

ДОКЛАД

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



Доклад подготовлен Общероссийским Конгрессом муниципальных образований (ОКМО) в соответствии с распоряжением Правительства РФ от 31.01.2000 №162-р (в редакции распоряжения от 29.05.2014 №913-р).

В подготовке Доклада участвовали советы всех 85 субъектов Российской Федерации и крупнейшие российские межмуниципальные объединения: Ассоциация ЗАТО атомной промышленности, Ассоциация сельских муниципальных образований и городских поселений, Союз городов Центра и Северо-Запада России, Ассоциация городов Поволжья, Ассоциация Сибирских и Дальневосточных городов; участники рабочей группы по вопросам развития местного самоуправления в РФ: Минюст России, Минфин России, Минэкономразвития России, Астраханская, Брянская, Рязанская, Тамбовская и Тверская области, Красноярский край, Республики Адыгея и Марий Эл; эксперты Комитета по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления ГД ФС РФ. Таким образом, основу настоящего Доклада составляет анализ информационных данных, полученных со всей территории России, с учетом оценки со стороны общественных объединений, ставящих своей целью развитие муниципалитетов.

Перечень сокращений

Бюджетный кодекс — Бюджетный кодекс Российской Федерации

ВВП — макроэкономический показатель, отражающий рыночную стоимость всех конечных товаров и услуг (то есть предназначенных для непосредственного употребления), произведённых за год во всех отраслях экономики на территории государства для потребления, экспорта и накопления вне зависимости от национальной принадлежности использованных факторов производства

ВЦИК — Всероссийский центральный исполнительный комитет

ГД ФС РФ — Государственная дума Федерального собрания Российской Федерации

Градостроительный кодекс — Градостроительный кодекс Российской Федерации

Гражданский кодекс — Гражданский кодекс Российской Федерации

ЕСХН — единый сельскохозяйственный налог

ЖКХ — жилищно-коммунальное хозяйство

ЗАТО — Закрытое административно-территориальное образование

КоАП — Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях

Минюст России — Министерство юстиции Российской Федерации

Минфин России — Министерство финансов Российской Федерации

Минэкономразвития — Министерство экономического развития Российской Федерации

МО — муниципальное образование

МСУ — местное самоуправление

Налоговый кодекс — Налоговый кодекс Российской Федерации

НДФЛ — налог на доходы физических лиц

ОКМО, Конгресс — Общероссийский Конгресс муниципальных образований

Росреестр — Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии

РФ — Российская Федерация

СМИ — средства массовой информации

СНК СССР — Совет народных комиссаров СССР

ТОС — территориальное общественное самоуправление

ЦИК — Центральная избирательная комиссия

ЦК ВКП(б) — Центральный комитет Всесоюзной коммунистической партии (большевиков)

Федеральный закон №8-ФЗ – Федеральный закон от 03.02.2015 №8-ФЗ «О внесении изменений в статьи 32 и 33 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»»

Федеральный закон №25-ФЗ – Федеральный закон от 02.03.2007 №25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации»

Федеральный закон №62-ФЗ – Федеральный закон от 03.04.2017 №62-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»»

Федеральный закон №131-ФЗ – Федеральный закон от 06.10.2013 №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»

Федеральный закон №136-ФЗ – Федеральный закон 27.05.2014 №136-ФЗ «О внесении изменений в статью 263 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»»

Федеральный закон №184-ФЗ – Федеральный закон от 06.10.1999 №184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»

Федеральный закон №294-ФЗ – Федеральный закон от 26.12.2008 №294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»

ДФО – Дальневосточный федеральный округ

ПФО – Приволжский федеральный округ

СЗФО – Северо-Западный федеральный округ

СКФО – Северо-Кавказский федеральный округ

СФО – Сибирский федеральный округ

УФО – Уральский федеральный округ

ЦФО – Центральный федеральный округ

ЮФО – Южный федеральный округ

Оглавление

Территориальная организация местного самоуправления.	6
Организационные модели местного самоуправления.	16
Основы финансовой самостоятельности местного самоуправления	24
Компетенции местного самоуправления.	48
Муниципальный контроль и контрольно-надзорные мероприятия в отношении органов местного самоуправления	55
Институты местного гражданского общества	72
Заключение.	78

Территориальная организация местного самоуправления

Основополагающие принципы территориальной организации местного самоуправления закреплены в части 1 статьи 131 Конституции РФ, согласно которой местное самоуправление в РФ осуществляется в городских, сельских поселениях и на других территориях с учетом исторических и иных местных традиций.

Это означает, что «поселенческий принцип» является основным для территориальной организации местного самоуправления, его ключевым звеном, а сама территория муниципального образования не обязательно должна жестко совпадать с административно-территориальным делением. Перечень территорий муниципальных образований является открытым, и эти территории устанавливаются в соответствии с законами субъектов РФ с учетом исторических и иных местных традиций¹.

Вместе с тем давно назрела необходимость целостного подхода в правовом регулировании соотношения административно-территориального устройства и территориальной организации местного самоуправления. Отсутствие такого подхода порождает целый ряд проблем. В частности, нет четкого законодательного определения понятия «населенный пункт», несмотря на то, что эта единица является базовым территориальным элементом муниципальных образований, и его видов: «город», «поселок», «сельский населенный пункт». На федеральном уровне зафиксированы некоторые видовые признаки муниципальных образований, но нет классификации населенных пунктов и критериев их отнесения к тем или иным видам, нет общего порядка создания и упразднения населенных пунктов, установления и изменения их границ с учетом мнения населения. Необходимо также учесть современные урбанизационные процессы в развитии общества и дать легальное определение понятиям «город» и «городская агломерация», определить критерии отнесения территорий к городским агломерациям и их соотношение с муниципальными образованиями.

Фактически единственным законодательным актом, регламентирующим административно-территориальное устройство и действующим в части, не противоречащей федеральному законодательству, является Указ Президиума Верховного Совета РСФСР от 17.08.1982 «О порядке решения вопросов административно-территориального устройства РСФСР». Других, более современных нормативных правовых актов, регулирующих указанные вопросы, нет.

Территориальное устройство местного самоуправления напрямую связано с компетенционным статусом муниципальной власти. Четкое законодательное регулирование статуса населенных пунктов позволит субъектам РФ более гибко и полно учитывать условия функционирования различных видов муниципальных образований и конкретных муниципалитетов.

¹ См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 03.11.1997 №15-П.

Муниципальная реформа 2003 года закрепила формирование муниципальных образований на двух территориальных уровнях — в поселениях и муниципальных районах, реализуя принцип межмуниципального сотрудничества «поселения — для населения, район — для поселений». Поселения более ориентированы на самоорганизацию, нежели крупные муниципальные образования, обладают более высоким, чем муниципальные районы и городские округа, потенциалом личного участия жителей в делах общества¹. Федеральным законом №136-ФЗ было введено двухуровневое местное самоуправление для крупных городов (городской округ с внутригородским делением — внутригородской район).

В 2017 году Федеральный закон №62-ФЗ изменил правовой статус городского округа и предусмотрел возможность формирования городских округов путем «трансформации» территорий муниципальных районов: *все поселения муниципального района объединяются с уже существующим городским округом и при этом теряют статус муниципальных образований*. К этому времени уже сложилась устойчивая практика создания городских округов, не предусмотренная федеральным законодательством: *все поселения муниципального района объединяются в городское поселение, которое потом наделяется статусом городского округа*². Необходимо отметить, что в ряде субъектов эта практика сохраняется и по сей день, например в Московской, Тверской и Нижегородской областях³.

Так, в качестве примера можно привести информацию, что в результате указанных «преобразований» 22 муниципальных районов Московской области по состоянию на 1 февраля 2018 года досрочно прекратили свои полномочия 22 главы муниципальных районов, 151 глава сельских и городских поселений. Утратили статус депутатов советов депутатов муниципальных районов, сельских и городских поселений 2175 народных избранников.

Принятие Федерального закона №62-ФЗ создало угрозу упразднения поселенческого уровня местного самоуправления, который создается с учетом естественного расселения людей и потому является наиболее близким к населению уровнем территориальной организации местного самоуправления, главная задача которого — непосредственное решение вопросов местного значения⁴. Кроме того, определение городского округа через термин «населенный пункт» (легальная дефиниция которого, как мы отметили выше, отсутствует) допускает возможность его создания преимущественно из сельских населенных пунктов, что противоречит самой природе городского округа и не способствует гармоничному развитию этого нового муниципального образования.

Динамика территориальной организации местного самоуправления подтверждает тенденцию к сокращению поселенческого уровня. Так, по состоянию на 1 марта 2018 года

¹ Постановление Конституционного Суда от 01.12.2015 №30-П.

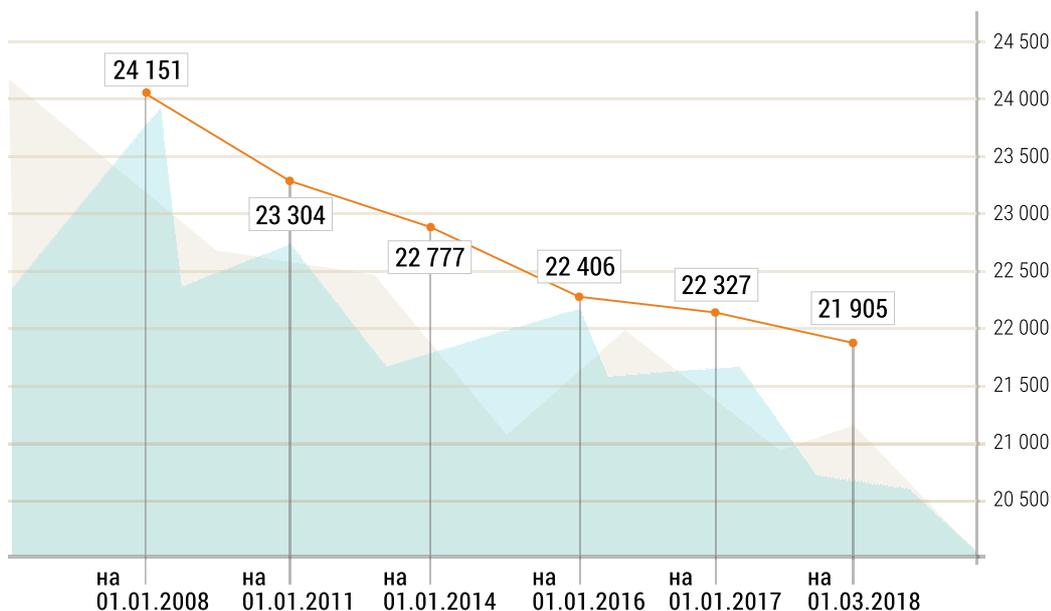
² Закон Калининградской области от 29.05.2013 №230.
Закон Московской области от 26.10.2015 №178/2015-ОЗ.
Закон Оренбургской области от 26.06.2015 №3240/876-V-ОЗ.
Закон Сахалинской области от 26.12.2016 №120-ЗО.

³ Закон Тверской области от 07.04.2018 №16-ЗО.
Закон Московской области от 27.01.2018 №1/2018-ОЗ.
Закон Нижегородской области от 31.05.2017 №64-З.

⁴ Постановление Конституционного Суда от 01.12.2015 №30-П.

количество сельских поселений, городских поселений и муниципальных районов сократилось по сравнению с 2016 годом на 368, 56 и 27 муниципальных образований соответственно, в то время как количество городских округов возросло на 27 муниципалитетов. Изменения затронули в общей сложности 26 из 85 субъектов РФ.

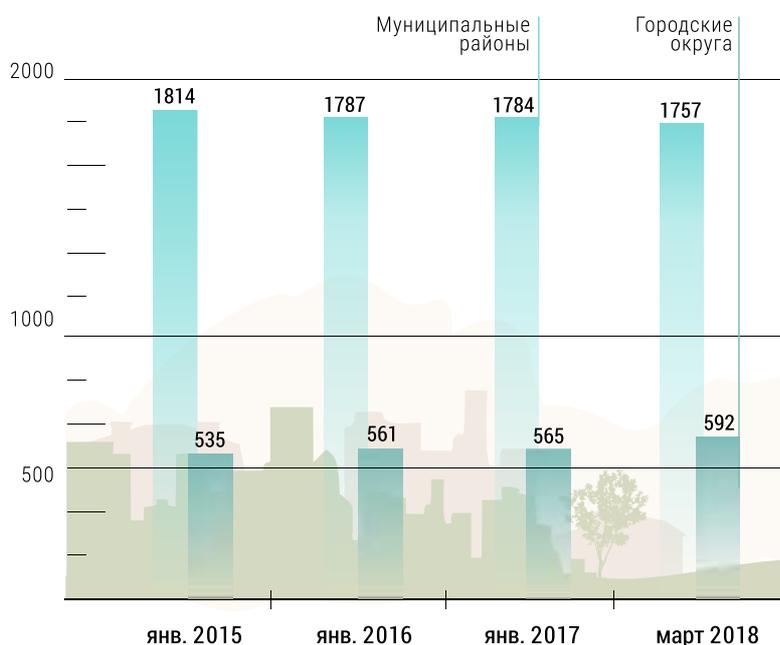
Количество муниципальных образований в Российской Федерации



Изменения, происходящие в территориальном устройстве местного самоуправления в ряде регионов, где фактически сворачивается поселенческий уровень местного самоуправления и образуются непоселенческие «городские округа», требуют серьезного анализа с позиции обеспечения доступа населения к местному самоуправлению.

Под «доступом населения к местному самоуправлению» следует понимать обеспечение для всех граждан равных возможностей как регулярно получать предоставляемые органами местного самоуправления услуги, так и непосредственно участвовать в осуществлении местного самоуправления: **участвовать в муниципальных выборах, собраниях и конференциях, публичных слушаниях, иных мероприятиях, организуемых органами местного самоуправления и предпола-**

Изменение количества муниципальных районов и городских округов

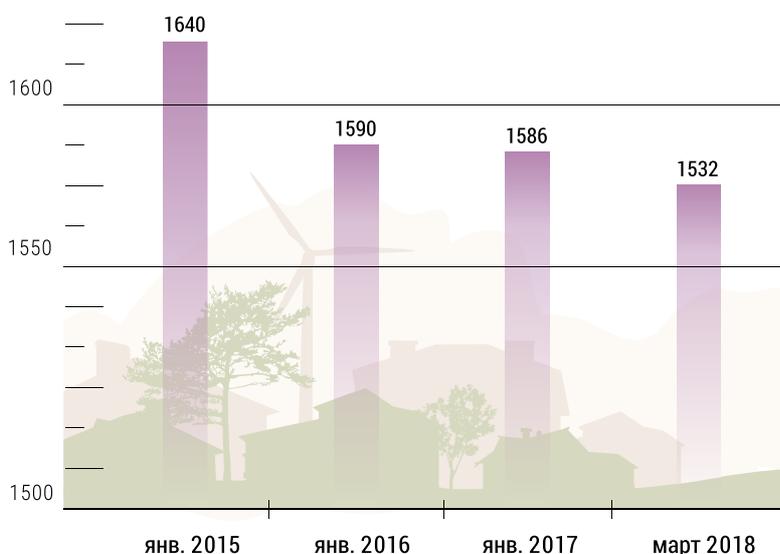


гающих вовлечение общест-венности. Анализ понятия «территориальная доступность местного самоуправления» в полном смысле содержания после создания городских округов в границах муниципальных районов позволяет сделать вывод, что укрупнение поселений (но не их ликвидация вообще), если оно проведено с учетом особенностей региональной системы расселения, не обязательно вызывает сокращение территориальной доступности местного самоуправления: Ульяновская и Нижегородская области, где такое укрупнение произошло, почти не отличаются по показателям доступности от сохранивших территориальную структуру местного самоуправления Челябинской и Волгоградской областей и Республики Саха (Якутия). Во всех этих регионах доля населенных пунктов с затрудненной транспортной доступностью в общем числе населенных пунктов находится в пределах 14–22%, а в общей численности населения — в пределах 1,5–2,5%.

