Компетенции местного самоуправления

Компетенции местного самоуправления — сложная правовая категория, включающая в себя:

1. Решение вопросов местного значения.
2. Полномочия по решению вопросов местного значения.
3. Права органов местного самоуправления на решение вопросов, не отнесенных к вопросам местного значения.
4. Разграничение полномочий между органами государственной власти РФ, субъектов РФ и органами местного самоуправления.
5. Делегирование отдельных государственных полномочий от органов государственной власти органам местного самоуправления.
6. Перераспределение полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъектов РФ.
7. Передача полномочий по вопросам местного значения от органов местного самоуправления поселений, входящих в состав муниципального района, органам местного самоуправления этого муниципального района и обратно (по соглашениям).
8. Закрепление законами субъектов РФ вопросов местного значения муниципального района за сельскими поселениями и вопросов местного значения городских округов за внутригородскими районами.
9. Разграничение законами субъектов РФ полномочий по вопросам местного значения между органами местного самоуправления городских округов и внутригородских районов.
10. Установление законами субъектов РФ дополнительных вопросов местного значения городских округов с внутригородским делением.
11. Закрепление законами субъектов РФ вопросов местного значения, решаемых внутригородскими муниципальными образованиями.

Вопросы местного значения определены Федеральным законом №131-ФЗ для всех видов муниципальных образований. Полномочия органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения устанавливаются Федеральным законом №131-ФЗ, а также отраслевыми федеральными законами. Так, согласно мониторингу Конгресса 123 федеральных закона закрепляют 821 полномочие органов местного самоуправления, из них 147 не соответствуют вопросам местного значения.

Принятие и реализация Федерального закона №136-ФЗ положило начало серьезным изменениям в сфере местного самоуправления, в том числе в части его компетенционных основ. Были установлены различные перечни вопросов местного значения для сельских и городских поселений, при этом за сельскими поселениями оставили только 13 вопросов вместо прежних 39, но субъектам РФ предоставили право своими законами дополни-

тельно закреплять за сельскими поселениями вопросы из числа вопросов местного значения городских поселений.

Наиболее ярким нововведением было положение о перераспределении полномочий региональным законом от муниципальных образований субъекту РФ. При этом перераспределение возможно только в том случае, если оно прямо предусмотрено в отраслевом федеральном законе. По данным Минфина России, в прошлом году перераспределение полномочий осуществилось в 17 субъектах РФ, а расходы региональных бюджетов на исполнение перераспределенных полномочий составили 6,17 млрд рублей. Наиболее часто перераспределяются полномочия по распоряжению земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена, полномочия в сферах территориального планирования, землепользования и застройки, реже — в сфере энерго-, тепло- и водоснабжения, а также полномочия в области здравоохранения, культуры и спорта. В то же время необходимо отметить, что Конституционный Суд РФ в одном из своих постановлений определил, что, исходя из прямого предписания части 1 статьи 130 Конституции РФ вопросы местного значения могут и должны решать именно органы местного самоуправления или население непосредственно, а не органы государственной власти. На органы же государственной власти возлагается обязанность создавать необходимые правовые, организационные, материально-финансовые и другие условия для становления и развития местного самоуправления и оказывать содействие населению в осуществлении права на местное самоуправление. Представляется правильной позиция, согласно которой перераспределение полномочий возможно только в случае, если оно действительно способствует эффективному исполнению полномочий.

Кроме того, следует отметить, что институт перераспределения полномочий в целом соответствует федеративной природе российского государства и при правильном его применении может быть вполне эффективным инструментом оптимизации полномочий местного самоуправления с учетом региональных и местных условий.

В то же время в Конституции РФ (часть 2 статьи 132) предусматривается единственно возможный способ передачи государственных полномочий органам местного самоуправления — путем наделения законом органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями с передачей необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств. В связи с этим перераспределение полномочий (временное по своей природе) возможно только с муниципального уровня на региональный и только по вопросам местного значения, и перераспределенные таким образом полномочия остаются муниципальными полномочиями, осуществление которых передано на определенный срок субъекту РФ. Государственными они с точки зрения уровня публичной власти не становятся и, соответственно, не могут быть переданы в качестве государственных обратно органам местного самоуправления.

Принятие законов субъектов РФ о делегировании как государственных ранее перераспределенных полномочий является неправомерным, и в соответствии со сложившейся судебной практикой рассматриваемые положения региональных законов признаются недействующими (см., например, Апелляционное определение Верховного Суда РФ от 30.08.2016 №46-АПГ16-10).

Передача же полномочий, установленных федеральными законами для регионального уровня, от органов государственной власти субъекта РФ органам местного самоуправления возможна только путем наделения законом субъекта РФ органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, причем перечень полномочий, которые могут таким образом передаваться, исчерпывающим образом определен в части 6 статьи 263 Федерального закона №184-ФЗ.

Складывающееся положение дел в отдельных субъектах РФ требует ведения постоянного мониторинга принятых в субъектах федерации законов, предусматривающих перераспределение вопросов местного значения (от муниципальных районов сельским поселениям) и полномочий по решению вопросов местного значения (от муниципальных образований регионам), равно как и набора делегированных государственных полномочий в целях оценки соответствия всей этой практики принципу субсидиарности (пункт 3 статьи 4 Европейской хартии местного самоуправления).

Принцип субсидиарности предполагает, что осуществление публичных функций, как правило, должно преимущественно возлагаться на органы власти, наиболее близкие к гражданам; передача какой-либо функции какому-либо другому органу власти должна производиться с учетом объема и характера конкретной задачи, а также требований эффективности и экономии; предоставляемые органам местного самоуправления полномочия, как правило, должны быть полными и исключительными; они могут быть поставлены под сомнение или ограничены каким-либо другим центральным или региональным органом власти только в пределах, установленных законом; необходимо консультироваться с органами местного самоуправления, насколько это возможно, своевременно и надлежащим образом в процессе планирования и принятия любых решений, непосредственно их касающихся.

Доля средств, передаваемых местным бюджетам в виде субвенций для финансирования делегированных государственных полномочий, составляет по итогам 2017 года 34,9% консолидированных доходов местных бюджетов, или 1340,9 млрд рублей (данные Минфина России). Объем субвенций превышает объем налоговых доходов местных бюджетов почти на 20%. В то же время необходимо отметить, что реализация делегированных государственных полномочий на основе субвенций из бюджетов вышестоящего уровня не способствует укреплению налогового потенциала муниципальных образований, не стимулирует органы местного самоуправления к эффективному исполнению переданных (не собственных) полномочий, возложенных на них без их согласия и зачастую без достаточного финансового и материального обеспечения.

Основной объем субвенций (50,2%) в 2017 году был предоставлен бюджетам муниципальных районов (673,6 млрд рублей), в бюджеты городских округов поступило 635,9 млрд рублей, или 47,4% от общего объема субвенций. Это связано с тем, что государственные полномочия преимущественно делегируются на уровень муниципальных районов и городских округов. Субвенции бюджетам городских поселений составили 0,6 млрд рублей и бюджетам сельских поселений — 2,7 млрд рублей, или 0,04% и 0,20% соответственно.

В 2017 году субъекты РФ передали на местный уровень следующие государственные полномочия:

- 82 субъекта РФ — полномочие по определению перечня должностных лиц, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных законами субъектов РФ, создание комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав и организация деятельности этих комиссий, создание административных комиссий, иных коллегиальных органов в целях привлечения к административной ответственности, предусмотренной законами субъектов РФ;
- 70 субъектов РФ — полномочие по социальной поддержке и социальному обслуживанию граждан пожилого возраста и инвалидов, граждан, находящихся в трудной жизненной ситуации, а также детей-сирот, безнадзорных детей, детей, оставшихся без попечения родителей (за исключением детей, обучающихся в федеральных образовательных учреждениях), социальной поддержке ветеранов труда, лиц, проработавших в тылу в период Великой Отечественной войны 1941–1945 годов, семей, имеющих детей (в том числе многодетных семей, одиноких родителей), жертв политических репрессий, малоимущих граждан, в том числе за счет предоставления субвенций местным бюджетам для выплаты пособий на оплату проезда на общественном транспорте, иных социальных пособий, а также для возмещения расходов муниципальных образований в связи с предоставлением законами субъекта РФ льгот отдельным категориям граждан, в том числе льгот по оплате услуг связи, организации предоставления гражданам субсидий на оплату жилых помещений и коммунальных услуг;
- 63 субъекта РФ — полномочие по организации и осуществлению деятельности по опеке и попечительству;
- 60 субъектов РФ — полномочие по организации проведения на территории субъекта РФ мероприятий по предупреждению и ликвидации болезней животных, их лечению, отлову и содержанию безнадзорных животных, защите населения от болезней, общих для человека и животных, за исключением вопросов, решение которых отнесено к ведению РФ;
- 58 субъектов РФ — полномочие по выравниванию бюджетной обеспеченности муниципальных образований в порядке, установленном федеральным законом;
- 48 субъектов РФ — полномочие по обеспечению детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, жилыми помещениями;
- 37 субъектов РФ — полномочие по формированию и содержанию архивных фондов субъекта РФ;
- 29 субъектов РФ — полномочие по организации предоставления общего образования в государственных образовательных организациях субъектов РФ, созданию условий для осуществления присмотра и ухода за детьми, содержания детей в государственных образовательных организациях субъектов РФ;
- 25 субъектов РФ — полномочие по финансовому обеспечению получения дошкольного образования в частных дошкольных образовательных организациях, дошкольного, начального общего, основного общего, среднего общего образования в частных общеобразовательных организациях, осуществляющих образовательную деятельность по имеющим государственную аккредитацию основным общеобразовательным программам, посредством предоставления указанным образовательным организаци-

ям субсидий на возмещение затрат, включая расходы на оплату труда, приобретение учебников и учебных пособий, средств обучения, игр, игрушек (за исключением расходов на содержание зданий и оплату коммунальных услуг), в соответствии с нормативами, указанными в подпункте 13 пункта 2 статьи 236 Федерального закона №184-ФЗ;

- 24 субъекта РФ — полномочие по поддержке сельскохозяйственного производства (за исключением мероприятий, предусмотренных федеральными целевыми программами), разработке и реализации государственных программ (подпрограмм) субъекта РФ, содержащих мероприятия, направленные на развитие малого и среднего предпринимательства, и проектов в области развития субъектов малого и среднего предпринимательства;
- 20 субъектов РФ — осуществление мероприятий в области охраны труда, предусмотренных трудовым законодательством;
- 17 субъектов РФ — установление подлежащих государственному регулированию цен (тарифов) на товары (услуги) в соответствии с законодательством РФ.

