

ПЕРСПЕКТИВЫ ФОРМИРОВАНИЯ ОСНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ В ОБЛАСТИ РАЗВИТИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В КОНТЕКСТЕ ТЕКУЩИХ ВОЗМОЖНОСТЕЙ И РИСКОВ

XX Сессия
Совета региональных, местных властей и
сообществ в Ульяновской области

А.Н. Максимов
председатель Комиссии
Общественной палаты России по
территориальному развитию и
местному самоуправлению,
канд. юрид. наук
amaksimov77@gmail.com

АКТУАЛЬНАЯ ПОВЕСТКА МСУ



Социальное и экономическое развитие регионов и городов зависит от уровня их самостоятельности и ответственности перед жителями



Угасание позитивных инициатив граждан ведет к апатии или протесту



Несмотря на уже 30-летнее развитие института местного самоуправления в России, его нынешнее состояние вряд ли может быть признано удовлетворительным

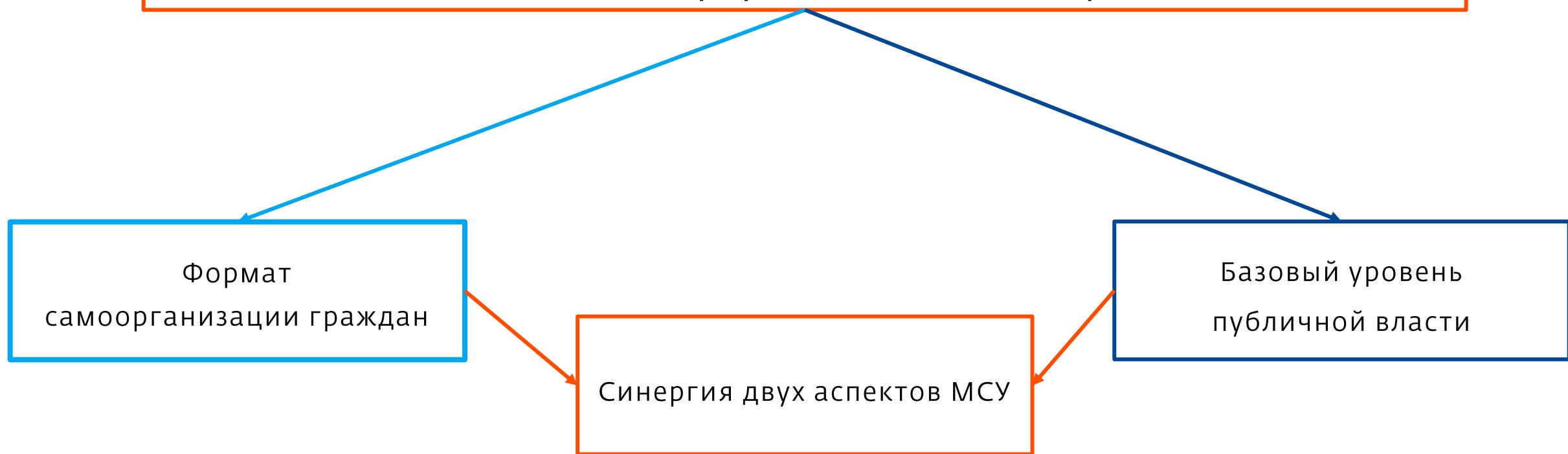
СУЩЕСТВУЮЩИЕ СИСТЕМНЫЕ РИСКИ

- I. Наращивание потенциала низового протеста
- II. Дисбаланс реальных властных ресурсов по линии «центр-регион»
- III. Гиперответственность федеральной власти
- IV. Неэффективное администрирование доходов
- V. «Искривление» экономической географии
- VI. Деградация городской/сельской среды и инфраструктуры
- VII. Усугубление проблемы ветхого и аварийного жилья

В КАКОМ НАПРАВЛЕНИИ ДВИГАТЬСЯ?

МСУ – не только «само», но и «управление»

Необходимо укреплять систему как:



СТРАТЕГИЧЕСКИЕ ЦЕЛИ ГОСПОЛИТИКИ В ОБЛАСТИ МСУ

- I. Расширение участия жителей в принятии решений на местном уровне, в т.ч. посредством электронной демократии
- II. Включение граждан в развитие среды и публичной инфраструктуры
- III. Развитие межмуниципального сотрудничества
- I. Формирование и поддержание точек экономического роста, используя механизмы их фасилитации со стороны автономной и влиятельной местной власти;
- II. Укрепление финансовой автономии

- I. Оптимизация территориальной структуры
- II. Улучшение качества публичного управления

ЧТО ЭТО ДОЛЖНО ОЗНАЧАТЬ ДЛЯ КАЖДОГО ГРАЖДАНИНА?