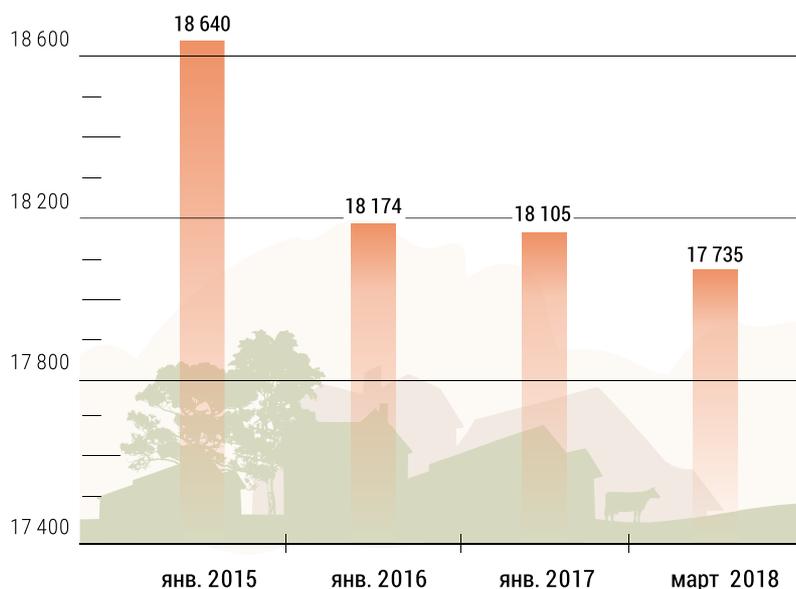
При этом существенно выделяются на общем фоне в сторону сниженной доступности местного самоуправления по всем параметрам те регионы, где поселенческий уровень представлен слабо или полностью отсутствует, а именно Свердловская, Калининградская и Магаданская области. Доля населенных пунктов, находящихся в зоне затрудненной доступности, у них в 3–4 раза превышает аналогичный показатель других регионов, а в отношении населения — на порядок.

В Московской области, эволюционирующей в сторону модели территориальной организации местного самоуправления на основе непоселенческих городских округов, зако-

Изменение количества городских поселений

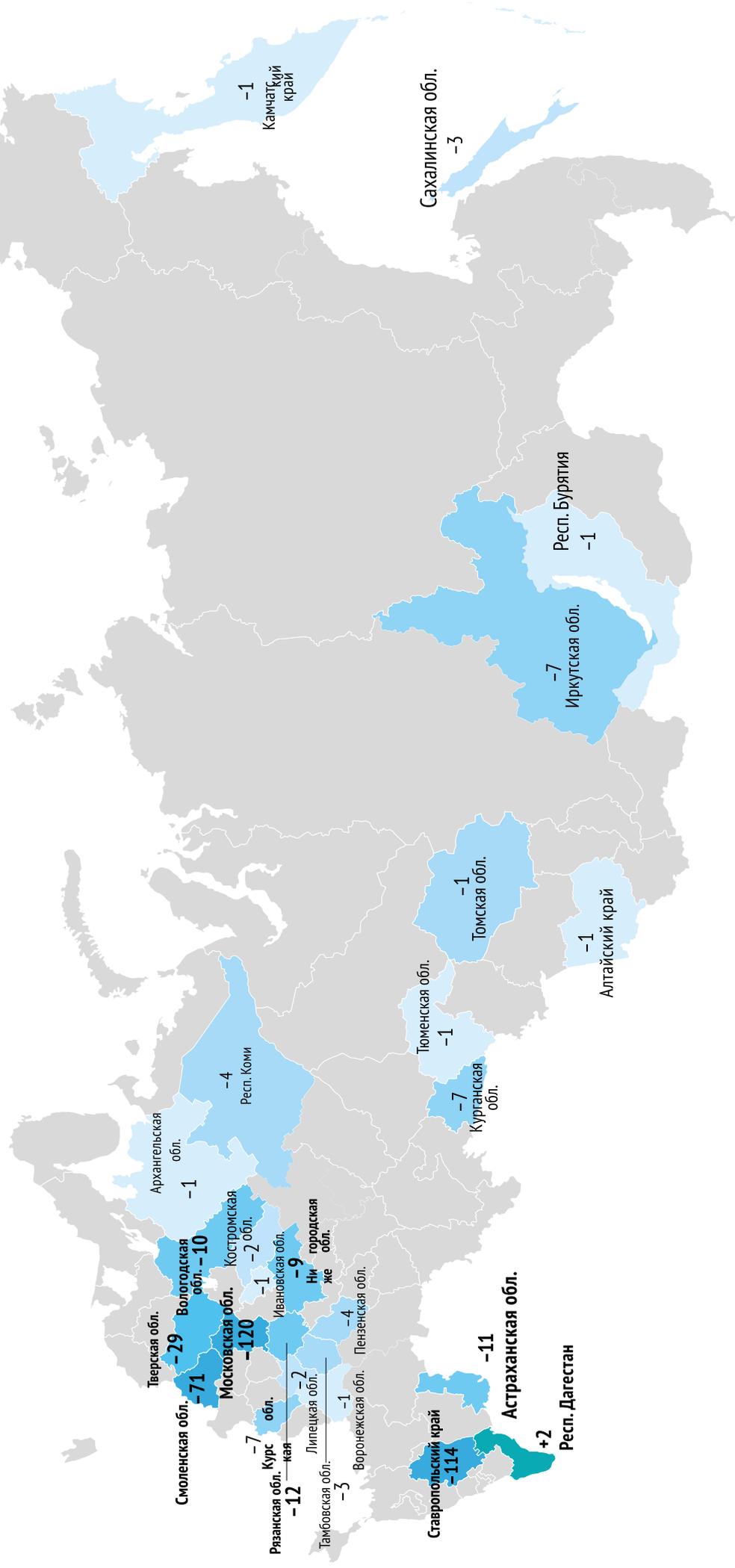


Изменение количества сельских поселений



**ИЗМЕНЕНИЕ КОЛИЧЕСТВА МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ
СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ за перио 01.01.2017 по 01.03.2018**

Д С



номерно демонстрируются «промежуточные» показатели: ее показатель доли населенных пунктов с затрудненной транспортной доступностью ниже, чем у Свердловской, Калининградской и Магаданской областей, но выше, чем у регионов с традиционной поселенческой структурой. Абсолютное же число жителей Подмосковья, попадающих в зону ограниченной транспортной доступности, весьма велико: свыше 270 тысяч человек. Только в Московской области и в Республике Дагестан отдельные населенные пункты, расположенные на расстоянии свыше 15 км от центров поселений или городских округов, насчитывают более 10 тысяч жителей. Лидер — город Дедовск (до июля 2017 года был самостоятельным городским поселением) с численностью населения 29,4 тысячи человек, расположенный на расстоянии в 19 км от города Истры — центра одноименного городского округа.

Для подтверждения зависимости между системой территориальной организации местного самоуправления и его территориальной доступностью для граждан можно провести следующее расчетное моделирование. Сделаем предположение, что Нижегородская область пойдет аналогично Московской области по пути ликвидации поселенческого уровня с «преобразованием» существующих муниципальных районов в непоселенческие городские округа. Для этой модельной ситуации были рассчитаны показатели территориальной доступности местного самоуправления в части затрудненной доступности. Расчеты показали, что доля населенных пунктов с затрудненной транспортной доступностью в «преобразованной» таким образом Нижегородской области составила бы 67,0% (при существующей 18,1%), а доля населения, проживающего в зоне затрудненной транспортной доступности — 15,4% (сейчас — 1,8%). Получившиеся показатели близки к существующим показателям Свердловской области.

Это позволяет сделать вывод, что упразднение поселенческого уровня чревато отчуждением значительной части населения от участия в местном самоуправлении. В частности, доля населенных пунктов с затрудненной доступностью может возрасти в 2,5–3 раза, а доля населения, для которого местное самоуправление станет фактически недоступно, — в 3–8 раз.¹

Относительно преобразований муниципальных образований с целью их укрупнения важно понимать, что закрепленные в Федеральном законе №131-ФЗ варианты преобразования являются правовыми формами, но не моделями развития соответствующих муниципальных образований. Проведению преобразования в обязательном порядке должно предшествовать складывание на соответствующей территории объективных экономических, социальных, демографических, инфраструктурных и т. п. предпосылок. Наличие или отсутствие таких предпосылок может быть установлено и оценено лишь применительно к конкретным муниципальным образованиям. При этом подмена экономического развития муниципальных образований их территориальными преобразованиями недопустима.

Кроме того, следует учитывать, что в целях сохранения уровня муниципального управления в таком образом укрупненных муниципальных образованиях приходится расширять сеть территориальных органов местных администраций с их расположением в зданиях администраций объединившихся муниципальных образований. Это однозначно уменьшает «эффект экономии» от таких преобразований, но при этом сворачивание органов народного представительства и полноценных органов управления на местах грозит серьезными

¹ Пузанов А.С., Попов Р.А. Оценка территориальной доступности местного самоуправления: экономико-географическое исследование // Муниципальное имущество: экономика, право, управление. 2017. №3. С. 24-30

социальными последствиями, главное из которых — уменьшение доступности публичных услуг для населения и связанное с этим нарастание «социального дискомфорта» жителей.

Большие опасения по поводу такого рода «преобразований» были высказаны в ходе 53-го специального заседания Совета при Президенте РФ по развитию гражданского общества и правам человека 24 апреля 2017 года. По мнению членов Совета, «при квазимunicipальном характере власти нового городского округа окончательное решение вопросов, затрагивающих судьбу территорий, оказывается сосредоточенным у региональных органов власти. Совет поддерживает мнение специалистов и представителей научной общественности, что такая реформа фактически превращает местное самоуправление в исполнительную власть. Кроме того, упразднение поселенческого уровня местного самоуправления несет опасность излишнего усиления и «суверенизации» региональной власти, что представляет угрозу нарушения целостности и единства государства».

При рассмотрении вопроса территориальной организации местного самоуправления необходимо учитывать, что понятие «сельское поселение» изначально закреплено в принятой всенародным голосованием 12 декабря 1993 года Конституции РФ, статья 131 которой гласит, что местное самоуправление осуществляется в городских, сельских поселениях и на других территориях с учетом исторических и иных местных традиций.

Соответственно, для того чтобы внести какие-либо изменения в Федеральный закон №131-ФЗ в части исключения («ликвидации») поселенческого уровня управления изначально необходимо внести соответствующее предложение о поправках и пересмотре положений Конституции РФ.

В целом исторический опыт нашего государства свидетельствует о существовании поселенческого уровня управления еще со времен Древней Руси. Истоки этой системы восходят к завещанию Ивана Калиты: «Здесь система еще не сформирована окончательно, но уже обозначено само направление ее развития. Свое домениальное владение князь делит между членами своей семьи (уделы)... Уже функционирует, но пока в зародыше, и сама система будущего пожалования (вотчин)».

Далее основополагающее значение имеет Свод законов Российской империи — Свод губернских учреждений (по состоянию на 1913 г.). Открывают этот том «Положения общие», где говорится: «1. Империя по отношению к порядку местного ее гражданского управления разделяется на губернии, области и градоначальства. 2. Каждая из сих частей империи управляется или по общему учреждению, или же по учреждениям особым».

Затем следует раздел «Общее учреждение губернское». Первая его глава называется «Главное разделение мест и властей в губернии». Здесь мы находим такие положения: каждая губерния состоит из уездов и городов; в уездах селения крестьян и прочих сельских обывателей соединяются в волости; города суть губернские, уездные и безуездные; города Санкт-Петербург, Москва, Одесса, Керчь, Севастополь, Николаев, Ростов-на-Дону управляются на основании учреждений градоначальств.

«Местные управления в каждой губернии различаются: 1) предметами их ведомства; 2) пространством земли, на которое действие управления распространяется; 3) степенью власти их в разрешении дел».

Далее разъясняется, что «По пространству власти губернии делятся на губернские, уездные, городские, участковые (имеются в виду земские начальники), волостные и сельские — с последовательным подчинением».

В знаменитом манифесте 19 февраля 1861 года Александр II «признал за благо повелеть: открыть в каждой губернии губернское по крестьянским делам присутствие, коему вверяется высшее заведование делами крестьянских обществ, водворенных на помещичьих землях».

Сельское общество составляется из крестьян, водворенных на земле одного помещика: оно может состоять из целого селения (села или деревни), либо из одной части разнопоместного селения, либо из нескольких мелких, по возможности смежных и во всяком случае ближайших между собою поселков (как то: выселков, починков, хуторов, застенков, односелий или отдельных дворов и т. п.), пользующихся всеми угодьями или некоторыми из них сообща или же имеющих другие общие хозяйственные выгоды.

Крестьяне имений, в коих числится не более двадцати ревизских мужского пола душ, если крестьяне эти живут в селении, принадлежащем разным владельцам, или хотя и в отдельных разнопоместных поселках, но не в дальнем одни от других расстоянии, соединяются в одно сельское общество либо присоединяются к другим обществам с согласия сих последних.

Волости образуются из состоящих в одном уезде, и по возможности смежных сельских обществ. При соединении в волости сельские общества не раздробляются.

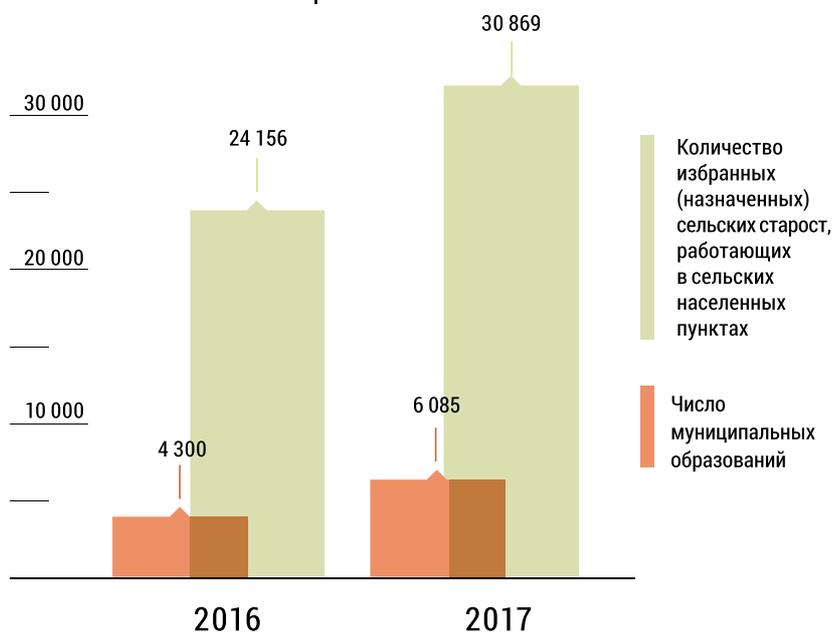
Для волости полагается наименьшее число жителей: около трехсот ревизских мужского пола душ, а наибольшее — около двух тысяч. Наибольшее расстояние отдаленнейших селений волости от средоточия управления оной полагается около двенадцати верст.

Таким образом, образование волостей и сельских обществ стало главной (дополняющей) реформой административно-территориального устройства Российской империи еще в XIX веке.

В последующем устанавливались состав и функции органов сельского и волостного управления. В селе таким органом являлся сельский сход, составлявшийся из крестьян-домохозяев, а также избранных должностных лиц. К ведению схода относились многочисленные внутриобщинные

дела, раскладка различных податей, сборов и повинностей, дела по отбыванию рекрутской повинности, «принесение, куда следует, жалоб и просьб по делам общества через особых выборных», а также выборы сельского старосты (фактического руководителя общества) и других должностных лиц, назначение выборных на волостной сход.

Численность сельских старост в РФ



Волостное управление составляли волостной сход (в него избирали по одному крестьянину от десяти дворов), волостной старшина с волостным правлением, которое составлялось из старшины, всех сельских старост и некоторых других должностных лиц, и волостной крестьянский суд.

Важнейшим проявлением модернизаторских тенденций в развитии российского государственного механизма в эпоху «великих реформ» стало создание местных выборных органов — земских и городских.

Земскую реформу можно во многих отношениях рассматривать как прямое продолжение реформы крестьянской, поскольку деятельность земства в основном протекала в сельской местности и затрагивала преимущественно крестьянство.

1 января 1864 года Александр II утвердил «Положение о губернских и уездных земских учреждениях». Согласно этому закону создавались губернские и уездные земские собрания и их исполнительные органы — земские управы.

Наличие поселенческого уровня было характерно и для советского периода российской государственности.

Так, на октябрьском Пленуме ЦК КПСС (1924 г.) в унисон проводимой работе по новому делению было принято решение об «оживлении советов». Создание сильных областных объединений во главе с советами, в ведение которых передавались предприятия на соответствующей территории, превращало местные органы из административных в самостоятельные хозяйственные структуры. Предполагалось, что изменение положения советов будет способствовать борьбе с бюрократизмом и послужит поддержке советской власти. Руководствуясь этим, ВЦИК принял новое положение о сельских, волостных и уездных советах, расширившее их административно-хозяйственные функции и укрепившее материальную базу.