Наибольшее количество переданных на муниципальный уровень государственных полномочий отмечалось в 2017 году в Ярославской и Челябинской областях — по 17.

Согласно данным Минфина России общий объем расходов местных бюджетов в 2017 году составил 3882,2 млрд рублей, что на 6,2% (или на 227,1 млрд рублей) больше, чем в 2016 году. Расходы на решение вопросов местного значения увеличились по сравнению с 2016 годом на 7,6%, или 179,3 млрд рублей, и составили 2541,3 млрд рублей.

В целом по РФ расходы на решение вопросов местного значения составляют 65,5% от общей суммы расходов местных бюджетов (в городских и сельских поселениях это значение достигло уровня 99,6% и 98,7% соответственно в связи с тем, что на поселенческий уровень передавался незначительный объем государственных полномочий). Относительно 2016 года доля расходов местных бюджетов на решение вопросов местного значения увеличилась на 0,9 процента.

В 2017 году на территориях 60 регионов законами субъектов РФ за сельскими поселениями дополнительно были закреплены другие вопросы местного значения из числа вопросов местного значения городских поселений. При этом нормативы отчислений для бюджетов сельских поселений, предусмотренные пунктом 4 статьи 61.1 Бюджетного кодекса, от НДФЛ установлены в 35 регионах, от ЕСХН — в 27 регионах. В результате общий объем средств, поступивших в бюджеты сельских поселений для исполнения переданных полномочий по решению вопросов местного значения в результате установления указанных нормативов отчислений, составил 10,3 млрд рублей (9,6 млрд руб. от НДФЛ и 0,7 млрд руб. от ЕСХН). Тогда как расходы сельских поселений на исполнение переданных вопросов местного значения в 2017 году составили 34,2 млрд рублей. Таким образом, порядка 70% таких расходов сельских поселений остаются не обеспеченными дополнительными финансовыми ресурсами.

В 2017 году 16020 поселений из 78 субъектов РФ передали свои вопросы местного значения на уровень муниципального района, причем в 35 регионах имели место случаи передачи более 10 вопросов местного значения.

Соглашения о передаче полномочий между муниципальными образованиями заключены органами местного самоуправления большинства поселений (85,8% от общего чис-

ла городских и сельских поселений). В общем количестве муниципальных районов такие соглашения на решение вопросов местного значения поселений заключили органы местного самоуправления 91,1% муниципальных районов.

Самостоятельно решали все вопросы местного значения органы местного самоуправления в 255 городских поселениях (16,8% от общего числа) в 49 регионах и в 2935 сельских поселениях (17,1% от общего числа) в 55 регионах.

Кроме того, на основе соглашений осуществлялась передача отдельных вопросов местного значения муниципальных районов органам местного самоуправления поселений (городских и сельских). Переданные с районного на поселенческий уровень вопросы исполняли 46,2% поселений от их общего количества.

Можно выделить следующие тенденции в сфере компетенции местного самоуправления:

1. Недостаточный учет природы местного самоуправления при распределении полномочий между разными уровнями власти.
2. Уменьшение набора полномочий, исторически присущих местному самоуправлению (общее образование, первичное здравоохранение и социальная защита), и увеличение количества полномочий, имеющих общегосударственный или региональный характер. Так, неоправданно в сферу деятельности местных властей отнесли профилактику терроризма и экстремизма, гражданскую оборону, деятельность аварийно-спасательных служб и формирований и др.
3. Значительный объем делегированных государственных полномочий в структуре компетенции местного самоуправления в сочетании с отсутствием должного методического, организационного и финансового обеспечения.
4. Институт перераспределения полномочий от органов местного самоуправления к региональным органам государственной власти создает риски для изъятия с местного уровня «доходных» видов деятельности.

Для эффективного развития института компетенции местного самоуправления необходимы следующие меры:

1. Создание автоматизированного реестра полномочий всех уровней бюджетной системы РФ.

В целях более корректного и точного заполнения автоматизированного реестра полномочий необходимо каждому полномочию присвоить свой индивидуальный код полномочия. Это позволит распределять все расходы бюджетов бюджетной системы РФ в разрезе полномочий как на этапе формирования бюджетов, так и в процессе их исполнения на любую отчетную дату.

Для этого предлагаем внести изменения в классификацию расходов бюджета, дополнив ее разрядами Кода полномочий. Благодаря казначейской системе исполнения бюджета данные реестров полномочий муниципальных образований будут достоверны и корректны, что позволит более детально подойти к расчету полномочий органов местного самоуправления и формированию модельного бюджета муниципального образования.

Для реализации указанных предложений необходимо:

- разработать Справочник расходных полномочий с присвоением кода каждому полномочию РФ, субъекта РФ и муниципального образования;
- внести изменения в Приказ Минфина России от 01.07.2013 №65н «Об утверждении Указаний о порядке применения бюджетной классификации Российской Федерации»;
- разработать методику отнесения расходов бюджетов бюджетной системы РФ к каждому конкретному полномочию.

2. Соблюдение принципа субсидиарности при формировании компетенции местного самоуправления.

3. Перераспределение полномочий должно носить исключительный характер и иметь четкое обоснование согласно критериям, закрепленным в законодательстве.

4. Полномочия органов местного самоуправления, закрепленные в отраслевом законодательстве, должны соответствовать вопросам местного значения.

5. Обязательное участие представителей муниципальных образований в согласовании перечня перераспределенных полномочий и делегированных государственных полномочий.

6. Легальное определение понятий, описывающих вопросы местного значения: «организация», «создание условий», «участие» и «содействие».

7. Урегулировать вопросы передачи отдельных государственных полномочий и их финансового обеспечения органам местного самоуправления:

- пункт 5 статьи 19 Федерального закона №131-ФЗ дополнить абзацем следующего содержания: «Ответственность за исполнение отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления, наступает только после получения финансового обеспечения этих полномочий из соответствующего бюджета»;
- статью 70 Федерального закона №131-ФЗ об ответственности органов местного самоуправления и должностных лиц перед населением муниципального образования, государством, физическими и юридическими лицами дополнить следующим предложением: «В пределах расходных обязательств, предусмотренных местным бюджетом».

Муниципальный контроль и контрольно-надзорные мероприятия в отношении органов местного самоуправления

Важным вопросом является соотношение видов муниципального контроля, указанных в Федеральном законе №131-ФЗ и в отраслевых федеральных законах, в том числе соотношение вопросов местного значения и полномочий по осуществлению муниципального контроля.

Муниципальный контроль осуществляется в соответствии с Федеральным законом №131-ФЗ, Федеральным законом №294-ФЗ, иными федеральными законами, законами субъектов РФ и муниципальными правовыми актами.

Контрольные полномочия органов местного самоуправления, закрепленные в федеральном законодательстве, могут быть подразделены на два вида: собственные и делегированные.

При этом единый перечень видов муниципального контроля в законодательстве РФ отсутствует. Анализ федерального законодательства позволяет выявить около полутора десятков видов муниципального контроля, являющихся собственными полномочиями органов местного самоуправления.

Вместе с тем имеет место двусмысленность формулировок как в Федеральном законе №294-ФЗ, так и в Федеральном законе №131-ФЗ, из которых не вполне ясно, осуществляется ли муниципальный контроль за соблюдением муниципальных правовых актов во всех случаях и в любых сферах или только в случаях, если соответствующий вид муниципального контроля прямо предусмотрен в федеральном законе (как, например, муниципальный земельный контроль, муниципальный лесной контроль и т. д.). Соответственно, не ясно, может ли осуществляться муниципальный контроль за соблюдением муниципальных правовых актов по тем вопросам местного значения, по которым напрямую соответствующий вид контроля за органами местного самоуправления федеральным законом не закреплен (например, контроль в сфере благоустройства, контроль в сфере погребения и похоронного дела и др.).

Неоднозначна в этом плане и формулировка части 1 статьи 171 Федерального закона №131-ФЗ, устанавливающая, что органы местного самоуправления организуют и осуществляют муниципальный контроль за соблюдением требований, установленных муниципальными правовыми актами, принятыми по вопросам местного значения, а в случаях, если соответствующие виды контроля отнесены федеральными законами к полномочиям органов местного самоуправления, также муниципальный контроль за соблюдением требований, установленных федеральными законами, законами субъектов РФ.

