характерных для малых и некоторых средних городов, а также большинства сельских территорий и геостратегических районов, через механизмы муниципально-частного партнерства и создаваемых органами местного самоуправления муниципальных учреждений и предприятий, – активных субъектов хозяйственной деятельности по решению вопросов местного значения на соответствующих территориях, в том числе с целью минимизации

рисков возникновения локальных частных монополий на таких территориях и «частной приватизации» городов и сел, а также для решения наиболее значимых (жизненно необходимых) функций на своих территориях в интересах их жителей;

8. Развитие межмуниципального сотрудничества и его механизмов;

9. Развитие муниципальной демократии и форм организации местной власти, включая развитие системы организации и функционирования территориального общественного самоуправления, муниципальных общественных палат, других территориальных и функциональных местных сообществ и форм участия граждан в осуществлении местного и общественного самоуправления;

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

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

12. Установление принципа соразмерности ответственности органов местного самоуправления (должностных лиц местного самоуправления) и органов государственной власти (должностных лиц государственной власти) за неисполнение или ненадлежащее исполнение публичных функций, выполняемых органами местного самоуправления во взаимодействии с органами государственной власти, а также единых ограничений, обязанностей и запретов для лиц, замещающих как государственные, так и муниципальные должности, предусмотрев соразмерные санкции за их неисполнение;

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

14. Широкая цифровизация муниципального управления с использованием таких механизмов как, например, «умный город».

* * * * *