Успех коллективизации в значительной степени зависел от работы низового звена управления, где непосредственно осуществлялись «директивы партии и советской власти».

При этом центральный партийно-государственный аппарат не мог управлять местными советами непосредственно. XVI партийная конференция сочла округ излишним звеном в территориальной системе, и 23.07.1930 ЦИК и СНК СССР приняли соответствующее постановление. Переход к двухступенной системе повысил роль районного аппарата и способствовал превращению районов в опорные пункты ЦК ВКП(б). Потребовалось пересмотреть и уточнить положения о сельсоветах и горсоветах. Им передавались все права и обязанности, принадлежавшие ранее окружным органам власти, финансово-материальная база, а также 90 процентов руководящих работников.

Таким образом, исторический опыт свидетельствует о необходимости существования поселенческого уровня управления.

В федеральном законодательстве термин «сельское поселение» в качестве определения одного из видов муниципальных образований появился с 1995 года в связи с принятием Федерального закона №154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», который в 2003 году был благополучно трансформирован в одноименный Федеральный закон №131-ФЗ.

Таким образом, сельское поселение — это устоявшееся понятие, широко используемое в законодательстве РФ как на федеральном, так и на региональном уровне, следова-

тельно, реализация каких-либо изменений в отношении этих муниципальных образований потребует переработки колоссального массива действующего нормативного материала.

В этой связи представляется, что изменения законодательства должны базироваться на итогах многопланового мониторинга сложившихся правоотношений, на реально выявленных сложностях, проблемах и противоречиях публичного управления в соответствующих отраслях и сферах.

То есть законодатели должны мотивированно доказать необходимость корректировки действующих норм, приоритетность вносимых инициатив. Можно констатировать, что на определенных исторических этапах политико-правовые условия развития страны могут создавать основу для определенных реформаций и появления новых или, наоборот, хорошо забытых старых схем управления, а также терминов и понятий. Как правило, это характерно для сложных и переломных моментов исторического развития страны. В обычных условиях сложившаяся система действующих правовых предписаний должна оставаться стабильной и не подвергаться постоянным корректировкам. В каждом конкретном случае необходимо однозначно обосновать полезность, целесообразность, экономическую выгоду и необходимость реализации предложений по изменению тех или иных устоявшихся положений.

*На основании вышеизложенного могут быть сформулированы **следующие рекомендации** по совершенствованию территориальной организации местного самоуправления:*

1) установление федеральным законом общих принципов административно-территориального устройства в РФ с определением понятия «населенный пункт», установлением его видов, критериев классификации, порядка создания и упразднения, установления и изменения границ либо закрепление соответствующих положений в Федеральном законе №131-ФЗ, нормами которого устанавливаются общие территориальные принципы организации местного самоуправления в РФ;

2) сохранение двухуровневого местного самоуправления с укреплением поселенческого уровня как наиболее приближенного к населению и закрепленного на конституционном уровне;

3) внесение изменений в Федеральный закон №131-ФЗ в части закрепления системного подхода при решении вопросов образования межселенных территорий, так как показатель плотности сельского населения не позволяет установить степень равномерности размещения сельского населения по сельской территории, а также площадь незаселенной сельской территории;

4) регламентирование порядка преобразования муниципального района в городской округ с установлением четких критериев для включения городских и сельских поселений в состав городского округа с обязательным учетом мнения населения по этому вопросу;

5) установление законодательных основ для развития агломераций.

Организационные модели местного самоуправления

Организационная модель местного самоуправления – это система и структура органов местного самоуправления, наделенных собственной компетенцией, находящихся в вертикальной и горизонтальной взаимосвязях между собой.

Федеральный закон №136-ФЗ положил начало новому этапу реформирования института организационных моделей местного самоуправления. Были сохранены ранее существовавшие организационные модели, но с предоставлением для регионов права своими законами изменить или сохранить прежний порядок наделения полномочиями глав муниципальных образований. Раньше этот вопрос решался уставами муниципальных образований.

В рамках первой модели (*традиционная*) глава муниципалитета избирается на прямых выборах и возглавляет местную администрацию. Согласно второй модели (*«сити-менеджер»*) глава муниципального образования избирается представительным органом из своего состава и одновременно является его председателем. Решение о назначении лица на должность главы местной администрации принимается представительным органом муниципального образования (из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса). Контракт с главой местной администрации заключается главой муниципального образования. В соответствии с третьей моделью (*«избранный мэр и сильный управляющий»*) глава муниципального образования избирается на прямых выборах, а глава местной администрации назначается на должность по контракту.

Федеральный закон №8-ФЗ ввел еще две организационные модели местного самоуправления. Согласно первой (*«лидер-кабинет»*) глава муниципального образования избирается представительным органом из своего состава и возглавляет местную администрацию. Согласно другой (*«совет-комиссия»*) глава муниципалитета избирается представительным органом из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса, и возглавляет местную администрацию.

В 2009–2011 годах процесс внедрения модели «сити-менеджера» имел повсеместный характер, к моменту принятия Федерального закона №8-ФЗ эта модель действовала в 65 субъектах РФ. После принятия этого закона активно стала применяться модель «совет-комиссия».

По данным Минюста России в республиках Марий Эл и Тыва, а также Амурской и Воронежской областях законы субъектов РФ позволяют муниципалитетам (включая городские округа и муниципальные районы) выбирать любые предусмотренные федеральным законодательством способы избрания глав муниципальных образований, закрепляя их в своих уставах.

Повсеместное использование конкурсной системы применительно к главам муниципальных районов и городских округов предусмотрено законами 24 субъектов РФ (республик

блики Адыгея, Дагестан, Ингушетия, Калмыкия, Коми, Мордовия; Камчатский, Краснодарский, Красноярский, Приморский и Ставропольский края; Архангельская, Волгоградская, Ивановская, Липецкая, Магаданская, Московская, Новгородская, Омская, Самарская, Саратовская, Тамбовская и Челябинская области; Еврейская автономная область).

Повсеместное избрание глав муниципальных районов и городских округов депутатами представительных органов предусмотрено законами 15 субъектов РФ (республики Алтай, Кабардино-Балкарская, Карачаево-Черкесская, Крым, Северная Осетия-Алания, Чеченская, а также Белгородская, Брянская, Вологодская, Калужская, Ленинградская, Орловская, Ростовская, Рязанская и Тульская области).

При этом в Республике Татарстан избрание глав муниципальных районов и городских округов представительными органами из собственного состава, а в Удмуртской Республике, Алтайском и Пермском краях, Нижегородской, Оренбургской, Сахалинской и Тверской областях применение конкурсной системы обусловлено формальными критериями, под которые подпадают все городские округа и муниципальные районы данных субъектов РФ.

Повсеместное применение системы прямых выборов глав муниципальных районов и городских округов предусмотрено законами 4 субъектов РФ — республик Бурятия, Саха (Якутия) и Хакасия, а также Чукотского автономного округа.

В некоторых регионах одна из систем де-факто закреплена в качестве основной с одним-двумя обозначенными в законе исключениями. Так, в Калининградской области глава городского округа Калининград избирается по конкурсу, главы остальных городских округов и муниципальных районов — из депутатов.

В Республике Башкортостан, где главы муниципальных районов и городских округов избираются из состава депутатов, и Томской области, где сохраняется система прямых выборов, «вынужденными» исключениями являются закрытые административно-территориальные образования Межгорье и Северск. Как известно, главы ЗАТО избираются по конкурсу в соответствии со статьей 4 Закона РФ от 14.07.1992 №3297-1 «О закрытом административно-территориальном образовании» (в редакции Федерального закона от 03.07.2016 №297-ФЗ). В Мурманской области избираемые по конкурсу главы пяти ЗАТО также представляют собой исключение из общего правила об избрании глав городских округов и муниципальных районов представительными органами указанных муниципальных образований из своего состава.

В Республике Карелия, Хабаровском крае, Псковской области и Ненецком автономном округе одна из систем предусмотрена для городских округов, другая — для муниципальных районов. В Забайкальском крае и Ханты-Мансийском автономном округе — Югра муниципальные районы и городские округа могут самостоятельно выбирать не из трех, а из двух предусмотренных законами субъектов РФ способов избрания глав муниципальных образований. В остальных регионах (за исключением трех городов федерального значения, в которых нет ни муниципальных районов, ни городских округов) законами субъектов применяются иные сочетания правовых норм, определяющих способы избрания глав муниципальных образований указанных видов.

В настоящее время прослеживается возросшее влияние субъектов РФ на определение организационной структуры муниципальных образований и снижение роли местного

Количество глав муниципальных районов
(по состоянию на 1 марта 2018 г.)



Количество глав городских поселений
(по состоянию на 1 марта 2018 г.)



Количество глав сельских поселений
(по состоянию на 1 марта 2018 г.)



Количество глав городских округов
(по состоянию на 1 марта 2018 г.)



Количество глав городских округов с внутригородским делением
(по состоянию на 1 марта 2018 г.)



Количество глав внутригородских районов
(по состоянию на 1 марта 2018 г.)



Количество глав внутригородских муниципальных образований
(по состоянию на 1 марта 2018 г.)



Количество глав муниципальных образований, совмещающих обязанности главы представительного органа и главы местной администрации
(по состоянию на 1 марта 2018 г.)



Количество глав муниципальных образований, возглавляющих местные администрации
(по состоянию на 1 марта 2018 г.)



Количество глав муниципальных образований, председательствующих в представительных органах
(по состоянию на 1 марта 2018 г.)



населения при выборе руководителей муниципалитетов. Региональные законы при определении способа замещения должности главы муниципального образования предусматривают преимущественно две формы избрания: 1) представительным органом из своего состава с возглавлением представительного органа и конкурсным главой местной администрации; 2) избранием представительным органом из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса, а также заметным сокращением избрания глав на муниципальных выборах.

*Проведенный анализ позволяет определить **желательные направления развития** организационных основ местного самоуправления:*

- ☒ законодательное регулирование в сфере определения структуры органов МСУ должно быть гибким, с учетом исторических и иных местных традиций, гарантирующим вариативность моделей местной власти и возможность непосредственного участия населения в выборе руководителей и депутатов местного самоуправления;
- ☒ расширение форм депутатского контроля за деятельностью исполнительно-распорядительных органов местного самоуправления;
- ☒ расширение форм взаимодействия депутатов местных представительных органов с населением, в том числе через наказаы избирателей, а также путем развития институтов самоуправленческого и общественного контроля.

При оценке эффективности организационных моделей местного самоуправления дополнительно возникает смежное и не менее проблемное направление — **организация и качество кадрового обеспечения органов МСУ с целью повышения эффективности их деятельности.**

В органах местного самоуправления в РФ занято 641,5 тыс. человек, из них около 232,1 тыс. — депутаты представительных органов муниципальных образований, 298,2 тыс. — муниципальные служащие, из которых 292,5 тыс. работают в местных администрациях, 10,2 тыс. — в аппаратах представительных органов и 9,4 тыс. — в иных органах местного самоуправления, а также 111,2 тыс. работников органов местного самоуправления, не являющихся муниципальными служащими.

Постоянное возрастание уровня сложности задач, стоящих перед местным самоуправлением, требует привлечения на службу в органы местного самоуправления новых квалифицированных кадров.

Для улучшения ситуации с кадровым обеспечением органов местного самоуправления необходимо:

- ☒ создавать благоприятные трудовые, жилищные и иные условия в муниципальных образованиях, чтобы привлекать компетентных специалистов, в том числе в административно-управленческой сфере, формировать базу для эффективного исполнения сотрудниками органов МСУ своих должностных обязанностей;
- ☒ регулярно осуществлять работу по подготовке и повышению квалификации сотрудников органов МСУ, причем не только муниципальных служащих, но и выборных должностных лиц, в том числе депутатов;

- ☒ повышать авторитет и престиж муниципальной службы для привлечения наиболее перспективной молодёжи в данную сферу (в том числе на стадии выбора профессии).

К основным направлениям подготовки, переподготовки и повышения квалификации следует отнести:

- ☒ обучение особенностям МСУ не только муниципальных служащих, но и государственных, которые должны в полной мере ориентироваться в вопросах местного самоуправления; особую остроту этот вопрос приобретает в отношении государственных служащих, выполняющих контрольно-надзорные функции в отношении органов МСУ и их должностных лиц;
- ☒ регулярное повышение профессиональной квалификации муниципальных кадров всех видов муниципальных образований (не только муниципальных служащих, но и выборных должностных лиц) должно предполагать возможность освоения новаций законодательства, новых технологий, форм и методов управления (например, проектное управление);
- ☒ обучение сотрудников органов МСУ должно предоставлять возможность создания индивидуальной образовательной траектории, основанной на степени сложности решаемых задач конкретным муниципальным служащим или выборным должностным лицом;
- ☒ необходимо создание самостоятельных образовательных продуктов не только для глав муниципальных образований и муниципальных служащих, но и для депутатов представительных органов муниципальных образований; возможным вариантом решения проблемы может стать принятие не программ развития муниципальной службы, а программ подготовки кадров органов МСУ, что позволит обучить и депутатов представительных органов муниципальных образований.

Представляется целесообразным предусмотреть на федеральном уровне порядок, в соответствии с которым заработная плата всех государственных служащих субъекта РФ, лиц, замещающих муниципальные должности и должности муниципальной службы, устанавливалась бы в некоторой доле от заработной платы высшего должностного лица субъекта РФ. Причем разрыв в заработной плате (окладах) между лицом, занимающим высшую должность, и специалистом сельского поселения не должен превышать некоторое законодательно установленное значение (например, 20). Это позволит частично решить вопрос повышения заработных плат хотя бы в границах субъектов РФ.

Назрела необходимость принятия государственной программы поддержки МСУ, государственной программы развития муниципальной службы, повышения ее престижа. Программы, которая будет способствовать не только обеспечению реализации норм законодательства о кадровой работе, повышению квалификации муниципальных служащих и лиц, замещающих муниципальные должности на условиях софинансирования, но и организации научно-методического руководства, оперативного управления кадровыми процессами с использованием современных кадровых технологий.

В соответствии с пунктом 1 статьи 5 Федерального закона №25-ФЗ устанавливается единство основных квалификационных требований для замещения должностей муницип-

ципальной службы и должностей государственной гражданской службы. Государственные и муниципальные служащие осуществляют свою деятельность на разных уровнях управления — государственном и муниципальном, однако используют схожие методы управленческого воздействия.

Внося изменения в подходы, в поступления, в организацию и в прохождение государственной службы РФ необходимо вносить корреспондирующие изменения и в нормативные акты, регулирующие вопросы муниципальной службы в РФ.

В федеральной программе «Подготовка и переподготовка резерва управленческих кадров (2010–2018 годы)» заявлено, что указанная программа является основой для дальнейшей разработки и реализации комплекса мероприятий, направленных на развитие управленческого потенциала государственной и муниципальной службы, государственных корпораций и организаций, повышения эффективности государственного и муниципального управления путем формирования сообщества профессионалов, способных за счет высокой квалификации и мотивации решать задачи инновационного развития РФ.

В целях развития управленческого потенциала муниципальной службы видится необходимым:

1. Проработать вопрос о включении в федеральную государственную информационную систему «Единая информационная система управления кадровым составом государственной гражданской службы Российской Федерации» муниципального уровня в целях создания единой системы управления кадровым составом на всех уровнях (федеральный — региональный — местный).

Целесообразно, чтобы информация о кадровом составе муниципальной службы поступала в систему непосредственно с мест, а не через органы власти субъектов РФ.

2. Постоянный мониторинг кадровой ситуации на местном уровне позволит видеть ясную картину, каких специалистов не хватает в органах местного самоуправления, в каком направлении необходимо проводить дополнительную подготовку кадров.

В большинстве случаев дополнительное обучение муниципальных служащих происходит за счет бюджета субъекта РФ, поэтому в данном вопросе необходимо стимулировать власти регионов к разработке и реализации программ профессиональной подготовки муниципальных служащих, особенно работающих в сельской местности.

3. Необходимо поддерживать региональные проекты, как, например, в Ярославской области — проект «Муниципальная команда губернатора области». Победители конкурса включаются в резерв управленческих кадров области и проходят обучающие курсы с целью подготовки перспективных кадров для сферы муниципального управления.

Региональные проекты развития муниципальной службы, отбора, подготовки кадров, формирования кадрового резерва муниципальной службы с возможностью включения по результатам отбора в кадровый резерв государственной гражданской службы субъектов РФ, подобные региональной программе Ярославской области, значительно повысят мотивацию муниципальных служащих к карьерному росту.