Кроме того, имеются разночтения между базовым Федеральным законом №131-ФЗ и отраслевыми федеральными законами по определению видов муниципального контроля. В Федеральном законе №131-ФЗ прямо закреплены следующие виды муниципального контроля:

1) финансовый контроль (контроль за исполнением местного бюджета);

2) муниципальный контроль за выполнением единой теплоснабжающей организацией мероприятий по строительству, реконструкции и (или) модернизации объектов теплоснабжения, необходимых для развития, повышения надежности и энергетической эффективности системы теплоснабжения и определенных для нее в схеме теплоснабжения в пределах полномочий, установленных Федеральным законом от 27.07.2010 №190-ФЗ «О теплоснабжении», осуществляемый в ценовых зонах теплоснабжения;

3) муниципальный контроль за сохранностью автомобильных дорог местного значения в границах муниципального образования;

4) муниципальный жилищный контроль;

5) муниципальный земельный контроль в границах муниципального образования;

6) муниципальный контроль в области использования и охраны особо охраняемых природных территорий местного значения;

7) муниципальный лесной контроль.

Вместе с тем иными федеральными законами предусмотрены также следующие виды контроля:

1) контроль за представлением обязательного экземпляра документа муниципального образования (статья 21 Федерального закона от 29.12.1994 №77-ФЗ «Об обязательном экземпляре документов»);

2) контроль за использованием и охраной недр при добыче общераспространенных полезных ископаемых, а также при строительстве подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых (статья 5 Закона РФ от 21.02.1992 №2395-1 «О недрах»);

3) контроль за соблюдением законодательства в области розничной продажи алкогольной продукции, спиртосодержащей продукции (статья 7 Федерального закона от 22.11.1995 №171-ФЗ «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции»);

4) муниципальный контроль в области торговой деятельности (статья 16 Федерального закона от 28.12.2009 №381-ФЗ «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации»);

5) контроль за организацией и осуществлением деятельности по продаже товаров (выполнению работ, оказанию услуг) на рынке (статья 23 Федерального закона от 30.12.2006 №271-ФЗ «О розничных рынках и о внесении изменений в Трудовой кодекс Российской Федерации»);

6) муниципальный контроль в области обеспечения санитарной (горно-санитарной) охраны природных лечебных ресурсов, лечебно-оздоровительных местностей и курортов (статья 20 Федерального закона от 23.02.1995 №26-ФЗ «О природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах»);

7) муниципальный контроль на территории опережающего социально-экономического развития (статья 24 Федерального закона от 29.12.2014 №473-ФЗ «О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации»);

8) муниципальный контроль на территории особой экономической зоны (статья 11 Федерального закона от 22.07.2005 №116-ФЗ «Об особых экономических зонах в Российской Федерации»);

9) другие виды контроля.

При этом такие виды контроля не соотносятся или вызывают сложности с соотнесением с перечнем вопросов местного значения, а, как известно, последний устанавливается только Федеральным законом №131-ФЗ и может быть изменен лишь путем внесения поправок непосредственно в него; все иные полномочия, вне рамок установленных вопросов местного значения, могут закрепляться за органами местного самоуправления только в порядке наделения их отдельными государственными полномочиями.

Кроме того, в отраслевых законах не определяются виды муниципальных образований, к компетенции органов местного самоуправления которых относится контроль в соответствующих сферах, в результате чего трудно определить субъект контрольных полномочий.

Одновременно отмечается отсутствие муниципального контроля в сферах, где он мог бы быть эффективным.

С одной стороны, все это порождает необходимость определения исчерпывающего перечня видов муниципального контроля, а с другой стороны, вопрос о возможности формирования такого перечня с учетом изменений сфер ведения по обеспечению жизнедеятельности муниципалитетов. Не вызывает сомнений необходимость решения главного вопроса — соотнесения видов муниципального контроля с вопросами местного значения, установленными Федеральным законом №131-ФЗ.

Следующий немаловажный вопрос — соотношение законодательства о контроле и законодательства об административных правонарушениях.

Проблемы реализации муниципального контроля связаны с принятием по итогам проверки:

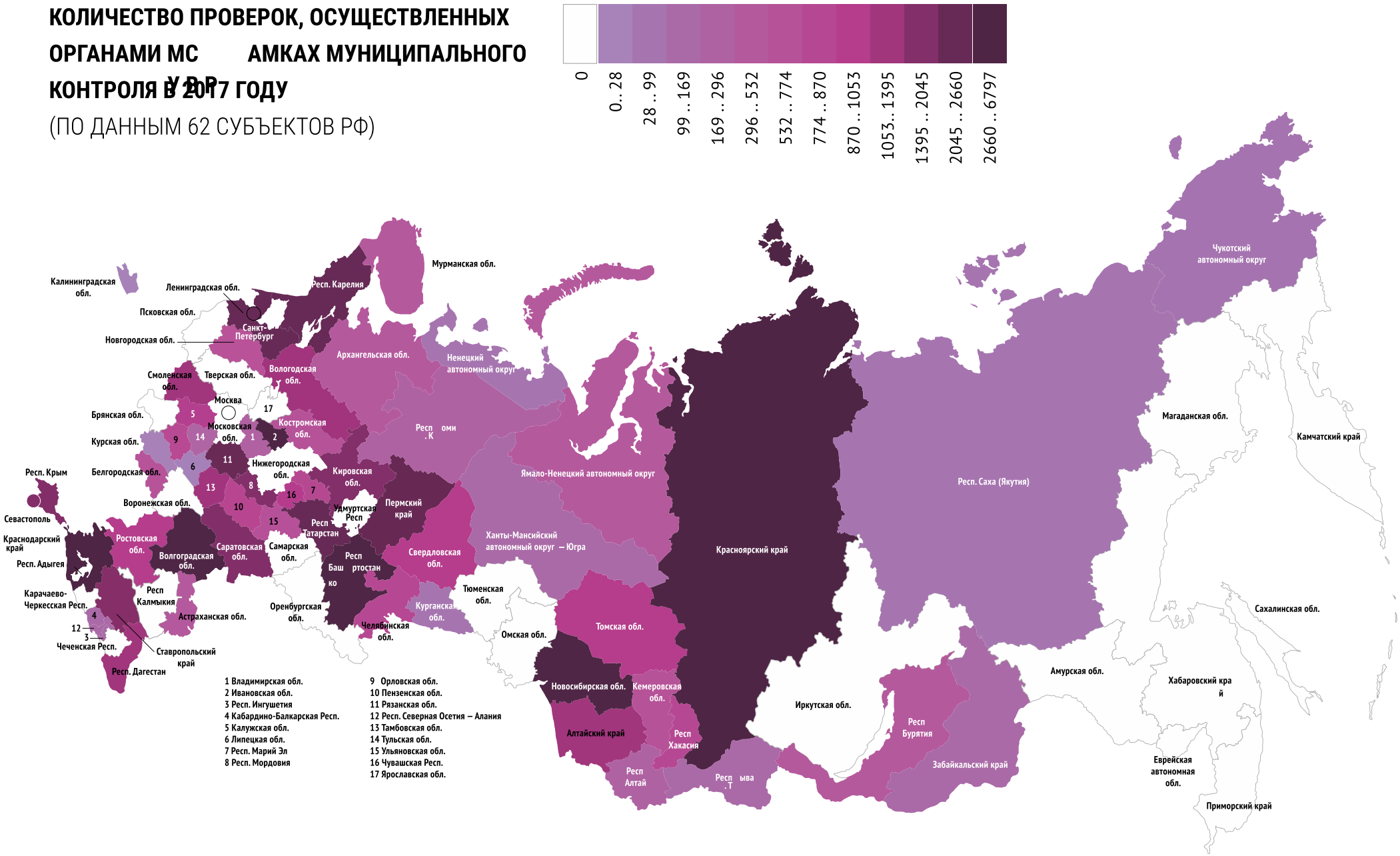
- мер по привлечению лиц, допустивших выявленные нарушения, к административной ответственности;
- незамедлительных мер по недопущению причинения вреда или прекращению его причинения в порядке, установленном КоАП.

Во-первых, крайне невелики собственные полномочия органов местного самоуправления в части применения мер по результатам проверок.

В соответствии с действующим федеральным законодательством органы муниципального контроля в случае выявления в рамках мероприятия по контролю нарушений вправе выдать предписание об устранении нарушений и передать соответствующие материалы проверок федеральным и региональным органам для привлечения виновных лиц к административной ответственности. Лишены органы местного самоуправления и собственных полномочий по привлечению к административной ответственности за допущенные нарушения. Муниципальные контрольные органы вправе привлекать поднадзорных лиц к административной ответственности только в случае, если такие полномочия переданы им

КОЛИЧЕСТВО ПРОВЕРОК, ОСУЩЕСТВЛЕННЫХ ОРГАНАМИ МС АМКАХ МУНИЦИПАЛЬНОГО КОНТРОЛЯ В 2017 ГОДУ У РФ

(ПО ДАННЫМ 62 СУБЪЕКТОВ РФ)



законами субъектов РФ и только за совершение административных правонарушений, установленных законами субъектов РФ.

На муниципальном уровне практически отсутствуют даже полномочия по составлению протоколов об административных правонарушениях. Согласно КоАП, наличие таких полномочий зависит от усмотрения субъекта РФ (части 2 и 3 статьи 1.3.1).