- I. Возможность решать большинство управленческих вопросов на месте
- II. Участие в формировании расходной политики, демонстрацию «куда идут налоги»
- III. Гарантию на участие в широком списке процедур учета мнения граждан, а также их реальное, а не формальное значение
- IV. Право силами местного сообщества организовывать жизнь в городе, посёлке и селе, формировать облик своего места жительства

НАПРАВЛЕНИЯ ГОСПОЛИТИКИ В ОБЛАСТИ МСУ

- I. Расширение участия граждан в местном самоуправлении
- II. Развитие межмуниципального сотрудничества
- III. Формирование самоуправления жилым фондом

- IV. Синхронизация деятельности органов государственной власти и местного самоуправления в рамках обеспечения единства публичной власти
- V. Укрепление финансовой самостоятельности муниципальных образований
- VI. Создание условий для модернизации коммунального хозяйства

- VII. Оптимизация территориальной структуры местного самоуправления
- VIII. Улучшение качества муниципального управления

РАСШИРЕНИЕ УЧАСТИЯ ГРАЖДАН В МЕСТНОМ САМОУПРАВЛЕНИИ



Исключительно важно **в условиях COVID-19**

Разработать и разрешить механизмы
непосредственного выражения мнения граждан по
вопросам местного значения с помощью **электронных
средств идентификации и голосования**:

- Портал www.gosuslugi.ru
- СМС с зарегистрированных номеров

РАСШИРЕНИЕ УЧАСТИЯ ГРАЖДАН В МЕСТНОМ САМОУПРАВЛЕНИИ



- Разработать и апробировать механизм **электронных индикативных опросов жителей** с последующим составлением перечня случаев, по которым такие опросы обязательны
- Повысить роль публичных слушаний

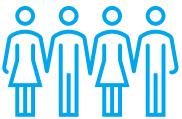
РАСШИРЕНИЕ УЧАСТИЯ ГРАЖДАН В МЕСТНОМ САМОУПРАВЛЕНИИ



Необходимо сделать **в ближайшей перспективе**:

- I. **Закрепить возможность голосования** в рамках муниципальных форм народовластия **гражданам, не зарегистрированным в муниципалитете**, но имеющим в нем недвижимое имущество (дачники, живущие на 2–3 дома, и т.п.).
- II. **Ввести возможность голосования по вопросам местного значения** в **пределах отдельных территориальных единиц** муниципального образования, а также установления в уставах муниципальных образований вопросов, по которым проведение такого голосования обязательно.

РАСШИРЕНИЕ УЧАСТИЯ ГРАЖДАН В МЕСТНОМ САМОУПРАВЛЕНИИ



Допустимо в отдаленном светлом будущем:

- I. Расширить перечень вопросов, по которым возможно голосование на местном референдуме, – в частности, разрешить выносить на референдум принятие устава муниципалитета и утверждение структуры органов МСУ
- II. Снизить предельное количество подписей для проведения местного референдума, с 5 до 2 % от числа избирателей с установлением чётких процедур признания подписей недостоверными и недействительными.

РАЗВИТИЕ МЕЖМУНИЦИПАЛЬНОГО СОТРУДНИЧЕСТВА



- I. Доработка с учетом позиции субъектов РФ и последующее принятие **Закона «О городских агломерациях»**
- II. Реформирование статуса и механизмов деятельности единого **общероссийского объединения муниципальных образований**, советов муниципальных образований субъектов РФ
- III. Создание **национального электронного интерфейса доступа**, обмена правовыми актами местного самоуправления и сравнения их положений

РАЗВИТИЕ МЕЖМУНИЦИПАЛЬНОГО СОТРУДНИЧЕСТВА

- IV. «Расшивка» нормативно-правовых барьеров для реализации гражданско-правовых механизмов межмуниципального сотрудничества
- V. Регламентация **правового статуса межмуниципальных соглашений**, в том числе предусматривающих заказ публичных услуг одним муниципальным образованием у другого
- VI. Введение возможности создания муниципальными образованиями, расположенными на территории городской агломерации, **публично-правового межмуниципального сообщества** с передачей им решения вопросов местного значения в определенной части и отказ участников межмуниципального сообщества от самостоятельного решения вопросов в этой части