При этом следует обязательно учитывать, что для успешного формирования кадрового резерва необходимо использовать определенные методы (подходы), представляющие собой целый комплекс мероприятий.

Во-первых, это методы, позволяющие получить максимально полную информацию о человеке (оценка биографических данных, оценка по результатам деятельности, оценка по результатам тестирования, по участию в дискуссии и в индивидуальной беседе и т. д.).

Во-вторых, это методы, позволяющие выявить требующиеся характеристики кадрового состава организации (органа) и на базе этого осуществить кадровое планирование и профессиональное развитие государственных и муниципальных служащих.

И, в-третьих, это методы, позволяющие получить максимальные результаты деятельности каждого работника (подбор персонала, ротация кадров и т. д.).

Применение указанных методов на государственной и муниципальной службе — весьма важное средство управления количественными и качественными характеристиками состава персонала.

4. Актуально присоединение к образовательным ресурсам регионов. Необходимо отметить, что новая редакция пункта 3 статьи 7 Федерального закона № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» регламентирует единство требований к подготовке кадров для гражданской службы и муниципальной службы и профессиональному развитию гражданских служащих и муниципальных служащих (редакция от 29.07.2017, № 275-ФЗ).

В настоящий момент в Федеральный закон № 25-ФЗ положения о «профессиональном развитии муниципальных служащих» так и не внесены. Хотя данные изменения особенно актуальны для муниципалов. Так, новый подход (по аналогии с гражданскими служащими) расширил бы возможности и круг мероприятий по профессиональному развитию: семинары, тренинги, мастер-классы и другие (внутреннее обучение, деловые игры, аналитические сессии, коммуникационные мероприятия и т. д.), мероприятия по обмену опытом (конференции, круглые столы и служебные стажировки), адаптационные мероприятия.

5. Большой акцент на возможности дистанционного обучения, возможность прохождения электронных курсов, использование муниципальными служащими образовательных баз субъектов РФ, обязательная установка в муниципальных образованиях правовых баз с постоянным обновлением баз данных — все это значительно повысит профессиональный уровень муниципальных служащих.

С внедрением единой системы управленческих кадров на всех уровнях повысится мотивация муниципальных служащих, которые в полной мере смогут ощущать себя частью общей системы управления и реально оценивать свои шансы на карьерный рост.

6. Говоря о мотивации служащих, следует отметить, что одними из перспективных путей решения ключевых кадровых проблем в сфере муниципальной службы являются ориентация на личность, развитие системы стимулирования и, собственно, мотивации кадров, которые должны быть приоритетными в кадровой политике. Повышение привлекательности муниципальной службы, применение современных кадровых технологий (ротация, слу-

жебное продвижение, кадровый резерв), повышение социального статуса муниципально-го служащего в обществе – ключ к решению существующих кадровых проблем.

Как отмечено в Концепции долгосрочного социально-экономического развития РФ на период до 2020 года (распоряжение Правительства РФ от 17.11.2008 № 1662-р), переход к инновационному типу развития экономики требует повышения профессиональных требований к кадрам, включая уровень интеллектуального и культурного развития. В первую очередь это касается государственных и муниципальных служащих, высокие требования к которым обусловлены их особым статусом и правовым положением.

Грамотная кадровая политика является действенным инструментом повышения эффективности публичного управления. Целью государственной кадровой политики как социального института должно являться повышение эффективности функционирования системы государственного управления через современные механизмы путем формирования кадрового состава профессионально подготовленных и положительно мотивированных государственных и муниципальных служащих, обладающих необходимыми качествами служения обществу. И здесь немаловажную роль играют такие факторы, как обеспеченность и социальная защищенность служащего как личности.

Оплата труда муниципальных служащих должна стать конкурентной по сравнению с частным сектором экономики (мотивирующий фактор). Преодоление современного административного кризиса видится в формировании нового, некоррупцированного и желающего служить обществу аппарата. В данном контексте важное значение для нормального функционирования личности на муниципальных постах имеет такой внутривнутрирегулятивный механизм, как самосознание, включая образы собственного Я, самооценку и самоуважение, от которых во многом зависит уровень притязаний, реальное поведение и качество принимаемых решений.

Основы финансовой самостоятельности местного самоуправления

Эффективное социально-экономическое развитие муниципальных образований зависит от многих факторов, в первую очередь, от уровня их финансовой самостоятельности.

Принцип финансовой самостоятельности местного самоуправления закреплен в Европейской хартии местного самоуправления и в Конституции РФ, согласно которым органы местного самоуправления имеют право на обладание достаточными собственными финансовыми ресурсами, которыми они могут свободно распоряжаться при осуществлении своих полномочий.

При этом в современных условиях представляется необходимым не только стремление к сбалансированности отдельных финансовых показателей бюджетной системы РФ и соблюдению пороговых значений безопасного уровня государственного долга, но и к созданию условий поступательного экономического роста, закладывающего ресурсы и резервы для финансово-экономической и социальной устойчивости страны в целом с учетом геоэкономических изменений.

В этой связи важной задачей является построение системы программного бюджетирования, при котором основная цель — не столько сохранение устойчивости отдельного финансового плана — федерального бюджета, сколько обеспечение устойчивости всей экономической и финансовой системы страны в перспективе.

Несмотря на определенные меры, принимаемые в течение последних лет, местным бюджетам были переданы незначительные источники доходов, которые увеличили доходную базу бюджетов муниципальных образований всего лишь на несколько процентов (местным бюджетам были переданы: часть поступлений от акцизов на нефтепродукты в размере 27,8 млрд рублей, или 2,8% налоговых доходов; поступления от единого сельскохозяйственного налога — 7,4 млрд рублей, или 0,7% от налоговых доходов местных бюджетов; поступления от патентной системы налогообложения — 3,4 млрд рублей, или 0,3% от налоговых доходов местных бюджетов и др.).

При этом в большинстве бюджетов поселений основную долю расходов составляют текущие расходы на оплату коммунальных услуг бюджетных учреждений и выплату заработной платы их работникам. В этих условиях органы местного самоуправления значительной части поселений вынуждены финансировать многие другие расходные обязательства по остаточному принципу и не имеют возможности формировать бюджеты развития в составе местных бюджетов, что, в свою очередь, не дает возможности органам местного самоуправления формировать реальные стратегии социально-экономического развития своих муниципалитетов.

Таким образом, в настоящее время не обеспечено соответствие между размером расходных обязательств муниципальных образований по решению вопросов местного значения и объемом источников доходов, закрепляемых за местными бюджетами.

В данных условиях еще более актуальным становится решение вопроса о необходимом и достаточном финансовом обеспечении деятельности муниципальных образований по решению вопросов местного значения.

Федеральным законом от 05.12.2017 №362-ФЗ «О федеральном бюджете на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов» предусмотрены дотации бюджетам субъектов РФ за достижение наивысших темпов роста налогового потенциала (гранты) в 2018–2020 годах в объеме 19960,0 млн рублей ежегодно. В целях стимулирования органов местного самоуправления к развитию роста налогового потенциала на соответствующих территориях субъектам РФ необходимо рекомендовать включение в доходную часть региональных бюджетов аналогичных межбюджетных трансфертов, а также предусмотреть иные меры стимулирования органов местного самоуправления к достижению указанной цели.

В среднем по стране в 2017 году распределение доходов местных бюджетов сложилось следующим образом:

- ☒ 29% — это доля налоговых доходов местных бюджетов;
- ☒ 7% — неналоговые доходы;
- ☒ 64% — межбюджетные трансферты.

Структура доходов местных бюджетов в 2017 году



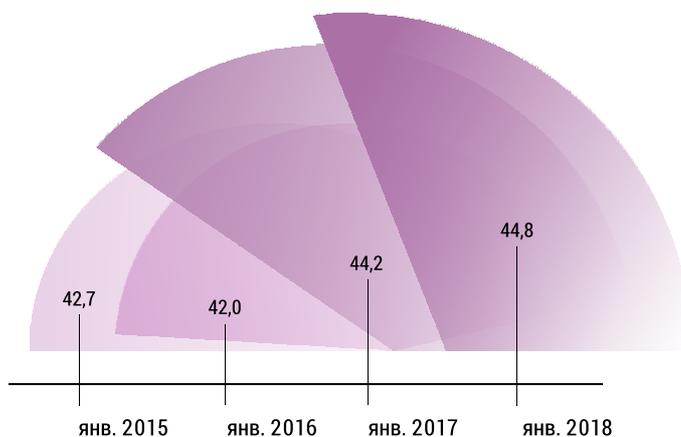
В прошедшем году консолидированный объем доходов местных бюджетов составил 3845,7 млрд рублей, что в процентах к ВВП составило 4,2 процента. Объем доходов местных бюджетов в процентах к ВВП постоянно сокращается. В 1997 году данный объем составлял 10,9% к ВВП, в 2011 — 5,4%, в 2017 — 4,2%, тогда как в финансово-экономическом обосновании к Федеральному закону №131-ФЗ оцен-

Объем доходов местных бюджетов в процентах к ВВП



ка расходов местных бюджетов составляла в 2003 году 8,1% от объема ВВП. Таким образом, необходимый объем расходов местных бюджетов в 2017 году можно оценивать в сумме 7,5 трлн рублей (8,1% к ВВП). Однако в 2017 году доходы местных бюджетов составили только 3,8 трлн рублей (4,2% к ВВП), что на 3,7 трлн рублей меньше реальных потребностей муниципалитетов.

Доля налоговых доходов в составе собственных доходов местных бюджетов, %



Налоговые доходы местных бюджетов в 2017 году составили

1122,9 млрд рублей, или 29,2% от объема доходов местных бюджетов, неналоговые поступления – 269,9 млрд рублей.

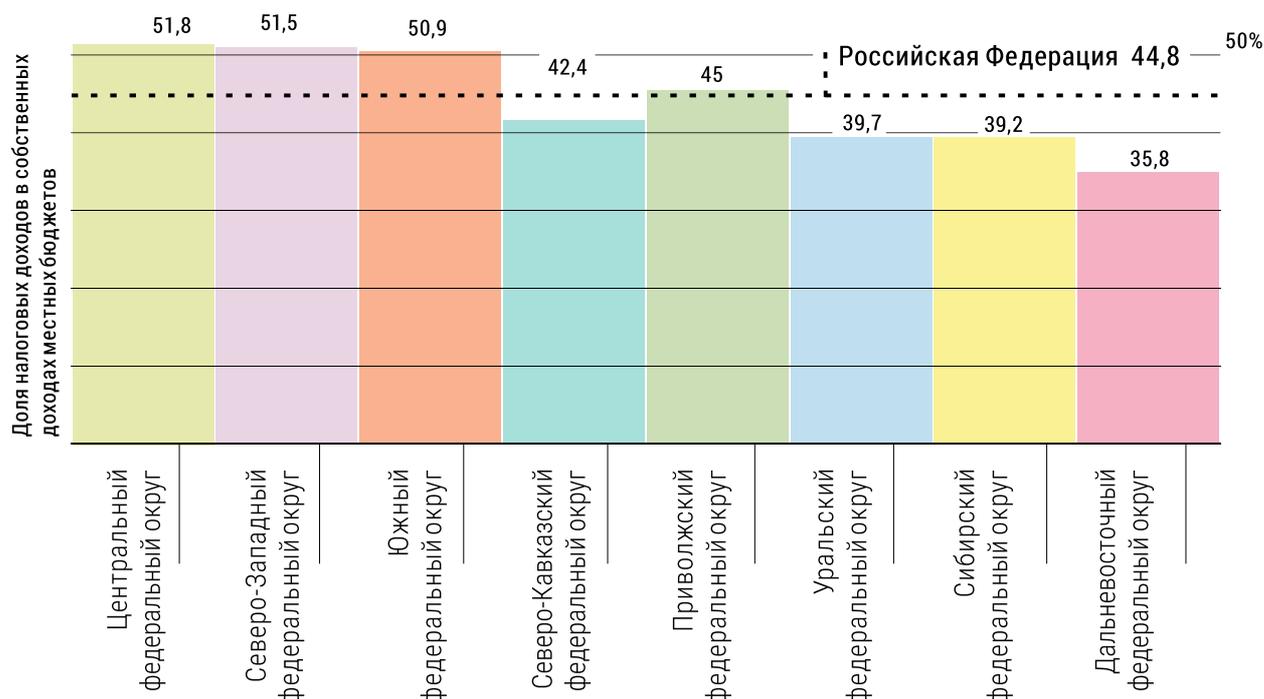
Темп роста доходов местных бюджетов в 2017 году составил 105,5% к 2016 году, НДФЛ – 106%, а налог на имущество физических лиц – 128%.

В структуре доходов местных бюджетов большую часть занимают межбюджетные трансферты (2452,9 млрд рублей – 64%): дотации, субвенции, субсидии и иные межбюджетные трансферты.

Сложившаяся ситуация свидетельствует о значительном отклонении от состояния, характеризующего финансовую самостоятельность местного самоуправления.

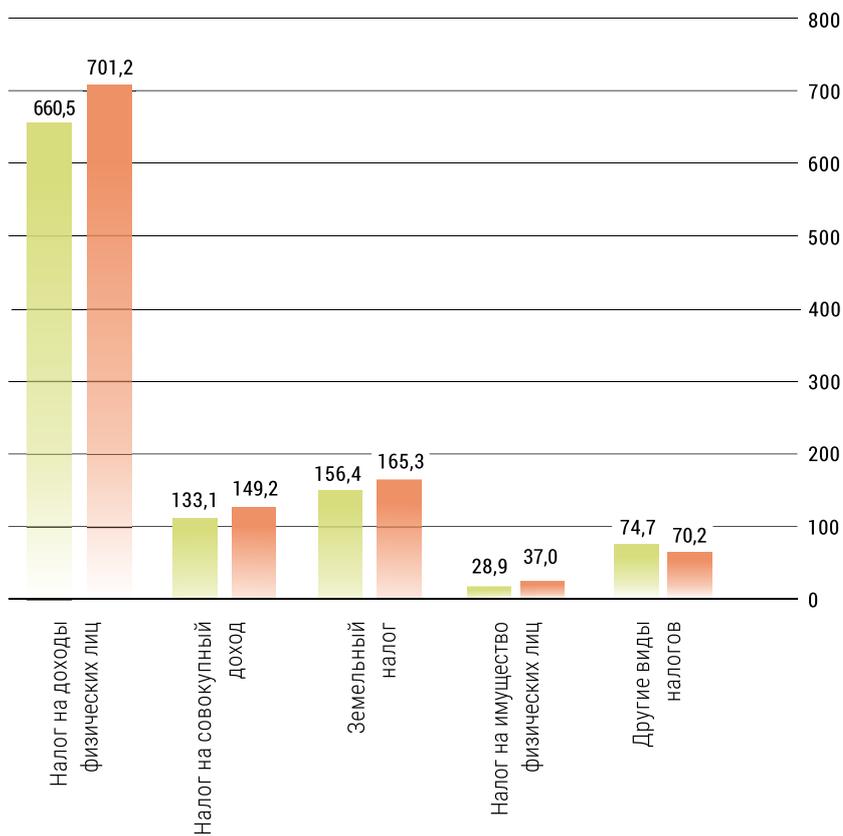
Основным доходообразующим налогом остается НДФЛ, его **доля в налоговых доходах** местных бюджетов в 2017 году составила **62,4%**, а рост к 2016 году – 6,2%.