Например, при осуществлении муниципального земельного контроля муниципальный инспектор вправе составить акт, который впоследствии направляется в компетентный орган государственной власти для дальнейшего административного производства. При этом срок привлечения к административной ответственности (2 месяца) исчисляется со дня издания акта, что на практике нередко приводит к уходу юридических (физических) лиц от административного наказания ввиду истечения срока давности привлечения к административной ответственности. Показательным примером может служить осуществление земельного контроля: по материалам проверок муниципального земельного контроля лишь в 1/3 случаев выявления нарушений были возбуждены дела об административном производстве. Таким образом, результативность и авторитет муниципального контроля находятся на низком уровне.

Во-вторых, муниципальный контроль практически не подкреплен действенными мерами ответственности за допущенные нарушения. Речь идет как об административной ответственности за нарушение муниципальных правовых актов, так и об административной ответственности за противодействие осуществлению самого муниципального контроля.

Проблема установления административной ответственности за нарушение муниципальных правовых актов связана с особенностями разграничения полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов РФ. Установление ответственности за нарушение нормативных правовых актов органов местного самоуправления относится к компетенции субъектов РФ (подпункт 39 пункта 2 статьи 26.3 Федерального закона №184-ФЗ, пункт 1 части 1 статьи 1.3.1 КоАП). При этом, согласно КоАП, на уровне субъектов РФ недопустимо устанавливать административную ответственность по вопросам, имеющим федеральное значение, в том числе за нарушение правил и норм, установленных федеральными нормативными правовыми актами. Это правило в прокурорской и судебной практике толкуется весьма широко, и даже в случае установления более конкретных правил на основе требований, закрепленных в федеральных актах, установление законами субъектов РФ ответственности за их нарушение признается незаконным. При этом ответственность не устанавливается и на федеральном уровне, в КоАП.

Наиболее типична в этом отношении ситуация в сфере благоустройства, где попытки субъектов РФ установить административную ответственность постоянно терпят неудачи, т. к. контролирующие и юрисдикционные органы усматривают в этом вторжение в сферу федеральной компетенции. Одновременно существует другая проблема — правильное формулирование составов административных правонарушений за несоблюдение муниципальных актов. Установление широких составов (наподобие «нарушение требований муниципальных правовых актов в сфере благоустройства») признается не соответствующим закону, а точное описание объективной стороны в законах субъектов РФ затруднительно уже в силу того, что сами требования устанавливаются в муниципальных правовых актах

и могут варьироваться. В итоге в настоящее время механизм установления административной ответственности за нарушение муниципальных правовых актов фактически не работает, т. е. соблюдение таковых не подкрепляется административной ответственностью.

Наконец, в отличие от государственного контроля (надзора), до недавнего времени имела место «правовая незащищенность» самого муниципального контроля. КоАП была установлена административная ответственность за разные формы противодействия распоряжению или требованию должностного лица только в сфере государственного контроля (надзора). На нарушения при осуществлении муниципального контроля данные нормы не распространялись. Установление аналогичной ответственности законами субъектов РФ невозможно, так как в данном случае речь идет о нарушении федеральных правил и норм, поскольку требования, нарушение которых образует составы перечисленных административных правонарушений, установлены непосредственно Федеральным законом №294-ФЗ для всех контролирующих органов.

Очевидно, что значимость и эффективность муниципального контроля в этих условиях резко снижается.

Однако данная ситуация была исправлена, и в часть 1 статьи 19.4 КоАП были внесены изменения, предусматривающие установление административной ответственности за неповиновение законному распоряжению или требованию должностного лица органа, осуществляющего государственный надзор (контроль), государственный финансовый контроль, должностного лица организации, уполномоченной в соответствии с федеральными законами на осуществление государственного надзора, а также должностного лица органа, осуществляющего муниципальный контроль и муниципальный финансовый контроль.

Вместе с тем последние изменения в законодательстве говорят о направленности и в обратную сторону.

Так, с 1 июля 2017 года введен ряд ограничений при осуществлении муниципального контроля.

В частности, предусматривается, что при проведении проверки должностные лица органа муниципального контроля не вправе:

- требовать от хозяйствующего субъекта представления документов и (или) информации, включая разрешительные документы, имеющиеся в распоряжении иных государственных органов, органов местного самоуправления либо подведомственных государственным органам или органам местного самоуправления организаций, включенные в определенный Правительством РФ перечень;
- требовать от хозяйствующего субъекта представления документов, информации до даты начала проведения проверки. Орган муниципального контроля после принятия распоряжения или приказа о проведении проверки вправе запрашивать необходимые документы и (или) информацию в рамках межведомственного информационного взаимодействия (Федеральный закон от 03.11.2015 №306-ФЗ).

Кроме того, при проведении проверки должностные лица органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля теперь не вправе проверять выполнение требований нормативных документов, обязательность применения которых не пред-

усмотрена законодательством РФ (Федеральный закон от 03.07.2016 №277-ФЗ; Письмо Минтруда России от 25.06.2016 №19–0/10/П-5304).

Еще одним нововведением является запрет требовать у юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении проверок сведения из реестра виноградных насаждений (распоряжение Правительства РФ от 07.10.2016 №2118-р).

Актуальны вопросы дублирования видов государственного контроля (надзора) и муниципального контроля (государственный земельный надзор и муниципальный земельный контроль, государственный жилищный надзор и муниципальный жилищный контроль и другие).

По тем видам муниципального контроля, которые прямо закреплены в законодательстве, зачастую не вполне ясен его предмет, не произведено отграничение от государственного контроля и надзора, в том числе также в связи с разночтениями между Федеральным законом №131-ФЗ и отраслевыми федеральными законами при их описании. Прежде всего, это касается муниципального земельного контроля, предмет которого в Земельном кодексе РФ не определен. В то же время в Федеральном законе №131-ФЗ упоминается муниципальный земельный контроль лишь за использованием земель поселений. Непонятно, что понимается под «землями поселений» — соответствующая категория земель (так до 2007 года назывались нынешние «земли населенных пунктов»), земли находящиеся на территории поселения или земли, находящиеся в муниципальной собственности поселений. Далее, неясно, относится ли к предмету муниципального земельного контроля соблюдение лишь муниципальных правовых актов либо также и федеральных, и региональных. И в конечном итоге непонятно, как муниципальный земельный контроль отграничивается от государственного земельного надзора. Аналогичным образом обстоит дело и со многими другими видами контроля, закрепленными за органами местного самоуправления: муниципальным жилищным контролем, муниципальным лесным контролем, муниципальным контролем в сфере торговой деятельности, контролем за соблюдением законодательства в области розничной продажи алкогольной продукции, контролем в сфере недропользования, контролем на территории особой экономической зоны и др.

В практике (в т.ч. прокурорской и судебной) эти неясности приводят к противоречивым требованиям об осуществлении либо прекращении осуществления одних и тех же видов муниципального контроля, что связано с различным толкованием законодательства различными юрисдикционными и контролирующими органами: в одних случаях органы местного самоуправления понуждаются к осуществлению контроля в определенных сферах, в других — наоборот, осуществление ими контроля в тех же сферах признается незаконным. В частности, весьма противоречивая ситуация сложилась в настоящее время применительно к муниципальному контролю в сфере транспорта и благоустройства. Это порождает многочисленные законодательные инициативы о прямом законодательном закреплении данных видов контроля за органами местного самоуправления.

Однако реализовать вносимые предложения не так просто, поскольку с этим сопряжен целый блок проблем, связанных с необходимостью определения предмета муниципального контроля, отграничения от государственного надзора (контроля) в этих же или смежных сферах. Так, вопросы благоустройства теснейшим образом переплетаются с вопросами градостроительства, архитектурной деятельности, обеспечения санитарно-эпиде-

миологического благополучия, лесного, земельного законодательства и т. п. А осуществление контроля в данных сферах относится к компетенции иных органов, преимущественно органов государственной власти. Поэтому закрепление в законе такого полномочия, как «осуществление муниципального контроля в сфере благоустройства», само по себе не решит проблемы, если одновременно не будет четко определен предмет такого контроля, не будет произведено отграничение муниципального контроля в сфере благоустройства от государственного контроля (надзора) в иных, смежных с благоустройством сферах (землепользования, градостроительства, санитарно-эпидемиологического благополучия и т. п.).

Кроме того, у органов местного самоуправления существуют также и делегированные государственные контрольные полномочия, переданные им для осуществления субъектами РФ. В соответствии с пунктом 6 статьи 26.3 Федерального закона №184-ФЗ на местный уровень могут быть переданы следующие контрольные полномочия:

1) региональный государственный надзор в области охраны и использования особо охраняемых природных территорий;

2) региональный государственный надзор за сохранностью автомобильных дорог регионального и межмуниципального значения;

3) государственный контроль и надзор в области долевого строительства многоквартирных домов и иных объектов;

4) региональный государственный строительный надзор;

5) региональный государственный ветеринарный надзор;

6) региональный государственный надзор за применением подлежащих государственному регулированию цен (тарифов) на товары (услуги);

7) региональный государственный экологический надзор (в части регионального государственного надзора за геологическим изучением, рациональным использованием и охраной недр; регионального государственного надзора в области охраны атмосферного воздуха; регионального государственного надзора в области охраны водных объектов; регионального государственного надзора в области обращения с отходами) на объектах хозяйственной и иной деятельности независимо от форм собственности;

8) региональный государственный надзор в области технического состояния самоходных машин и других видов техники;

9) региональный государственный жилищный надзор;

10) региональный государственный надзор за проведением региональных лотерей;

11) региональный государственный контроль в сфере перевозок пассажиров и багажа легковым такси;

12) контроль за проведением мероприятий по мобилизационной подготовке.