ФОРМИРОВАНИЕ САМОУПРАВЛЕНИЯ ЖИЛЫМ ФОНДОМ

В этом направлении ситуация в 2020 г. развивалась лучше всего



Все еще необходимо:

- I. Усиление статуса ТСЖ, стимулирование их формирования
- II. Развитие стимулирующих механизмов по участию граждан в проведении реновации собственного жилого фонда

СИНХРОНИЗАЦИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ГОСВЛАСТИ И МСУ В РАМКАХ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЕДИНСТВА ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ

- I. Синхронизация документов стратегического планирования, включая введение механизмов синхронизации деятельности органов госвласти и МСУ в формате проектных офисов
- II. Выстраивание механизмов совместной выработки, принятия и реализации решений органов госвласти и МСУ по вопросам, отнесенными к компетенции сразу нескольких уровней власти – в том числе, через введение процедур согласования, создания совместных и согласительных комиссий по таким вопросам



СИНХРОНИЗАЦИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ГОСВЛАСТИ И МСУ В РАМКАХ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЕДИНСТВА ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ

III. Повышение престижа муниципальной службы



через выравнивание правового статуса
гос- и мунслужащих, индексацию зарплат
мунслужащих

IV. Усиление правовой защищенности муниципальных образований, оптимизация юридической ответственности

СИНХРОНИЗАЦИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ГОСВЛАСТИ И МСУ В РАМКАХ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЕДИНСТВА ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ



Для синхронизации государственного управления и местного самоуправления, обеспечения **удобного формата оказания жителям публичных услуг** представляется также необходимым:

- ввести для территориального структурирования федеральной и региональной власти (налоговые органы, органы внутренних дел, пожарная служба, центры занятости и др.) **межрайонные административные округа** (уезды)
- обеспечить **учет мнения жителей** муниципальных образований при определении их территориальных пределов, мест размещения управленческих органов

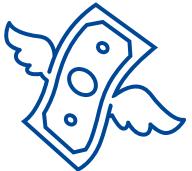
УКРЕПЛЕНИЕ ФИНАНСОВОЙ САМОСТОЯТЕЛЬНОСТИ МУНИЦИПАЛИТЕТОВ

ПЛЮСЫ



- I. Отсутствие реального роста муниципальных доходов –
растут только трансферты
- II. Феноменальное **падение собственных доходов** на фонде
пандемии
- III. Отмена ЕНВД

УКРЕПЛЕНИЕ ФИНАНСОВОЙ САМОСТОЯТЕЛЬНОСТИ МУНИЦИПАЛИТЕТОВ



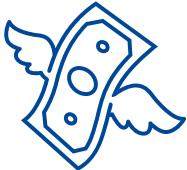
МИНУСЫ

- I. Принят закон об **инициативном бюджетировании**
- II. Внесен проект закона о горизонтальных кредитах
- III. Начата процедура **увеличения отчислений от акцизов**
- IV. Увеличилось число переводов УСН на местный уровень

УКРЕПЛЕНИЕ ФИНАНСОВОЙ САМОСТОЯТЕЛЬНОСТИ МУНИЦИПАЛИТЕТОВ

Необходимо:

- I. вернуть поселениям и городским округам **право управления и распоряжения землей**, собственность на которую не разграничена
- II. придать транспортному налогу (в части транспорта физических лиц), налогам по специальным режимам налогообложения **статус местных налогов**



УКРЕПЛЕНИЕ ФИНАНСОВОЙ САМОСТОЯТЕЛЬНОСТИ МУНИЦИПАЛИТЕТОВ

Необходимо:



- III. **увеличить нормативы отчислений** в местные бюджеты от федеральных и региональных налогов, закрепив за муниципальными образованиями доходные источники, достаточные для выхода на самообеспечение большинства городских округов - наиболее экономически развитого типа муниципальных образований
- IV. **изменить методики расчета межбюджетных трансфертов**, чтобы гарантировать неизменность дотации в течение среднесрочного периода даже в случае существенного роста собственных доходных источников бюджета муниципального образования

СОЗДАНИЕ УСЛОВИЙ ДЛЯ МОДЕРНИЗАЦИИ КОММУНАЛЬНОГО ХОЗЯЙСТВА

Необходимо:

- I. Провести **децентрализацию полномочий по регулированию тарифов**, привлечение частных инвестиций в сектор в формате проектного финансирования
- II. Развивать специальные **механизмы долгового финансирования** коммунальной инфраструктуры публичным сектором, в том числе основанные на оценке мультипликативных эффектов от развития инфраструктуры и на дополнительных налоговых поступлениях от этих эффектов
- III. Расширить **возможности для выбора методов финансирования** развития инфраструктуры водо- и теплоснабжения в городах и городских агломерациях
- IV. Внедрить **механизмы финансирования со стороны инфраструктурных фондов для модернизации ЖКХ**, включая переход на ресурсосберегающие технологии и повышение ремонтопригодности сетевого хозяйства

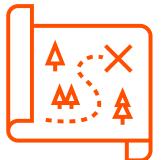


ОПТИМИЗАЦИЯ ТЕРРИТОРИАЛЬНОЙ СТРУКТУРЫ МСУ



	01.01.2019	01.01.2020	Динамика
Городские округа	611+3	632+3	+3%
Муниципальные округа	0	33	+100%
Муниципальные районы	1731	1 673	-3%
Городские поселения	1490	1 398	-6%
Сельские поселения	17380	16 821	-3%

ОПТИМИЗАЦИЯ ТЕРРИТОРИАЛЬНОЙ СТРУКТУРЫ МСУ

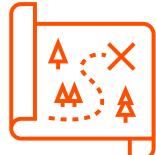


География муниципальных округов

ОПТИМИЗАЦИЯ ТЕРРИТОРИАЛЬНОЙ СТРУКТУРЫ МСУ



- I. Есть территории, на которых сокращения оправданы
- II. Есть те, на которых поселенческий уровень необходимо сохранить
- III. Разумно пересмотреть перечень территорий с низкой плотностью населения (не менялся с 2004 г.) и исходить из него
- IV. Практику разного числа уровней МСУ возвращается из 154-ФЗ



ОПТИМИЗАЦИЯ ТЕРРИТОРИАЛЬНОЙ СТРУКТУРЫ МСУ

- Важно **вернуть обязательное проведение голосования** населения по вопросу о преобразовании муниципального образования
- За весь 2020 год произошло ровно 1 голосование по вопросу укрупнения – объединение Энгеноиского и Бенойского сельских поселений в Чеченской республике.



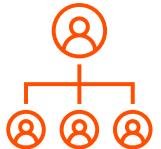
ОПТИМИЗАЦИЯ ТЕРРИТОРИАЛЬНОЙ СТРУКТУРЫ МСУ

- Определить в **федеральном законе** статус (понятие и виды) населённых пунктов как базовых территориальных единиц; критерии их отнесения к городским и сельским населенным пунктам; порядок создания и упразднения населённых пунктов, установления и изменения их границ; также возможно ввести понятие городской агломерации и критерии определения ее территории;
- Установить конкретный лимит территории поселений и округов в местностях с высокой и средней плотностью населения (**15–25 км по протяженности дороги от населенного пункта до административного центра поселения/округа**).



УЛУЧШЕНИЕ КАЧЕСТВА МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ

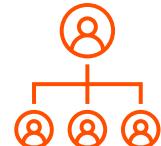
Для **укрепления принципа коллегиальности** в работе органов местного самоуправления и предотвращения коррупции и конфликта интересов следует:



- Закрепить обязанность **согласования администрации с представительным органом** некоторых принципиальных управленческих решений
- Установить четкие принципы **разграничения полномочий между представительным органом и администрацией** непосредственно в 131-ФЗ
- Вместе с тем принятие индивидуально-конкретных властных решений осуществляется местной администрацией или иным предусмотренным уставом органом МСУ, если иное не предусмотрено уставом
- **Ввести для депутатов ограничение на замещение должности руководителей муниципальных предприятий** и учреждений соответствующего муниципального образования с одновременной гарантией сохранения места работы на весь срок депутатских полномочий для работников муниципальных предприятий и учреждений, избранных в состав представительных органов муниципальных образований