Соотношение налоговых доходов к собственным доходам местных бюджетов за 2017 год

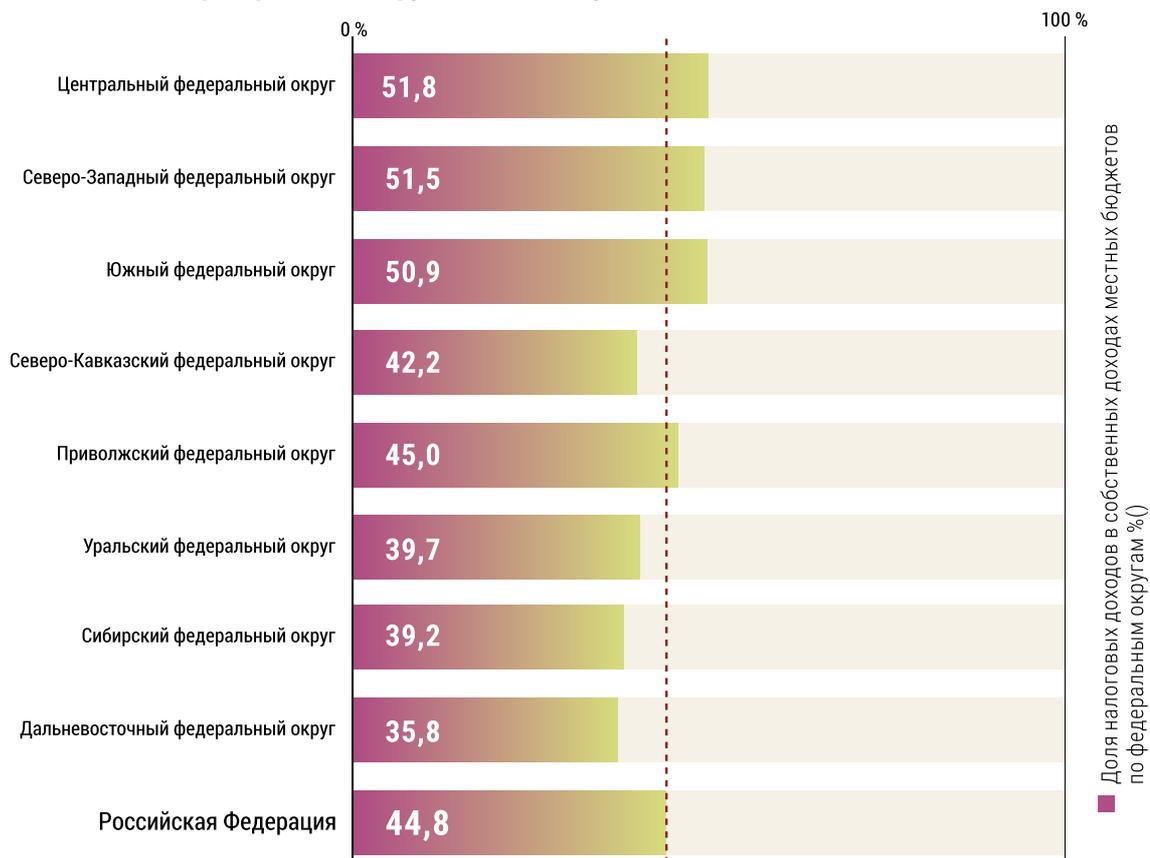


Структура доходов местных бюджетов по видам поступлений в 2017 году, млрд рублей

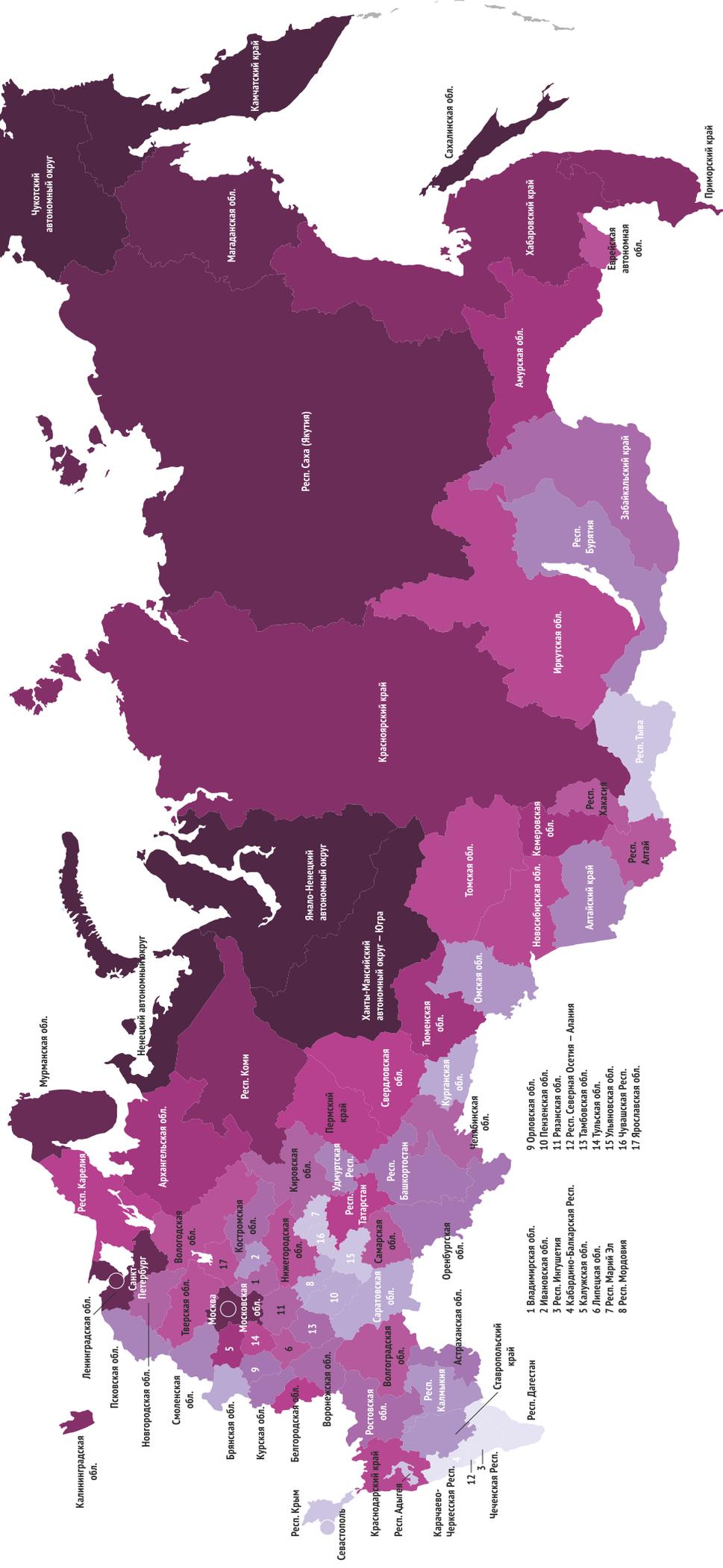
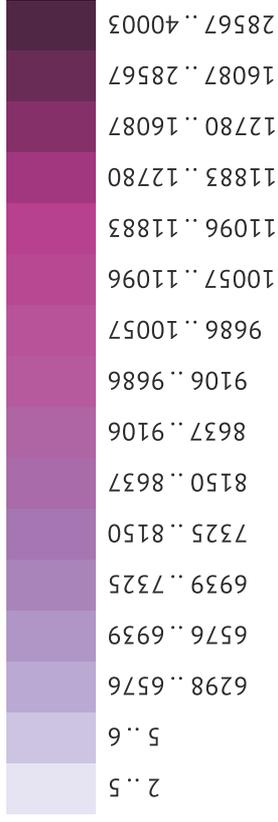
■ на 1 января 2018
■ на 1 января 2017



Доля налоговых доходов в собственных доходах местных бюджетов по федеральным округам в 2017 году

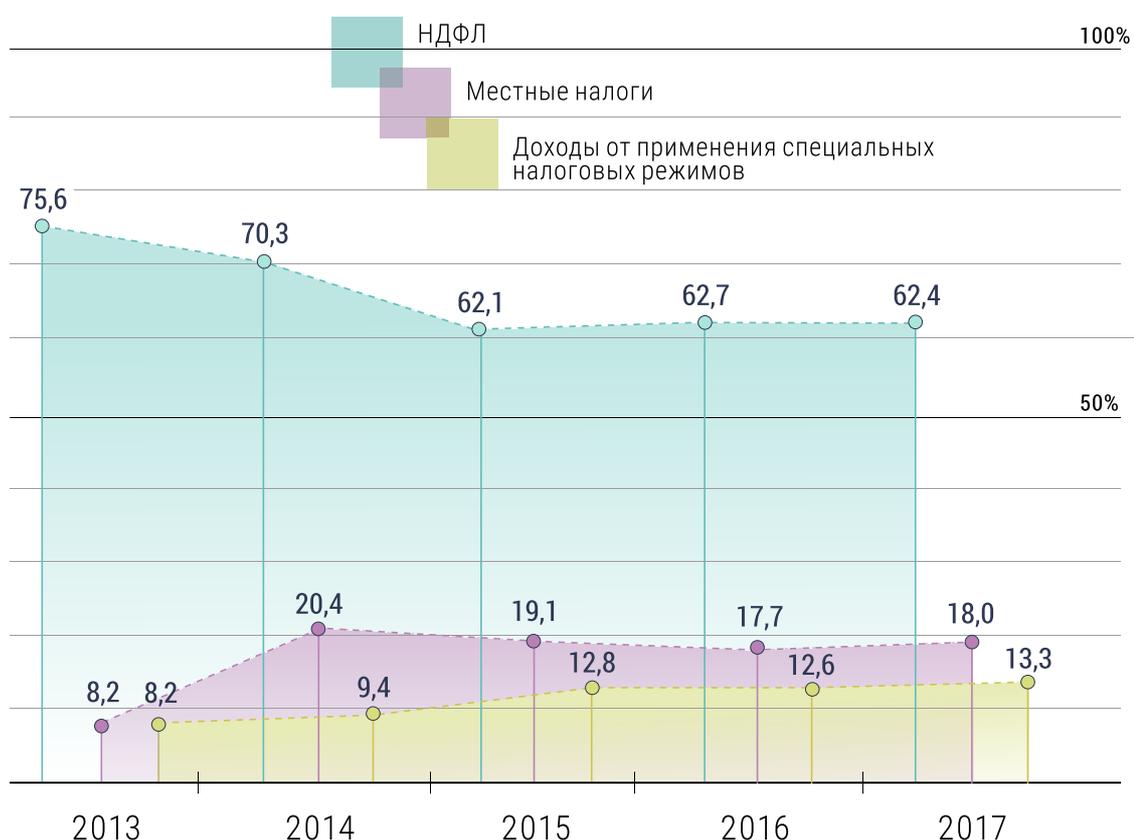


НАЛОГОВЫЕ И НЕНАЛОГОВЫЕ ДОХОДЫ МЕСТНЫХ БЮДЖЕТОВ ЗА 2017 ГОД в расчете на 1 жителя, тыс. рублей



- 1 Владимирская обл.
- 2 Ивановская обл.
- 3 Респ. Ингушетия
- 4 Кабардино-Балкарская Респ.
- 5 Калужская обл.
- 6 Липецкая обл.
- 7 Респ. Марий Эл
- 8 Респ. Мордовия
- 9 Омская обл.
- 10 Пензенская обл.
- 11 Рязанская обл.
- 12 Респ. Северная Осетия – Алания
- 13 Тамбовская обл.
- 14 Ульяновская обл.
- 15 Ульяновская обл.
- 16 Чувашская Респ.
- 17 Ярославская обл.

Доля налогов в составе налоговых доходов местных бюджетов, %



Доход по каждому иному виду налогов, поступающих в местные бюджеты, составляет менее 7% от общего объема собственных налоговых доходов местных бюджетов.

Так, объемы поступлений в местные бюджеты в 2017 году от земельного налога составили 165,3 млрд рублей, или **6,6% от объема собственных налоговых доходов** местных бюджетов, а поступления от налога на имущество физических лиц – 37 млрд рублей, или **1,5% собственных налоговых доходов**.

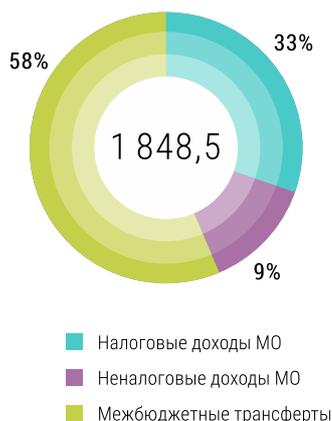
Соотношение объема поступлений в местные бюджеты от НДФЛ за 2017 год к объему налоговых доходов местных бюджетов в разрезе видов муниципальных образований сложился следующим образом: в бюджетах городских округов – 61,6%, в бюджетах муниципальных районов – 78,6%, городских поселений – 51,2%, **сельских поселений – 23,2%**, городских округах с внутригородским делением – 60,3%, внутригородских районах – 0,0%, в бюджетах внутригородских муниципальных образований 26,4%.

Основными статьями неналоговых доходов муниципальных образований являются доходы от использования имущества, находящегося в муниципальной собственности, и доходы от продажи материальных и нематериальных активов.

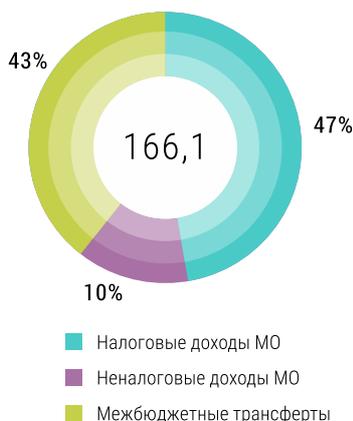
При этом основной объем неналоговых доходов в 2017 году поступил в бюджеты городских поселений – 9,9% от общего объема доходов. Доля неналоговых доходов в бюджетах городских округов – 8,7%, в бюджетах внутригородских муниципальных образований – 7,2%, в бюджетах городских округов с внутригородским делением – 6,1%, в бюджетах внутригородских районов – 4,5%, в бюджетах муниципальных районов – 5,1% и в бюджетах сельских поселений – 3,9% от общего объема доходов.

Структура доходов местных бюджетов по видам муниципальных образований, млн рублей

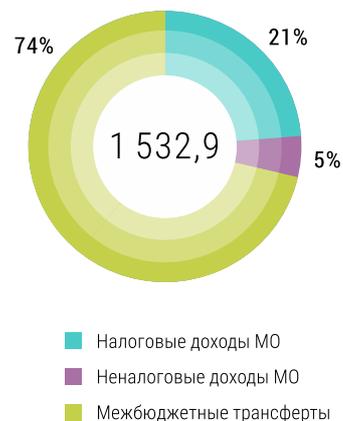
Структура доходов местных бюджетов городских округов в 2017 г.



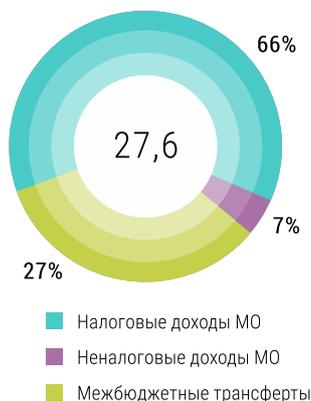
Структура доходов местных бюджетов городских поселений в 2017 г.



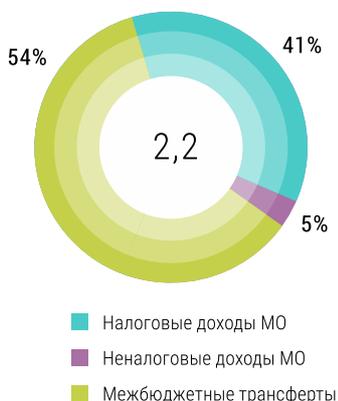
Структура доходов местных бюджетов муниципальных районов в 2017 г.



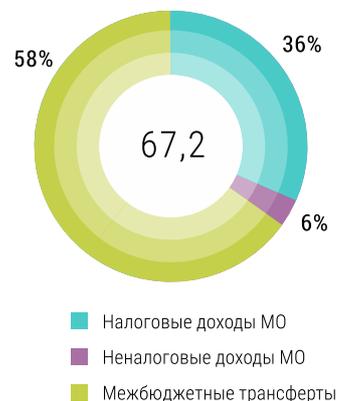
Структура доходов местных бюджетов внутригородских муниципальных образований в 2017 г.



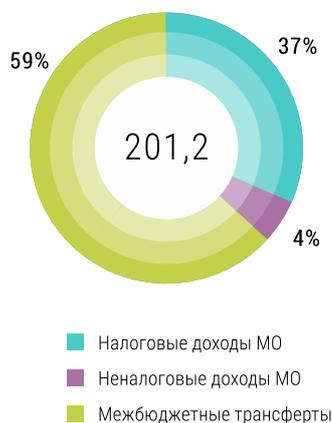
Структура доходов местных бюджетов внутригородских районов в 2017 г.