Как видно, количество делегированных контрольных полномочий сопоставимо с перечнем собственных контрольных полномочий органов местного самоуправления.

В дальнейшем необходимо четко определить виды и предмет муниципального контроля в конкретных сферах. Правовое регулирование одних и тех же сфер общественных отношений, как правило, носит «сквозной» характер, возлагается зачастую одновременно на несколько уровней власти, смысл всех требований и контроля за их выполнением — не в формальном их соблюдении, а в обеспечении за счет этих правил нормального функцио-

нирования той или иной сферы, что достигается комплексным соблюдением установленных правил. Дробление контроля между уровнями власти в зависимости от того, чьими актами установлены те или иные требования, не позволяет осуществлять контроль целостно, не дает общей картины, и в конечном итоге это приводит к неэффективности самого контроля. Поэтому разграничение контрольных полномочий целесообразно осуществлять по предметному принципу, исходя из того, что контроль в конкретной сфере должен возлагаться на тот уровень власти, который несет наибольшую управленческую нагрузку в этой сфере, знает текущую ситуацию, проблемы и потребности. В одной и той же сфере полномочия по контролю могут быть разграничены между уровнями власти, но не просто в зависимости от того, чьими актами они установлены, а по предмету — блокам общественных отношений. Муниципальный контроль при этом должен осуществляться лишь в сферах, имеющих прямое отношение к вопросам местного значения или переданным государственным полномочиям.

В этой связи представляются актуальными следующие предложения по выработке правовых и законодательных мер, направленных на совершенствование системы муниципального контроля:

1. Обеспечить разработку и введение правовых норм, направленных на закрепление и расширение полномочий органов местного самоуправления по привлечению к административной ответственности физических и юридических лиц по результатам проверок в рамках муниципального контроля.

2. Разработать и внести изменения в Федеральный закон № 294-ФЗ, направленные на снижение законодательных ограничений при осуществлении органами местного самоуправления контрольных полномочий в отношении юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, в том числе:

- предусматривающие возможность проведения муниципальной проверки и в случае отсутствия проверяемых субъектов предпринимательства, если указанные субъекты были извещены о проверке в установленном законом порядке;
- допускающие возможность переноса на другое время проведение контрольного мероприятия, не состоявшегося по вине проверяемого лица;
- иные нормы, укрепляющие контрольные полномочия органов местного самоуправления в отношении юридических лиц и индивидуальных предпринимателей.

3. Привести во взаимное соответствие Федеральный закон № 131-ФЗ и отраслевое федеральное законодательство в части определения видов и предмета муниципального контроля; четко разграничить контрольные полномочия между всеми уровнями публичной власти; четко регламентировать права и функциональные обязанности органов местного самоуправления при осуществлении каждого вида муниципального контроля.

4. Пересмотреть перечень и сократить количество государственных контрольных полномочий, которые могут передаваться субъектами РФ на местный уровень.

5. Предусмотреть право органов местного самоуправления на составление протоколов об административных правонарушениях при осуществлении муниципального контроля.

6. Внести изменения в статью 265 Бюджетного кодекса в части наделения органов муниципальных районов полномочиями по внутреннему муниципальному финансовому контролю городских и сельских поселений.

Отдельным аспектом рассматриваемой проблематики является государственный контроль (надзор) в отношении органов местного самоуправления. Большинство наиболее острых проблем было решено Федеральным законом от 21.12.2013 №370-ФЗ «О внесении изменений в статью 77 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Однако анализ практики за последние годы показал, что этих изменений недостаточно, объем проверок в отношении органов местного самоуправления остается по-прежнему чрезмерным. В основном речь идет о прокурорских проверках, и в значительной мере связано это с тем, что органы прокуратуры в своей деятельности руководствуются Федеральным законом от 17.01.1992 №2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации», а не Федеральным законом №131-ФЗ (статья 77), полагая, что нормы последнего на них не распространяются. А в Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» корреспондирующие изменения не вносились. Представляется возможным решить эти вопросы путем внесения корреспондирующих Федеральному закону №131-ФЗ изменений в Федеральный закон от 17.01.1992 №2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации», а именно прямо распространить действие требований и правил, установленных законодательством для государственного контроля и надзора за органами местного самоуправления, на органы прокуратуры.

Так, требует корректировки периодичность проведения проверок в отношении органов местного самоуправления. В настоящее время она составляет 1 раз в 2 года. Это даже чаще, чем проведение проверок в отношении юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, для которых законом установлена периодичность не чаще 1 раза в 3 года.

В настоящее время законом закреплено, что органы государственного контроля (надзора) при вынесении предписаний об устранении выявленных нарушений обязаны учитывать необходимость соблюдения органами местного самоуправления требований и процедур, установленных законодательством РФ. Необходимо расширить перечень требований и факторов, которые должны учитываться контрольными и надзорными органами при вынесении предписаний, включая прокуратуру. В частности, целесообразно закрепить, что предметом государственного контроля (надзора), включая прокурорский надзор, не может являться полнота реализации органами местного самоуправления публично-властных полномочий, целесообразность решений, принимаемых ими в рамках своей компетенции. Необходимо четко обозначить, что контролирующие органы не вправе вмешиваться в деятельность органов местного самоуправления, предъявлять требования, предопределяющие порядок и сроки осуществления возложенных на них полномочий, направления и объемы расходования бюджетных средств. При вынесении предписаний и установлении сроков их исполнения контролирующим органам следует вменить в обязанность учет объемов необходимых для их выполнения материальных и финансовых затрат в соотношении с соответствующими ресурсами органов местного самоуправления и муниципальных бюджетных организаций.

Следует отметить, что необходимость осуществления контрольно-надзорных функций со стороны государства в отношении органов местного самоуправления, исполняющих собственные полномочия по решению вопросов местного значения, а также отдельные государственные полномочия, переданные для осуществления органам местного самоуправления, неоспорима.

Вместе с тем необходимо учитывать, что система контроля и надзора может считаться эффективной только при условии выполнения ею соответствующих задач и при отсутствии рисков влияния на смежные направления деятельности проверяемого.

Статьей 77 Федерального закона №131-ФЗ регламентируется государственный контроль (надзор) за исполнением органами местного самоуправления Конституции РФ, федеральных конституционных законов, федеральных законов и иных нормативных правовых актов РФ, конституций (уставов), законов и иных нормативных правовых актов субъектов РФ, уставов муниципальных образований и иных муниципальных нормативных правовых актов при осуществлении ими своих полномочий, т. е. за законностью деятельности органов местного самоуправления.

Данный контроль осуществляется в таких формах, как плановые и внеплановые проверки деятельности органов местного самоуправления, запрос органа государственного контроля (надзора) о предоставлении информации, порядок осуществления которых также регламентирован указанной статьей Федерального закона №131-ФЗ. При этом по тексту закона речь идет о контроле за законностью деятельности органов местного самоуправления при осуществлении как собственных полномочий по решению вопросов местного значения, так и иных полномочий, закрепленных за ними в установленном порядке (осуществлением органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, переданных им федеральными законами и законами субъектов РФ).

В контексте указанных положений следует учитывать, что в соответствии с частью 2 статьи 1 Федерального закона №131-ФЗ местное самоуправление в РФ — это форма осуществления народом своей власти, обеспечивающая в пределах, установленных Конституцией РФ, федеральными законами, а в случаях, установленных федеральными законами, — законами субъектов РФ, самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения исходя из интересов населения с учетом исторических и иных местных традиций.

Важнейшим условием эффективности местного самоуправления является соблюдение конституционных принципов его организации и осуществления, с помощью которых на муниципальном уровне происходит формирование и организация практической работы различных органов местного самоуправления, координация их деятельности, а также, что немаловажно, их взаимодействие с органами государственной власти.

При этом частью 2 статьи 5 и частью 2 статьи 6 Федерального закона №131-ФЗ гарантируется недопущение осуществления исполнительно-распорядительных и контрольных полномочий органами государственной власти в отношении муниципальных образований и органов местного самоуправления иначе как в случаях и порядке, которые установлены законом (федеральным или региональным). Таким образом, никакими подзаконными ак-

тами нельзя установить возможность властного вмешательства в осуществление местного самоуправления.

Данные гарантии, закрепленные в Федеральном законе №131-ФЗ, соответствуют требованиям статьи 8 Европейской хартии местного самоуправления, согласно которой любой административный контроль за органами местного самоуправления может осуществляться только в порядке и в случаях, которые предусмотрены Конституцией или законом.

Целью любого административного контроля за деятельностью органов местного самоуправления, согласно Европейской хартии, может являться лишь обеспечение соблюдения законности и конституционных принципов. При этом административный контроль за деятельностью органов местного самоуправления должен осуществляться с соблюдением соразмерности между степенью вмешательства контролирующего органа и значимостью интересов, которые он намерен защищать.

Наиболее широкие контрольные полномочия органов государственной власти предусмотрены при осуществлении органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий.

К сожалению, органы государственного контроля и надзора, осуществляя проверки и вынося решения в отношении органов и должностных лиц местного самоуправления, не всегда принимают во внимание условия, сложившиеся в муниципальном образовании, реальные возможности органов местного самоуправления и реальные потребности населения. Порой реализация решений контрольно-надзорных органов и последующих судебных решений невозможна в данном муниципалитете. Тогда к мерам принуждения, наложенным на органы местного самоуправления и на должностных лиц местного самоуправления, добавляются штрафы за неисполнение судебных решений в установленный срок. Все это препятствует реализации местных бюджетов в соответствии с целями и задачами социально-экономического развития муниципальных образований и в конечном итоге ведет к невыполнению органами местного самоуправления своих обязательств и полномочий.