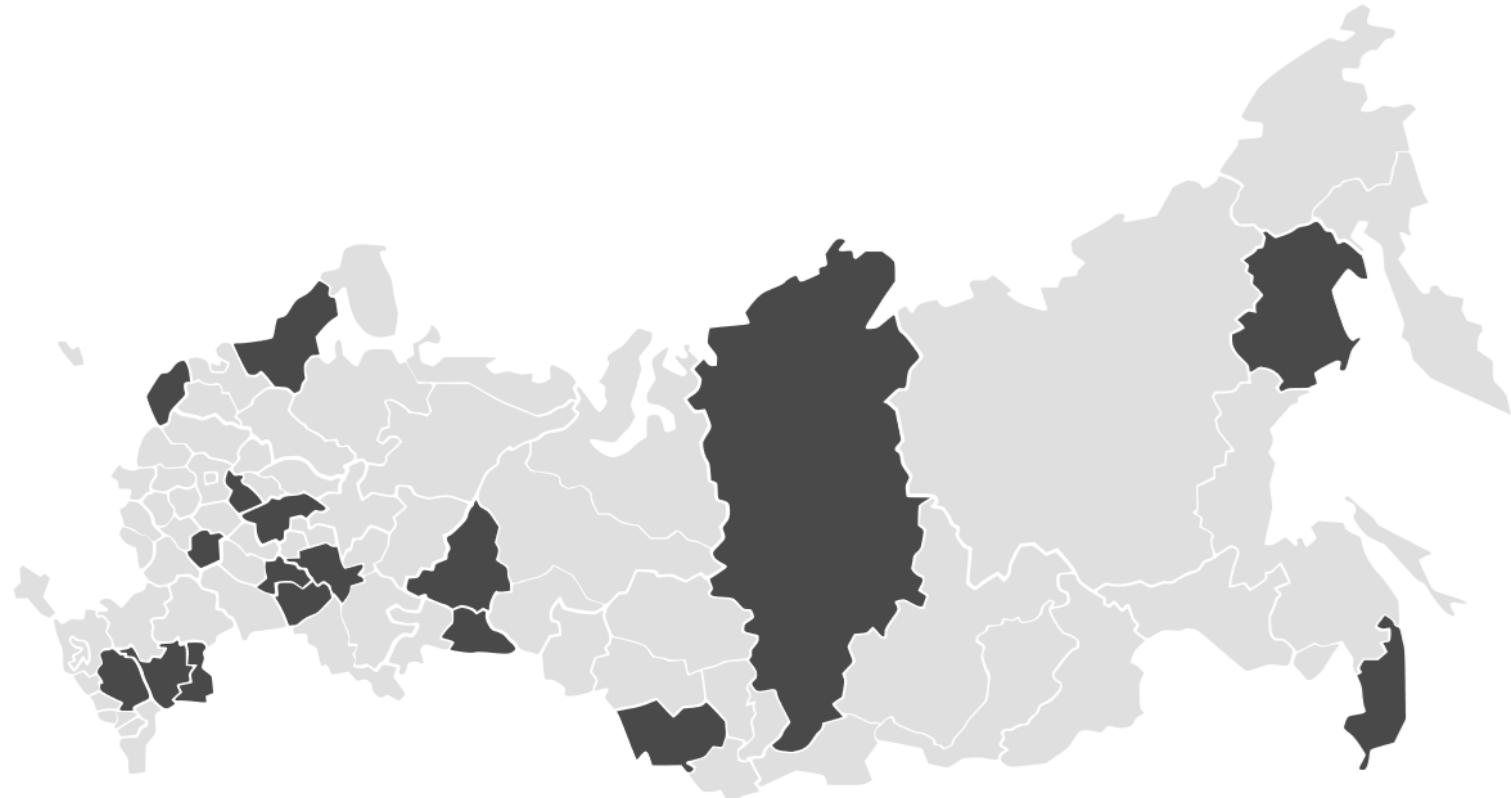
УЛУЧШЕНИЕ КАЧЕСТВА МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ

Доля глав , избранных на прямых выборах



	2017	2018	2019
глав муниципальных районов	26%	20%	15%
глав городских поселений	39%	35%	28%
глав сельских поселений	36%	33%	28%
глав городских округов	28%	19%	12%
глав городских округов с делением	0%	0%	0%
в т.ч. глав муниципальных образований – административных центров (столиц) субъектов Российской Федерации	22%	13%	12%
глав внутригородских районов	0%	0%	0%
глав внутригородских муниципальных образований	0%	0%	0%
ВСЕГО	35%	31%	26%

УЛУЧШЕНИЕ КАЧЕСТВА МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ



Регионы, в которых выдвигались требования вернуть выборы
Число протестов растет
Возможно стоит переосмыслить тренд?

СПАСИБО ЗА ВНИМАНИЕ!

А.Н. Максимов
председатель Комиссии
Общественной палаты России по
территориальному развитию и
местному самоуправлению,
канд.юрид.наук
amaksimov77@gmail.com