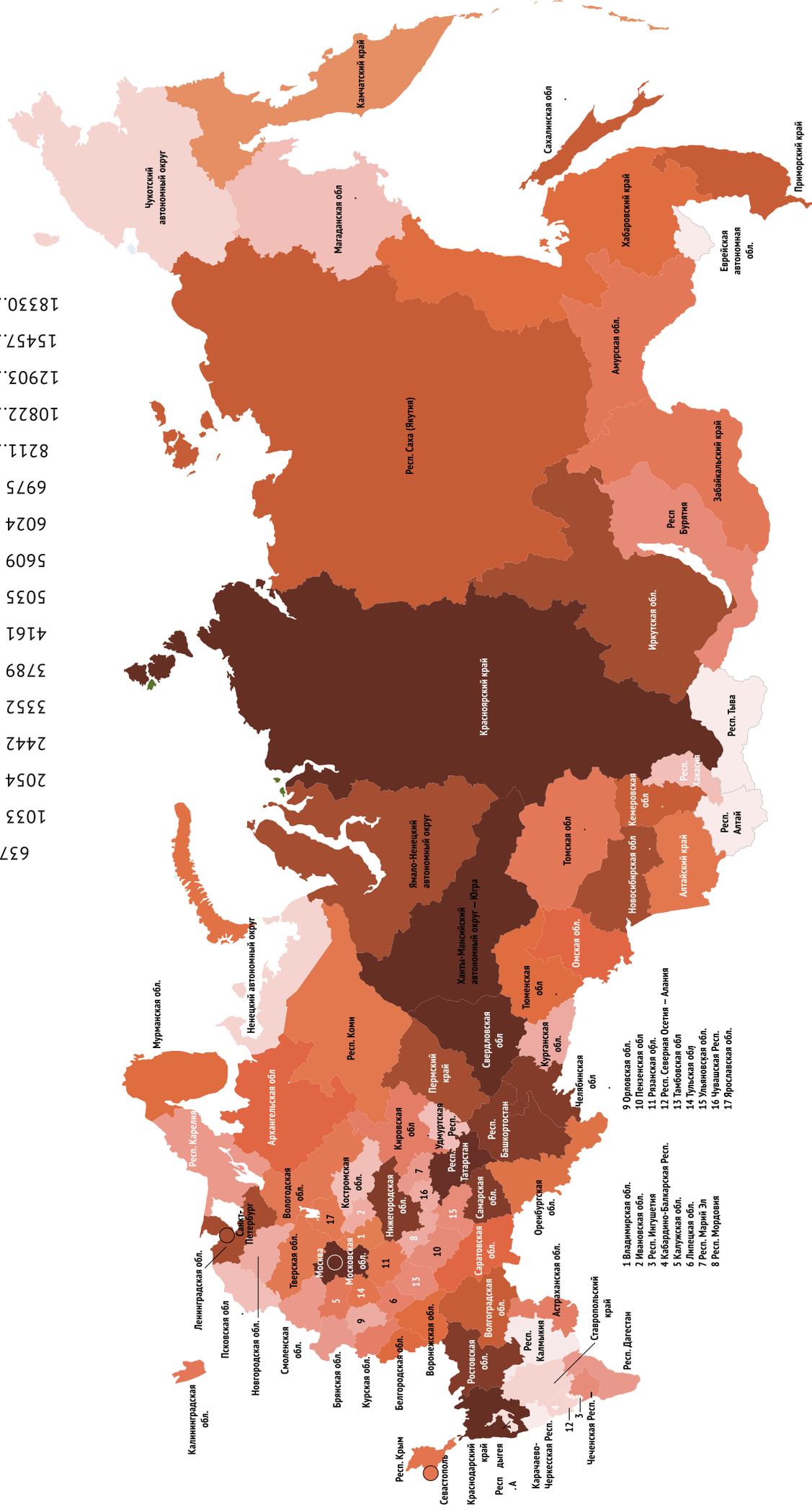
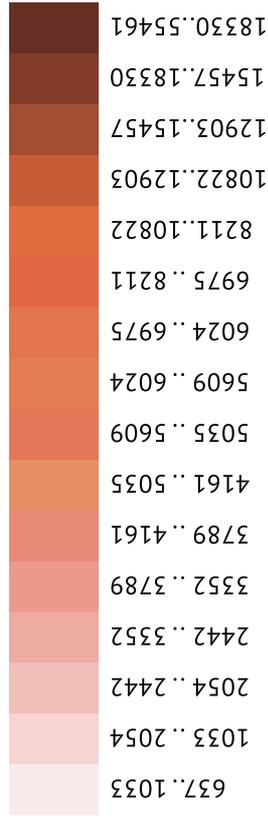
Структура доходов местных бюджетов городских округов с внутригородским делением в 2017 г.



Структура доходов местных бюджетов сельских поселений в 2017 г.



ОБЪЕМ ПОСТУПЛЕНИЙ ОТ НДС В МЕСТНЫЕ БЮДЖЕТЫ за 2017 год, млн рублей



Основной объем доходов бюджетов городских округов и муниципальных районов — **34,4%** и **43,9%** соответственно — приходится на **субвенции**. Столь высокий показатель обусловлен делегированием государственных полномочий на местный уровень. Данный процесс можно оценить как попытку скорректировать разграниченные федеральным законодательством полномочия между уровнями бюджетной системы.

Необходимо отметить, что вопросы местного значения имеют первичный характер по отношению к полномочиям органов местного самоуправления. Таким образом, полномочия органов местного самоуправления формируются исходя из установленных Федеральным законом №131-ФЗ вопросов местного значения. Согласно же части 1 статьи 19 Федерального закона №131-ФЗ полномочия органов местного самоуправления, установленные федеральными законами и законами субъектов РФ, по вопросам, не отнесенным в соответствии с Федеральным законом №131-ФЗ к вопросам местного значения, являются отдельными государственными полномочиями, передаваемыми для осуществления органам местного самоуправления.

Из вышеуказанных положений Федерального закона №131-ФЗ следует, что базовой, основополагающей задачей органов местного самоуправления является исполнение именно полномочий по решению вопросов местного значения, а не реализация государственных задач.

В 2017 году активно развивался институт самообложения граждан. Так, **поступления в местные бюджеты от самообложения составили 377,4 млн рублей**, что выше показателя 2016 года на 57%.

Применение института самообложения граждан позволяет достаточно эффективно решать отдельные вопросы местного значения, наиболее актуальные для конкретных муни-

Объем поступлений в местные бюджеты от самообложения граждан, млн рублей



ципальных образований, в основном связанные с развитием и обустройством территорий. В то же время согласно данным субъектов РФ весь объем поступлений в местные бюджеты от применения указанного института приходится на небольшие поселения, что связано со сложностью применения данного механизма в крупных муниципальных образованиях и требует его совершенствования.

В связи с этим Государственной думой принят Федеральный закон от 05.12.2017 №389-ФЗ «О внесении изменений в статьи 25.1 и 56 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Данным Федеральным законом внесены изменения в нормы Федерального закона №131-ФЗ, допускающие возможность принятия решений о введении самообложения и об использовании средств самообложения граждан не только на местном референдуме в пределах территории отдельного муниципального образования, но и на сходе граждан в отдельных населенных пунктах, входящих в состав поселения, городского округа, внутригородского района, внутригородской территории федерального значения, что дает возможность использовать привлечение средств граждан и осуществлять софинансирование расходов из соответствующих региональных бюджетов для решения конкретных вопросов местного значения в пределах отдельных населенных пунктов, для которых этот вопрос актуален.

В настоящее время остро встает вопрос увеличения объема муниципального долга. По состоянию на 01.01.2018 **объем долговых обязательств муниципальных образований составил около 367,98 млрд рублей**, или 32,8% к объему налоговых доходов местных бюджетов, в том числе по видам заимствований:

- ☒ 21,07 млрд рублей – муниципальные ценные бумаги;
- ☒ 241,22 млрд рублей – кредиты от кредитных организаций;
- ☒ 90,43 млрд рублей – бюджетные кредиты от других бюджетов бюджетной системы РФ;
- ☒ 15,25 млрд рублей – муниципальные гарантии;
- ☒ 0,01 млрд рублей – иные долговые обязательства.

Объем муниципального долга увеличился в 3 раза по сравнению с показателями 2006 года.

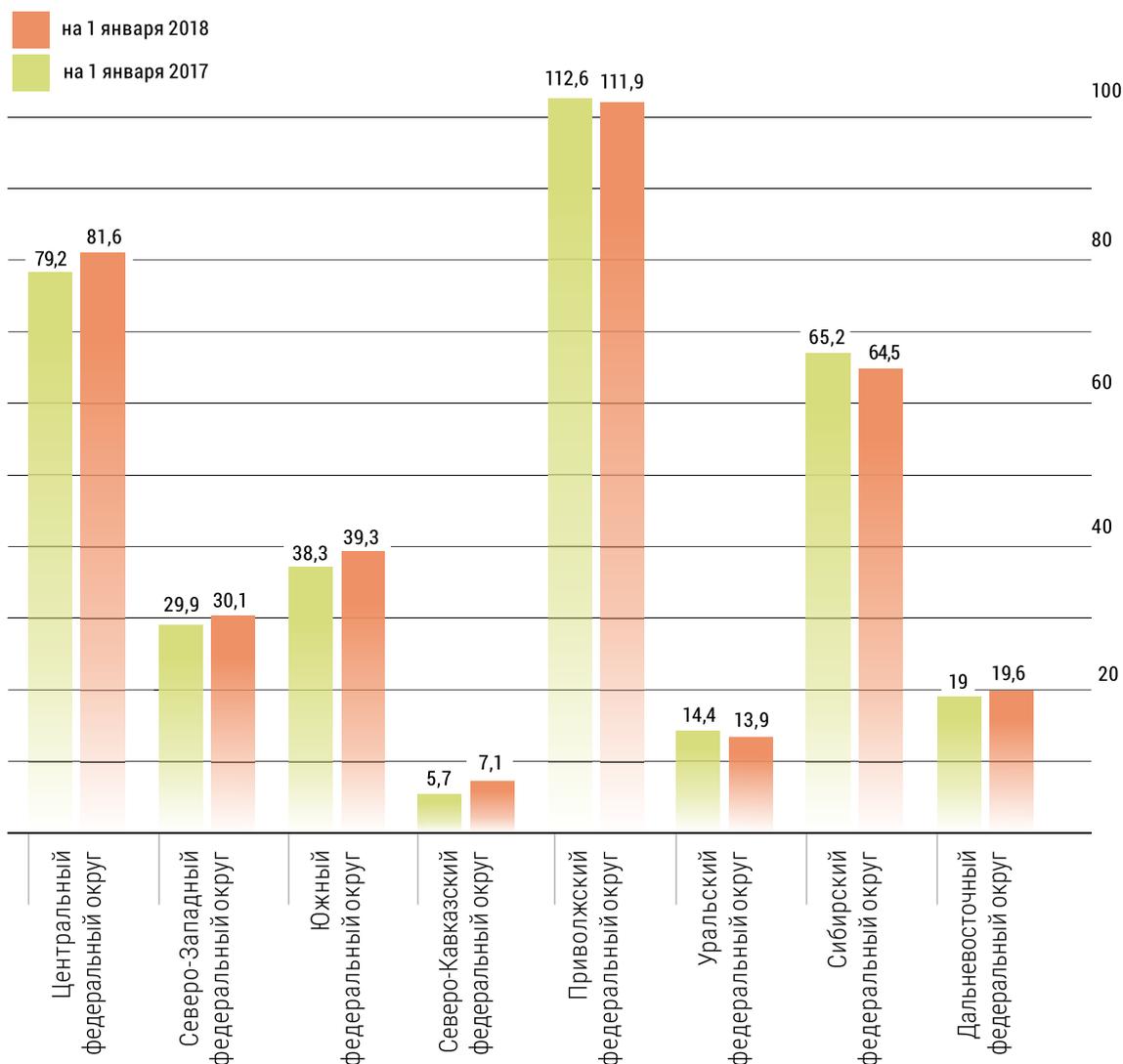
Объем расходов местных бюджетов в 2017 году составил 3882,2 млрд рублей.

Муниципальные районы и городские округа больше всего тратят на образование, на это уходит более 50% расходов. Городские поселения больше всего расходуют средств на решение вопросов ЖКХ – 43% расходов бюджета. **У сельских**

Структура муниципального долга в РФ на 01.01.2018, млрд рублей



Объем муниципального долга в разрезе федеральных округов, млрд рублей



поселений значительный объем расходов приходится на финансирование системы муниципального управления – 29%.

В 2017 году среди видов муниципальных образований ограничения бюджетного процесса на муниципальном уровне, установленные статьей 136 Бюджетного кодекса, в наибольшей степени затронули муниципальные районы, сельские поселения, внутригородские районы и внутригородские муниципальные образования.

На фоне роста налоговых доходов в отдельных регионах в целом по стране доля налоговых доходов местных бюджетов в общем объеме доходов за последние годы остается на уровне 29%.

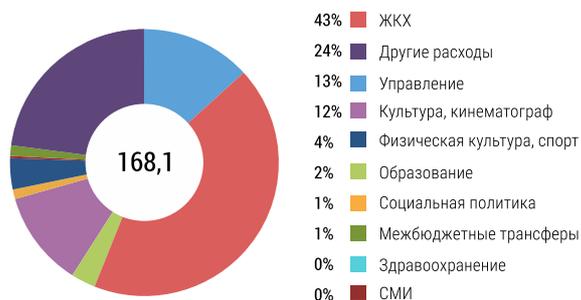
Органы местного самоуправления все в большей степени зависят не от собственных усилий, а от финансовых возможностей региональных бюджетов.

Оптимальным является соотношение, когда вопросы местного значения муниципального образования, предусмотренные Федеральным законом №131-ФЗ, на 100% покрываются собственными доходами местного бюджета.

Очевидна потребность местных бюджетов в увеличении доли налоговых поступлений.

Структура расходов местных бюджетов по видам МО, млн рублей

Структура расходов местных бюджетов городских поселений в 2017 г.



Структура расходов местных бюджетов муниципальных районов в 2017 г.



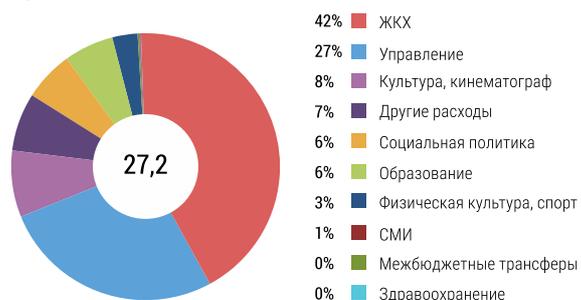
Структура расходов местных бюджетов городских округов с внутригородским делением в 2017 г.



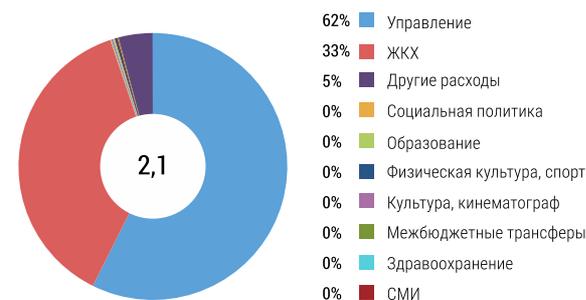
Структура расходов местных бюджетов городских округов в 2017 г.



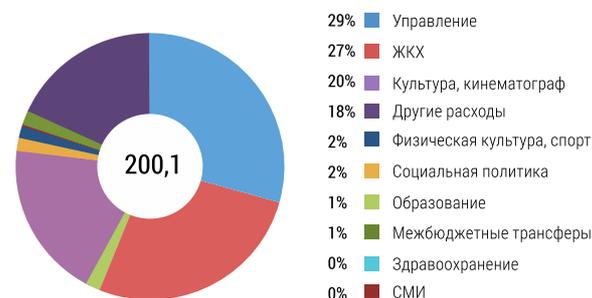
Структура расходов местных бюджетов внутригородских муниципальных образований в 2017 г.