Ключевым проблемным вопросом является причина неисполнения полномочий (как правило, являющихся предметом проверок). Зачастую ею является фактическая невозможность их финансового обеспечения органами местного самоуправления, а не субъективная позиция отдельных лиц. Само по себе увеличение количества проверочных мероприятий может не только не решить проблему, но и усугубить ситуацию. В данной ситуации количество управленческих рисков может только возрастать.

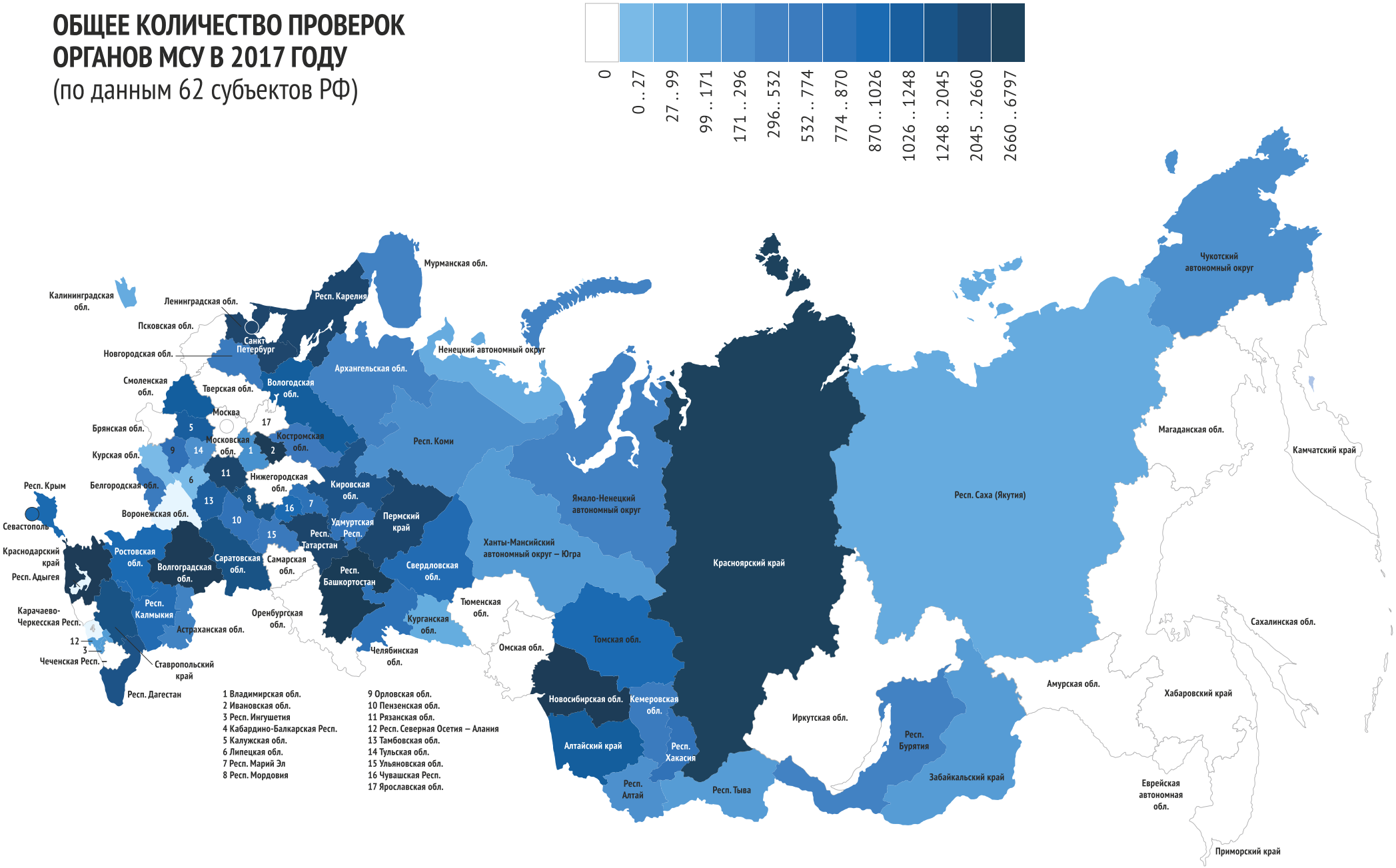
Еще один немаловажный аспект в том, что только в крупных городах и муниципальных районах есть полноценные юридические службы, способные выступать квалифицированно в рамках проводимых контрольно-надзорных мероприятий. В поселениях ситуация с юристами более сложная. Зачастую у сотрудников органов местного самоуправления сельских поселений нет необходимых правовых знаний.

Немаловажными являются общее количество проверочных мероприятий в отношении муниципального образования и процессуальные аспекты осуществления контрольно-надзорной деятельности.

Так, в 2017 году общее количество проверок органов МСУ (по данным 62 субъектов РФ) составило 64 670 контрольных мероприятий. Количество решений о штрафах, вынесенных

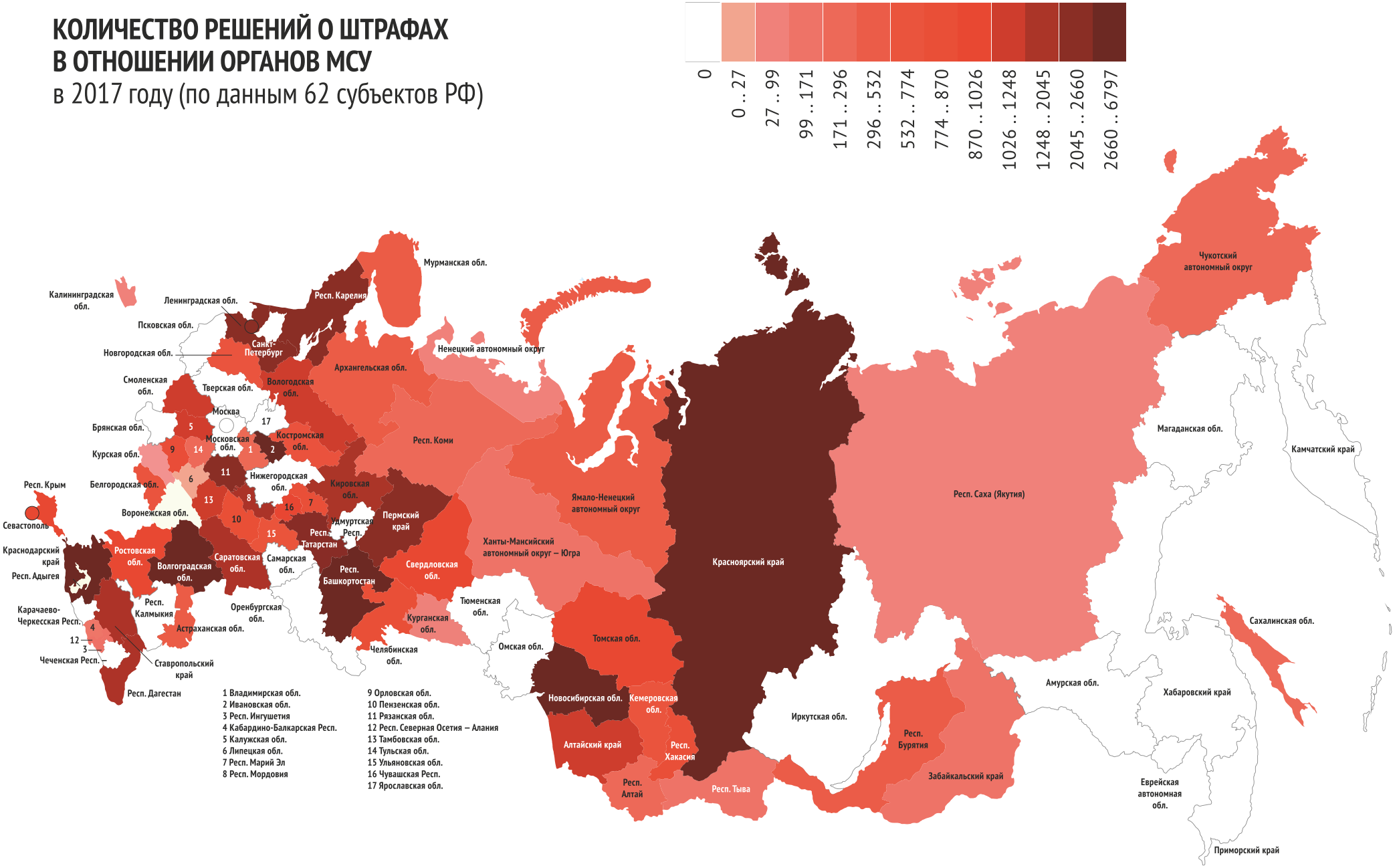
ОБЩЕЕ КОЛИЧЕСТВО ПРОВЕРОК ОРГАНОВ МСУ В 2017 ГОДУ

(по данным 62 субъектов РФ)