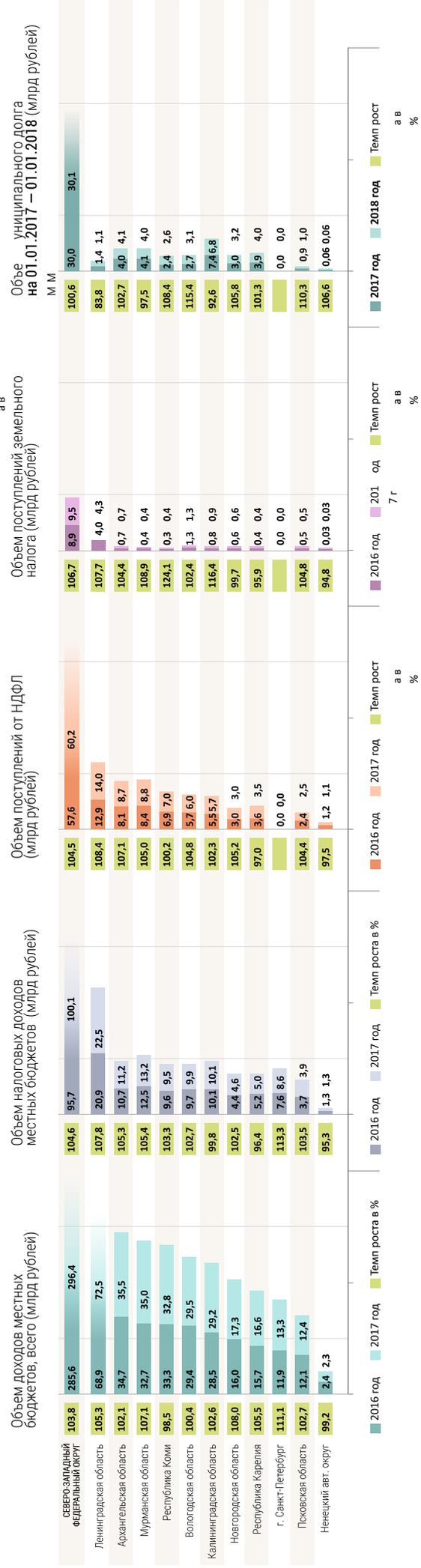
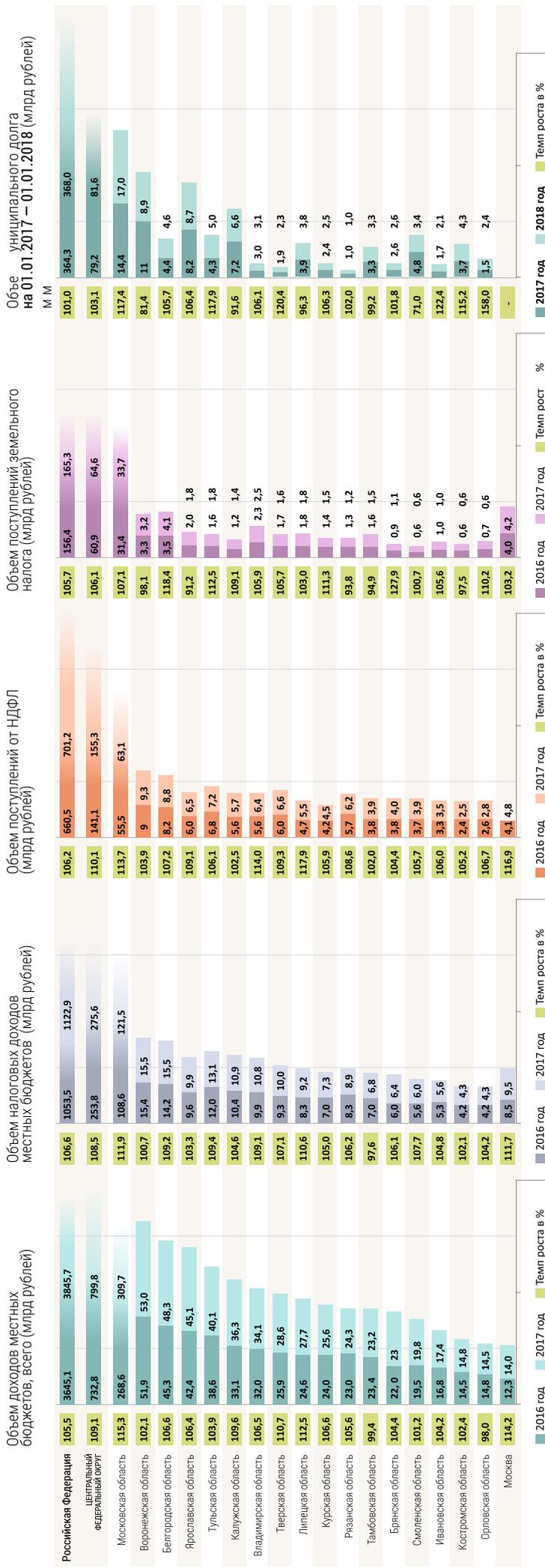


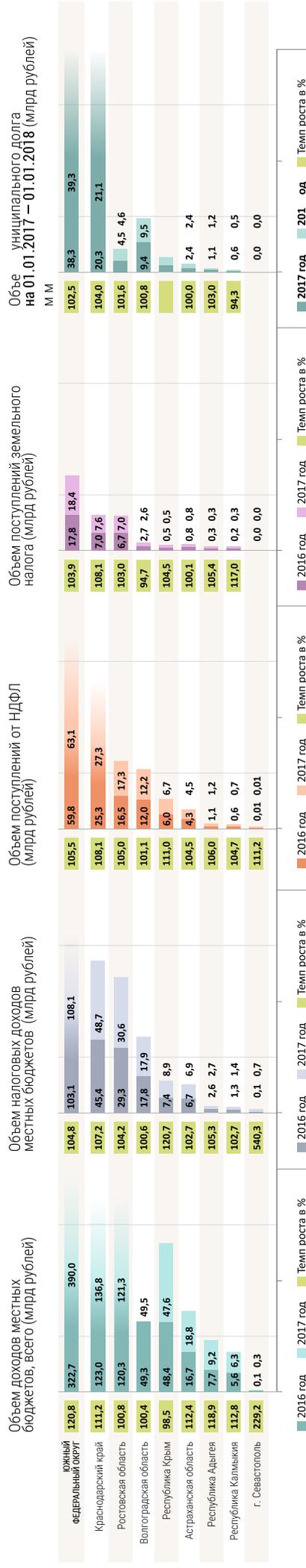
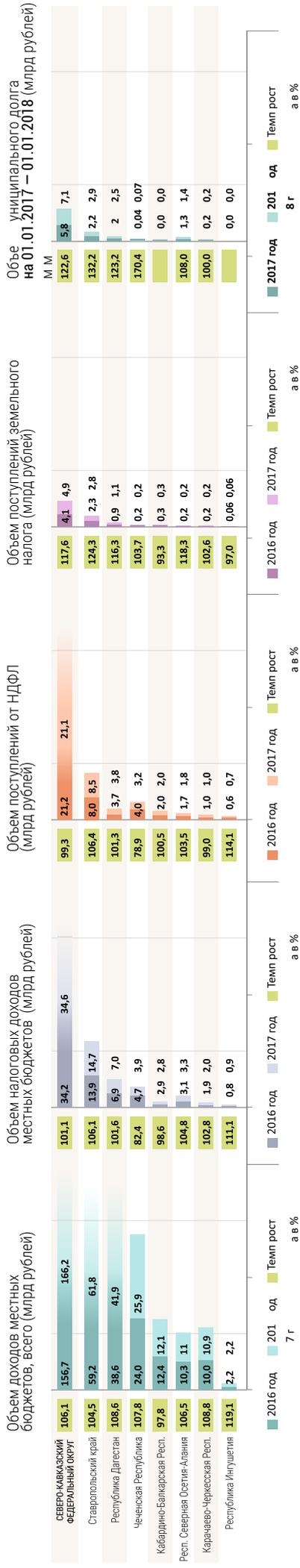
Структура расходов местных бюджетов внутригородских районов в 2017 г.

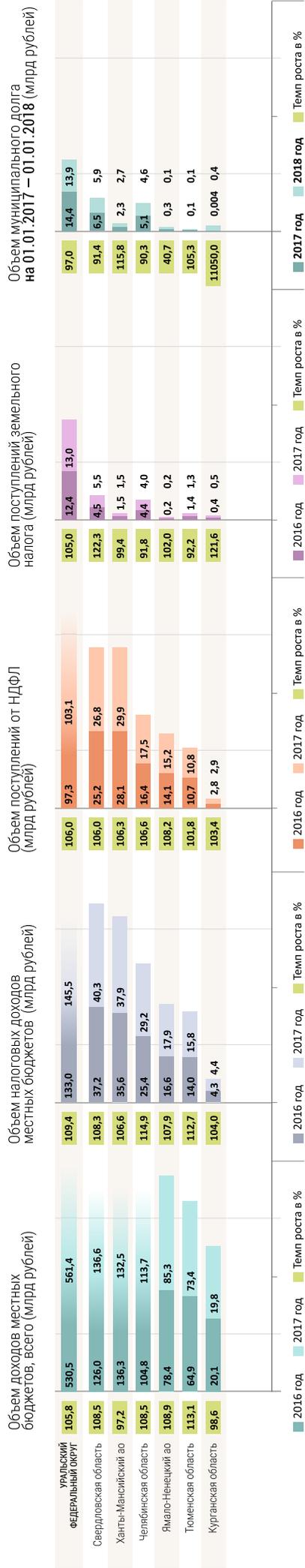
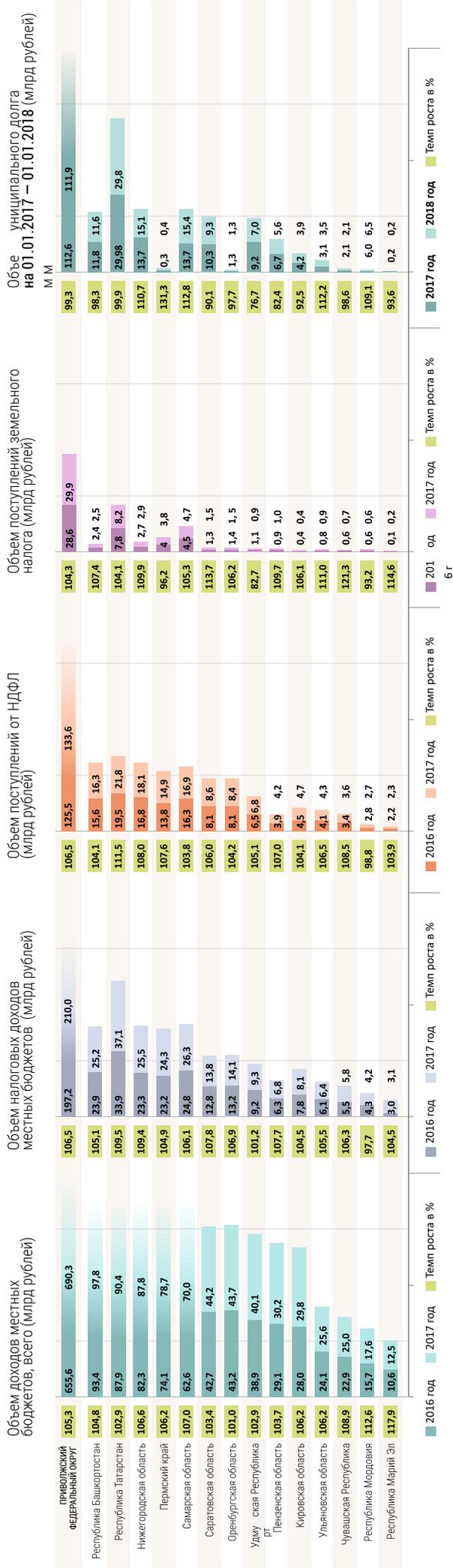


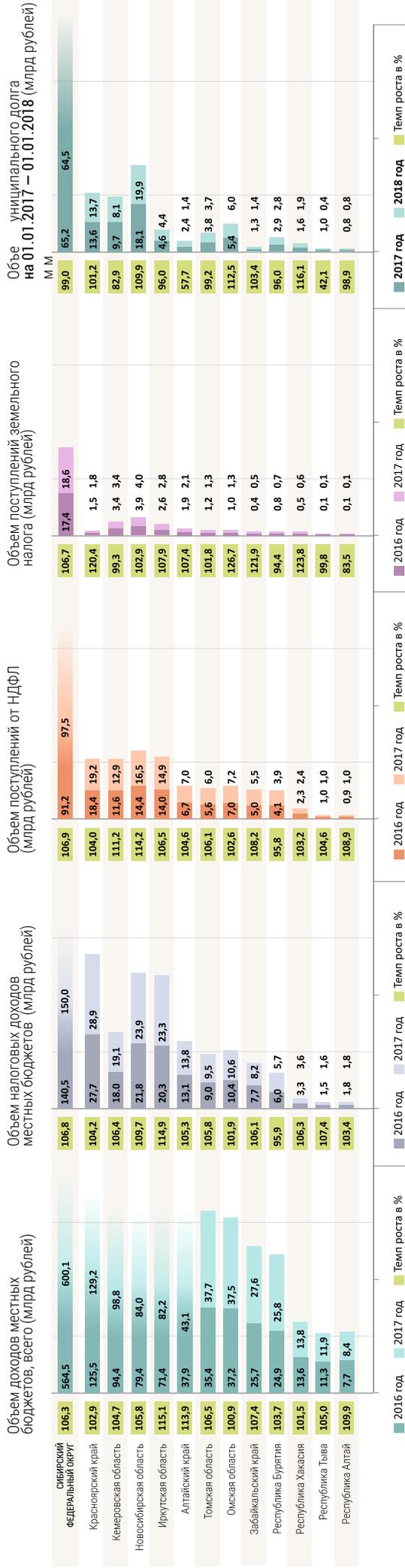
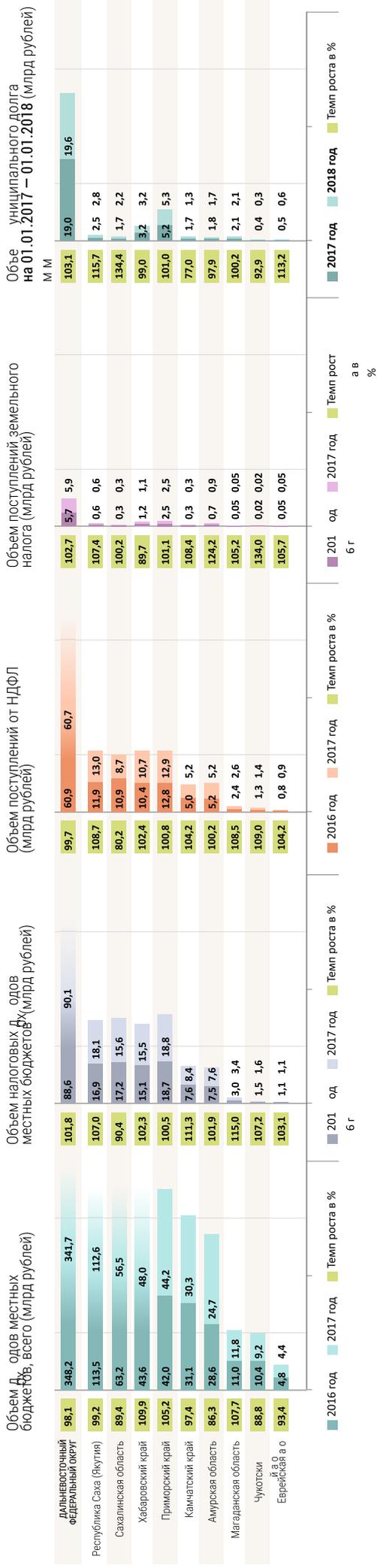
Структура расходов местных бюджетов сельских поселений в 2017 г.