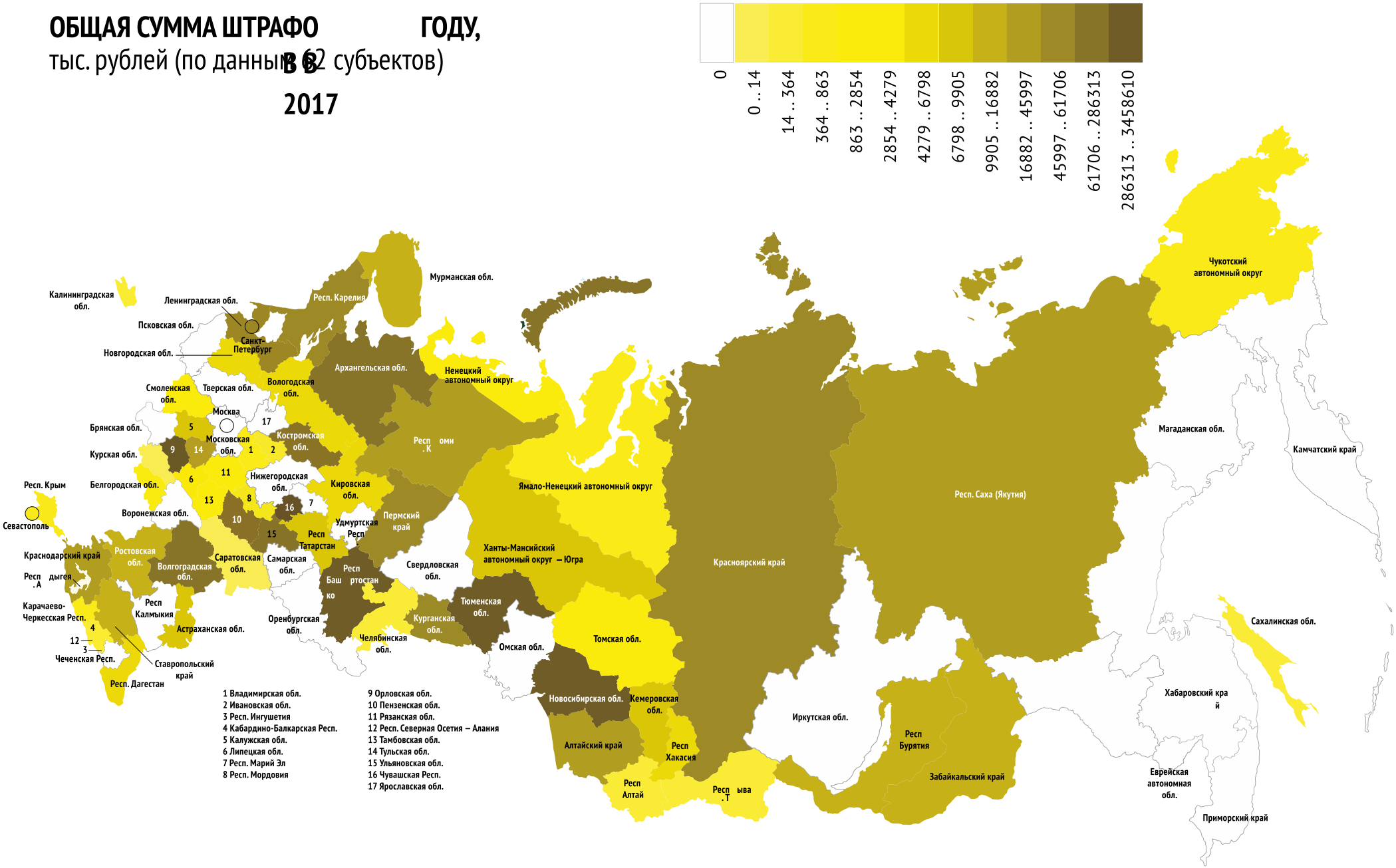


КОЛИЧЕСТВО РЕШЕНИЙ О ШТРАФАХ В ОТНОШЕНИИ ОРГАНОВ МСУ

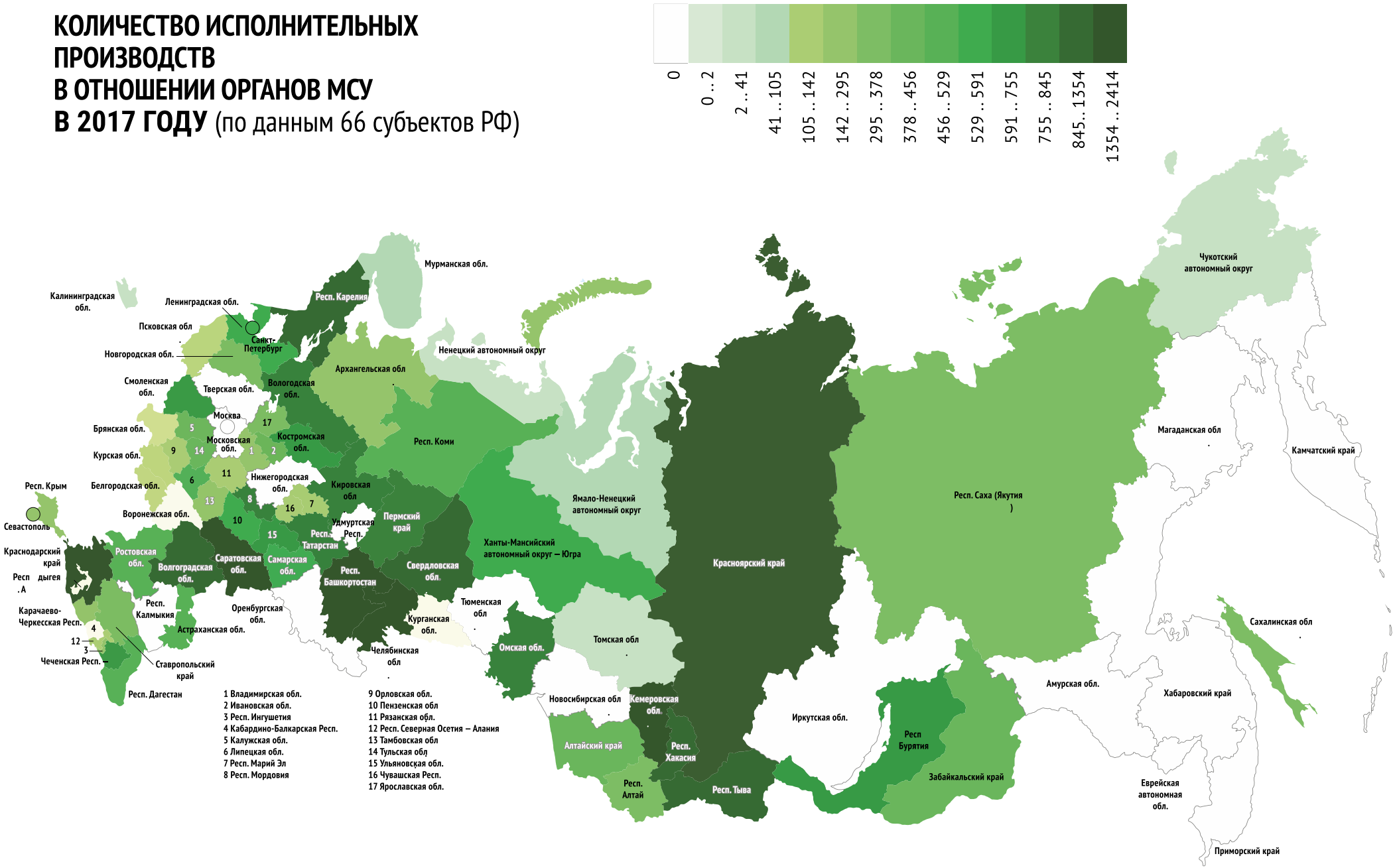
в 2017 году (по данным 62 субъектов РФ)



ОБЩАЯ СУММА ШТРАФО ГОДУ,
тыс. рублей (по данным 82 субъектов)
В В
2017



КОЛИЧЕСТВО ИСПОЛНИТЕЛЬНЫХ ПРОИЗВОДСТВ В ОТНОШЕНИИ ОРГАНОВ МСУ В 2017 ГОДУ (по данным 66 субъектов РФ)



в отношении органов местного самоуправления, составило 20 706. Количество исполнительных производств в отношении органов МСУ — 33 794.

Следует отметить и еще один аспект. После того как в КоАП появилась норма, освобождающая должностное лицо от ответственности за неисполнение полномочий в связи с отсутствием средств в местном бюджете (при условии, что указанное лицо заранее подавало заявление о выделении соответствующих средств), суды начали активно привлекать к ответственности юридические лица — органы местного самоуправления.

В этом случае штрафы выплачиваются из местных бюджетов, что еще более усугубляет финансовую ситуацию. От этого страдает, в первую очередь, население муниципального образования, которое недополучает запланированные на год услуги и работы.

Приходится констатировать, что увеличение количества проверок, размеров и видов наказания, применяемых в отношении органов и должностных лиц местного самоуправления, не всегда помогает достичь исходных целей — повышения эффективности исполнения публичных полномочий и предоставления муниципальных услуг населению.

Данное обстоятельство, среди прочего, так же обусловило актуальность проводимой в России реформы местного самоуправления, как и реформы федеративных отношений, которая осуществляется в соответствии с государственной концепцией разграничения полномочий всех уровней власти и повышения эффективности осуществления полномочий, в том числе органами местного самоуправления.

В этой связи определение четких и соразмерных механизмов осуществления контрольно-надзорной деятельности в отношении органов и должностных лиц местного самоуправления является одной из актуальных задач в части построения эффективной муниципальной власти.

Институты местного гражданского общества

Особого внимания заслуживают институты местного гражданского общества и их развитие как необходимый составляющий элемент развития местного самоуправления.