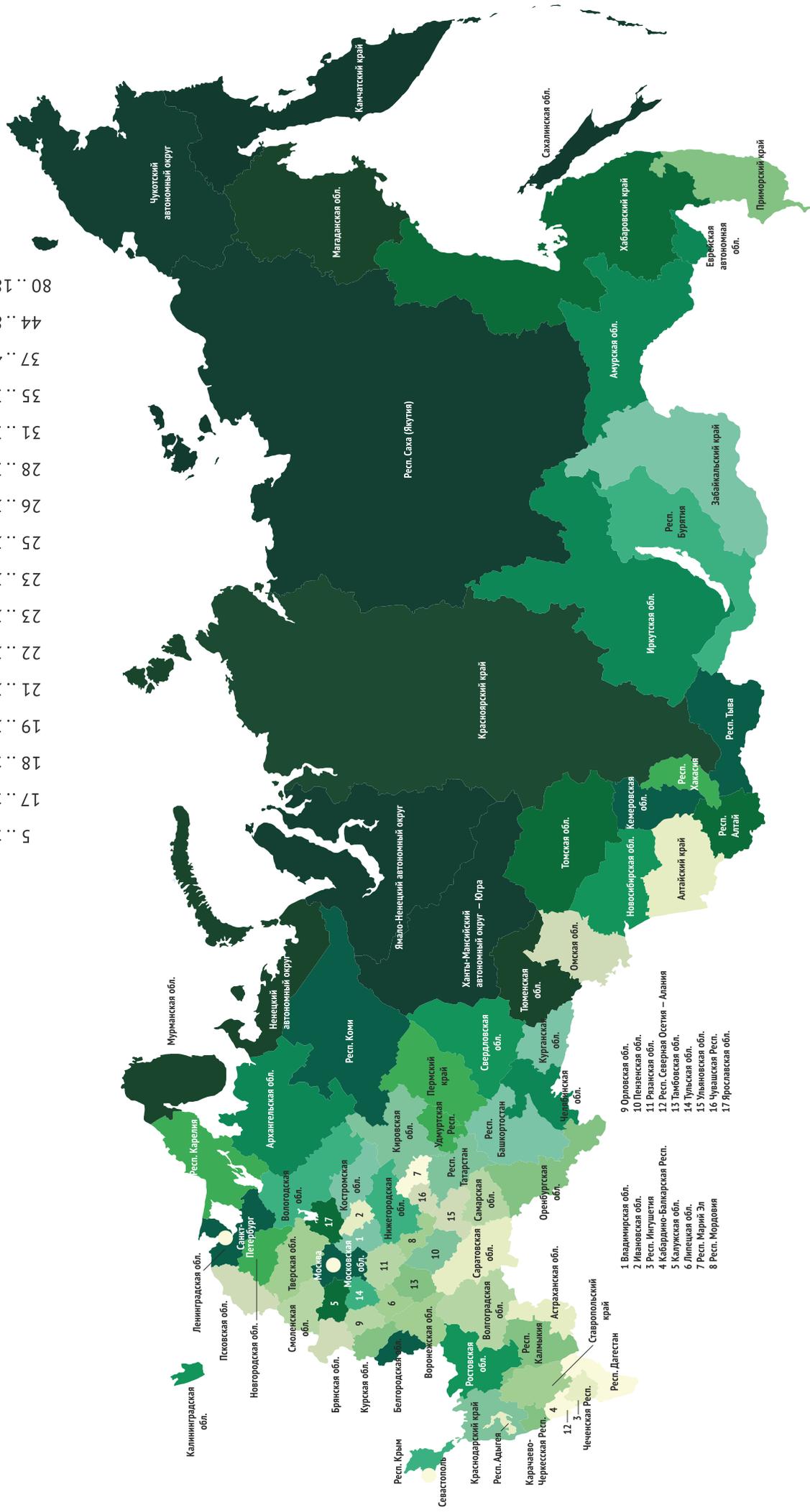
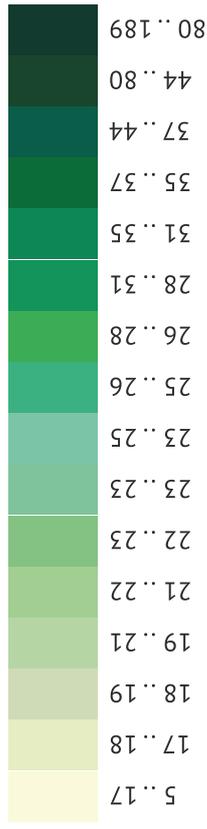






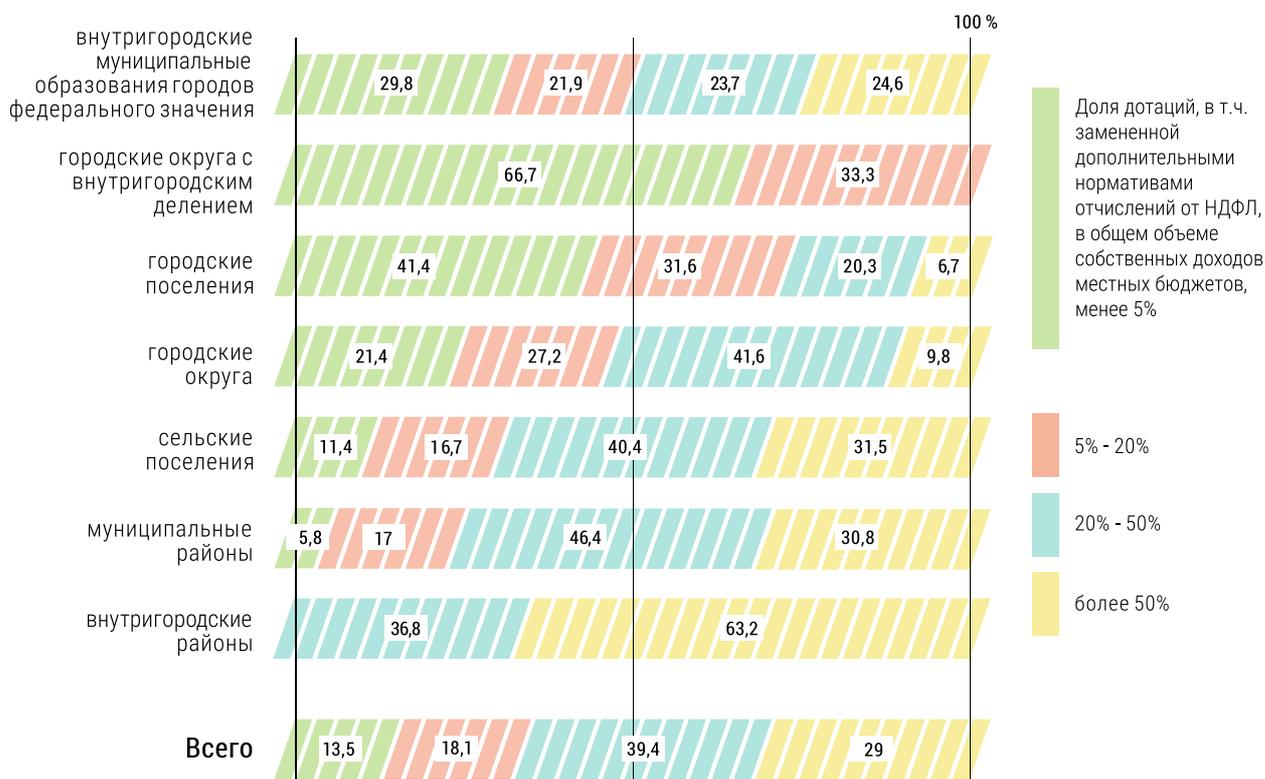


РАСХОДЫ МЕСТНЫХ БЮДЖЕТОВ ЗА 2017 ГОД в расчете на 1 жителя, тыс. рублей



- 1 Владимирская обл.
- 2 Ивановская обл.
- 3 Респ. Ингушетия
- 4 Кабардино-Балкарская Респ.
- 5 Кагульская обл.
- 6 Липецкая обл.
- 7 Респ. Марий Эл
- 8 Респ. Мордовия
- 9 Орловская обл.
- 10 Пензенская обл.
- 11 Рязанская обл.
- 12 Респ. Северная Осетия – Алания
- 13 Тамбовская обл.
- 14 Тульская обл.
- 15 Ульяновская обл.
- 16 Чувашская Респ.
- 17 Ярославская обл.

Распределение в 2017 году количества муниципальных образований по видам в зависимости от степени дотационности, %



В сфере регулирования местного самоуправления по-прежнему сохраняется ряд проблем:

- ☒ сохранение значительных диспропорций в разграничении финансовых полномочий между федеральным центром, регионами и муниципальными образованиями;
- ☒ неоднозначное правовое регулирование содержания вопросов местного значения, полномочий и прав органов местного самоуправления, снижающее эффективность использования бюджетных средств для их реализации;
- ☒ сохранение дифференциации бюджетной обеспеченности муниципальных образований;
- ☒ постоянное сокращение самостоятельности органов местного самоуправления в расходовании бюджетных средств;
- ☒ продолжающаяся централизация доходных источников субфедерального уровня в бюджетах регионов в ущерб бюджетам местных органов власти;
- ☒ увеличение муниципального долга;
- ☒ нехватка квалифицированных кадров, необходимых для исполнения вопросов местного значения, а также для ведения соответствующей бюджетной отчетности в муниципальных образованиях на уровне поселений.

Очевидно, что без создания прочной финансовой базы на всех уровнях бюджетной системы, и прежде всего, на уровне местного самоуправления, невозможно выстраивать сбалансированные межбюджетные отношения.

Следует констатировать, что в настоящее время в сфере финансово-экономических основ местного самоуправления имеют место такие негативные факторы, как сугубо фи-

скальный (не развивающий) характер бюджетной системы, чрезвычайная ограниченность возможностей муниципального образования быть самостоятельным хозяйствующим субъектом и связанная с этим чрезвычайная ограниченность в использовании муниципального имущества как инструмента социального и инфраструктурного развития и, что самое главное, отсутствие в местных бюджетах бюджетов развития.

В настоящее время в сфере межбюджетных отношений сохраняется тенденция бюджетной централизации. Так, исходя из первоначального прогноза параметров бюджетной системы РФ доля налоговых и неналоговых доходов консолидированных бюджетов субъектов РФ (без учета межбюджетных трансфертов) в общем объеме доходов консолидированного бюджета РФ (за исключением бюджетов государственных внебюджетных фондов) должна составить в 2017 году 38,0% (8,2 трлн рублей), а федерального бюджета — 62,0% (13,5 трлн рублей).

Доля налоговых и неналоговых доходов бюджетов субъектов РФ (без учета межбюджетных трансфертов) в общем объеме доходов консолидированного бюджета субъекта РФ составляет 84,0% (8,2 трлн рублей), а налоговых и неналоговых доходов местных бюджетов — 16,0% (1,3 трлн рублей).

В доходах консолидированного бюджета субъекта РФ (9,77 трлн рублей) доля общих доходов субъектов РФ составляет 63%, а доля доходов консолидированных местных бюджетов — всего лишь 37%. Таким образом, доходы федерального, регионального и местных бюджетов формируются по принципу: чем ниже уровень бюджетной системы, тем меньше доходов он получает («принцип перевернутой пирамиды»).

Указанная централизация финансовых средств в федеральном бюджете при значительном дефиците финансовых средств бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов приводит к перераспределению их значительной части между бюджетами нижестоящих уровней бюджетной системы РФ в качестве межбюджетных трансфертов и бюджетных кредитов, что приводит к дотационности и чрезвычайной финансовой зависимости бюджетов нижестоящих уровней бюджетной системы РФ от бюджетов вышестоящего уровня и отсутствию у них достаточных стимулов для развития налогового потенциала.

Таким образом, финансовое положение большинства субъектов РФ и муниципальных образований в значительной степени зависит не от их собственных усилий, а от финансовых возможностей бюджетов вышестоящего уровня, размеров межбюджетных трансфертов и налоговых доходов, передаваемых из бюджетов вышестоящего уровня, а также эффективности и обоснованности механизмов их распределения между региональными бюджетами и между бюджетами муниципальных образований.

В этой связи необходимо рассмотреть вопрос о возобновлении положения о 50-процентной доле объема доходов субъектов в общем объеме доходов бюджетной системы РФ, а также 50-процентной доле объема доходов муниципальных образований в общем объеме консолидированного бюджета субъекта РФ.

Более того, необходимо перевернуть «пирамиду бюджетного регулирования», соотнеся при этом доходы местных бюджетов с расходами, допустив наличие бюджетов развития в структуре местных бюджетов. Бюджетная система должна носить не сугубо фискальный, а стимулирующий характер: там, где это возможно, межбюджетные транс-

ферты должны заменяться собственными налоговыми и иными доходами, на расширение базы которых муниципалитеты смогут влиять и которые смогут сами администрировать.

Фактически, по данным Минфина России, на сегодняшний день значительную часть доходов муниципальных образований составляют межбюджетные трансферты из других бюджетов бюджетной системы. В общем объеме доходов местных бюджетов в 2016 году доля межбюджетных трансфертов составила 63,5%, или 2314 млрд руб. В 2017 году тенденций к существенному изменению по данному вопросу также не прослеживалось.

В этой связи необходимы следующие первоочередные меры:

1. Разработать и утвердить Указом Президента РФ документ, определяющий основные направления (стратегию) дальнейшего развития местного самоуправления в Российской Федерации и основные направления государственной политики в области местного самоуправления.

2. В связи с упразднением Министерства регионального развития РФ в системе федеральных органов исполнительной власти не осталось структуры, комплексно и системно отвечающей за состояние и развитие местного самоуправления в стране. Необходимо рассмотреть вопрос о создании такого органа в составе Правительства РФ.

3. Необходимо изменить вектор финансово-бюджетной политики государства по отношению к местному самоуправлению с фискальной на стимулирующую. Преимущественно закреплять за органами местного самоуправления те источники доходов, на формирование которых органы местного самоуправления могут оказывать влияние, в первую очередь доходы от малого и среднего бизнеса. Обеспечить баланс между объемами полномочий местного самоуправления и их финансовым обеспечением. В этих целях внести необходимые изменения в Бюджетный и Налоговый кодексы РФ.

4. Рассмотреть вопрос о возобновлении положения о 50-процентной доле объема доходов субъектов в общем объеме доходов бюджетной системы Российской Федерации, а также 50-процентной доле объема доходов муниципальных образований в общем объеме консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации.

5. Зачисление НДФЛ по месту жительства налогоплательщика.

В настоящее время доходы от НДФЛ зачисляются по месту основной работы граждан, а не по месту их жительства. В связи с этим отчисления от данного налога поступают в основном в бюджеты крупных промышленно развитых городов, в которых работает значительная часть жителей сельских поселений и малых городов, а не в бюджеты этих муниципалитетов.

Вместе с тем предоставление указанным гражданам необходимых жизненно важных общественных услуг осуществляется по месту их жительства. Таким образом, порядок зачисления поступлений от НДФЛ значительно сокращает доходную базу бюджетов сельских поселений и малых городов, а также не стимулирует их социально-экономическое развитие. С учетом того, что НДФЛ — самый крупный налоговый доход для местных бюд-

жетов, можно с большой долей уверенности сказать, что развитие малых муниципалитетов без изменения порядка зачисления НДФЛ (не по месту основной работы, а по месту жительства граждан) невозможно.

6. Передача местным бюджетам 1,0–1,5 % от налога на прибыль.

Передача местным бюджетам налоговой ставки налога на прибыль организаций в размере 1,0–1,5 % позволила бы компенсировать выпадающие доходы бюджетов крупных промышленно развитых городов от изменения порядка уплаты НДФЛ. При этом в целях более равномерного распределения поступлений от налога на прибыль организацией между местными бюджетами необходимо проработать вопрос об изменении порядка его взимания, установленного в Налоговом кодексе.

7. Введение, помимо курортного сбора, некоторых других местных сборов (сбора на добычу общераспространенных полезных ископаемых (природного сырья) на территории муниципальных образований (песок, гравий, глина, торф, известняк и др.), торгового сбора во всех городских округах и муниципальных районах, сбора за право использования участков недр для строительства и эксплуатации подземных сооружений местного значения, за право размещения мусорных полигонов и объектов мусоропереработки, сбора за использование местной символики и за право на рекламу, что представляется особенно актуальным для исторических городов и поселений).

8. Введение в качестве местного налога транспортного налога в отношении физических лиц, на которых в соответствии с законодательством РФ зарегистрированы транспортные средства, признаваемые объектом налогообложения, с зачислением поступлений от данного налога в муниципальные дорожные фонды в составе местных бюджетов. При этом необходимо предусмотреть возможность использования данных средств не только на строительство и содержание автомобильных дорог общего пользования местного значения, но и на решение вопросов благоустройства территорий муниципальных образований, что будет являться дополнительным стимулом для муниципалитетов.

9. Ввести систему уплаты земельного налога со всех линейных объектов.

10. Закрепить срок для государственной регистрации прав на недвижимое имущество с момента появления оснований для такой регистрации, а также установить административную ответственность за нарушение таких сроков.

11. Предусмотреть в качестве одного из условий регистрации сделки с имуществом отсутствие задолженности по налогу на имущество физических лиц.

12. Предусмотреть механизм, согласно которому физические и юридические лица вправе осуществлять в пользу муниципальных образований добровольные пожертвования денежных средств и имущества для использования в целях решения вопросов местного значения, а также выполнять работы и оказывать услуги для муниципальных нужд на добровольной и безвозмездной основе.

13. Предусмотреть возможность объединения представительных органов власти муниципального района и поселения, являющегося административным центром муниципального района, а также формирования единого бюджета муниципального района и поселения, являющегося административным центром муниципального района, для тех случаев, когда создана единая администрация, исполняющая полномочия администрации муниципального района и поселения, являющегося административным центром указанного муниципального района.