Право граждан на осуществление местного самоуправления нашло широкое отражение в законодательстве, Федеральный закон №131-ФЗ установил перечень форм муниципальной демократии, разделив их на две группы: формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления и формы участия в осуществлении МСУ.

В первую группу можно отнести местный референдум, муниципальные выборы, голосования по отзыву депутата, выборного должностного лица, изменению границ и преобразованию муниципальных территорий, а также сходы граждан.

Ко второй группе относятся публичные слушания, опросы граждан, правотворческая инициатива, собрания и конференции граждан, территориальное общественное самоуправление.

Территориальный публичный коллектив муниципального образования включает в себя территориальные и функциональные локальные местные сообщества. Именно из этих локальных местных сообществ и формируются институты гражданского местного самоуправления: из территориальных — ТОС, из функциональных — многие другие, такие как добровольческие объединения, ветеранские, молодежные, культурные, спортивные и пр.

Желательными перспективами развития институтов местного гражданского общества как институтов местного самоуправления представляются следующие:

- всестороннее развитие институированных территориальных и функциональных местных сообществ, развитие институтов координации их деятельности органами местного самоуправления, прежде всего общественных советов (палат) при органах местного самоуправления;
- расширение случаев непосредственного осуществления населением власти местного самоуправления с использованием механизма местного референдума и голосования о преобразовании муниципальных образований и изменении их границ;
- развитие неинституированных форм участия граждан в осуществлении местного самоуправления (добровольчество, волонтерство), благотворительность, правотворческая инициатива граждан, публичные (общественные) слушания, собрания (конференции) граждан, опросы граждан;
- развитие коммуникаций граждан, локальных местных сообществ с органами местного самоуправления с использованием интернет-технологий (включая онлайн-коммуникации, общественные интернет-обсуждения, интернет-опросы граждан). Однако в развитии интернет-коммуникаций необходимо отрабатывать и постоянно следить за подлинностью и репрезентативностью представленных мнений и позиций граждан.

Президент России неоднократно упоминал о необходимости повышения роли общественности, гражданского общества в решении вопросов местной жизни. Именно это —

повышение участия населения в решении вопросов местного значения должно стать одним из главных приоритетов в развитии местного самоуправления.

Институты гражданского общества являются определенными механизмами повышения гласности деятельности государства и местного самоуправления. Государство, а тем более местное самоуправление не может полноценно функционировать без гражданского общества, как и гражданское общество не может существовать без государства и местного самоуправления.

Одной из важных форм взаимодействия объединений граждан (а через них и жителей муниципалитета) с органами местного самоуправления и их представительства в местной власти могут быть местные общественные палаты (общественные советы) при органах местного самоуправления.

Эти структуры, формируемые в том числе в логике «открытого муниципалитета», вполне могут осуществлять в полном объеме координацию деятельности субъектов гражданского общества на местном уровне, направленную на решение или участие в решении вопросов местного значения данного муниципалитета, координацию вопросов общественного контроля.

С 1 января 2017 года вступил в силу Федеральный закон от 23.06.2016 №183-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности общественных палат субъектов Российской Федерации». Важным достижением этого закона стало положение, в соответствии с которым финансовое обеспечение деятельности региональной общественной палаты является расходным обязательством субъекта РФ. Теперь созданы равные условия для деятельности общественных палат субъектов федерации, их формирование и деятельность будет происходить в общем порядке для всей страны, что, несомненно, даст новый импульс развитию взаимодействия институтов гражданского общества с государственными органами и органами местного самоуправления.

Представляется, что следует также двигаться в направлении создания равных условий для деятельности общественных палат (советов) муниципальных образований по меньшей мере в крупных муниципалитетах — городских округах и муниципальных районах, крупных городских поселениях.

Одним из основных показателей вовлечения населения в практику реализации своих социальных прав и обязательств на местном уровне является его участие в добровольческой и благотворительной деятельности.

В процессе работы общественные и некоммерческие организации сталкиваются с множеством проблем, большинство которых связано с неопределенностью правового статуса добровольца, лишь частично определяемого в Федеральном законе от 11.08.1995 №132-ФЗ «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях», что говорит о необходимости совершенствования законодательства в этой сфере.

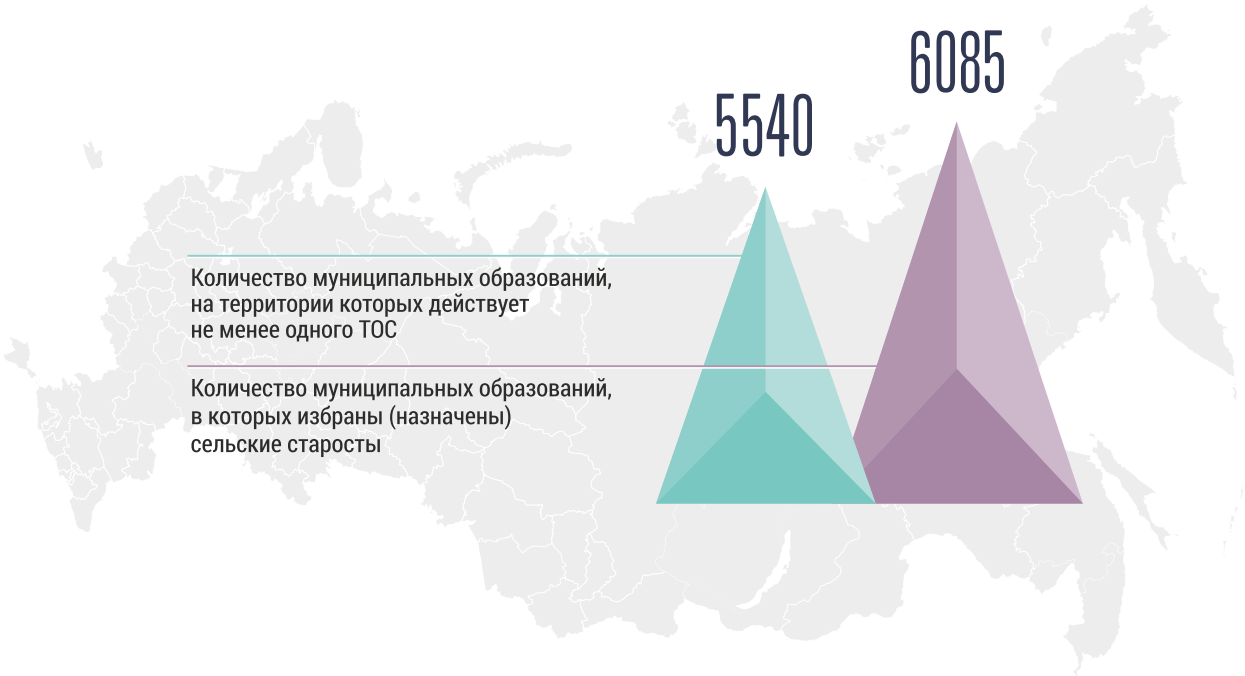
Постоянного внимания со стороны органов местного самоуправления требует и институт территориального общественного самоуправления, его развитие и повсеместное внедрение.

Территориальное общественное самоуправление является важной, может быть даже ключевой формой самоорганизации граждан для осуществления собственных инициатив по вопросам местного значения, выражения своей гражданской активности в муниципалитете.

Территориальное общественное самоуправление является серьезным инструментом как для повышения гражданской активности населения, так и для решения проблем муниципальных образований, в том числе через привлечение внебюджетных ресурсов и развитие добровольческого движения.

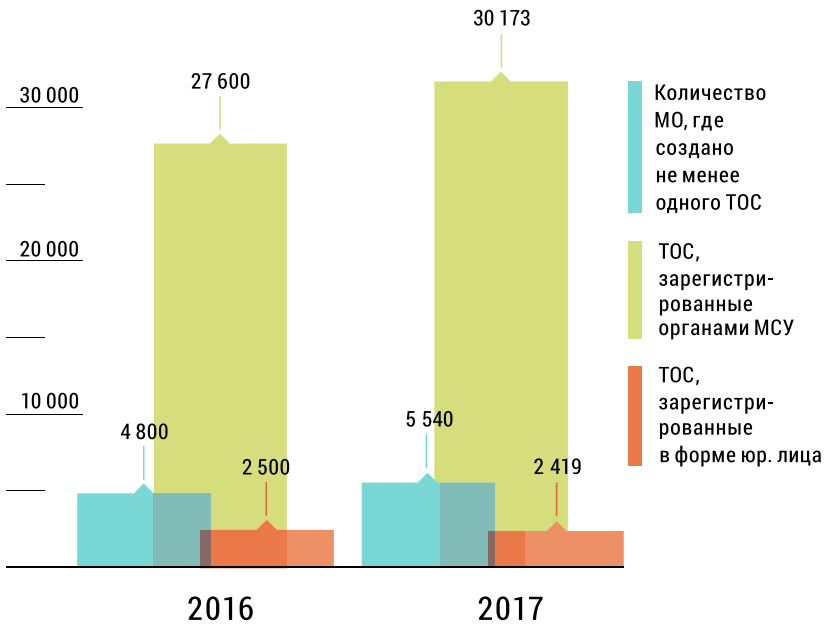
Популяризация и распространение лучших практик работы ТОС, стимулирование создания территориального общественного самоуправления в муниципальных образованиях является перспективным направлением работы органов местного самоуправления.

Этот институт давно существует, он зарекомендовал себя хорошо в отдельных населённых пунктах, особенно в сельских поселениях, есть обширная практика и в крупных городах, где ТОС стали настоящими помощниками муниципальной власти, и это очень правильно.



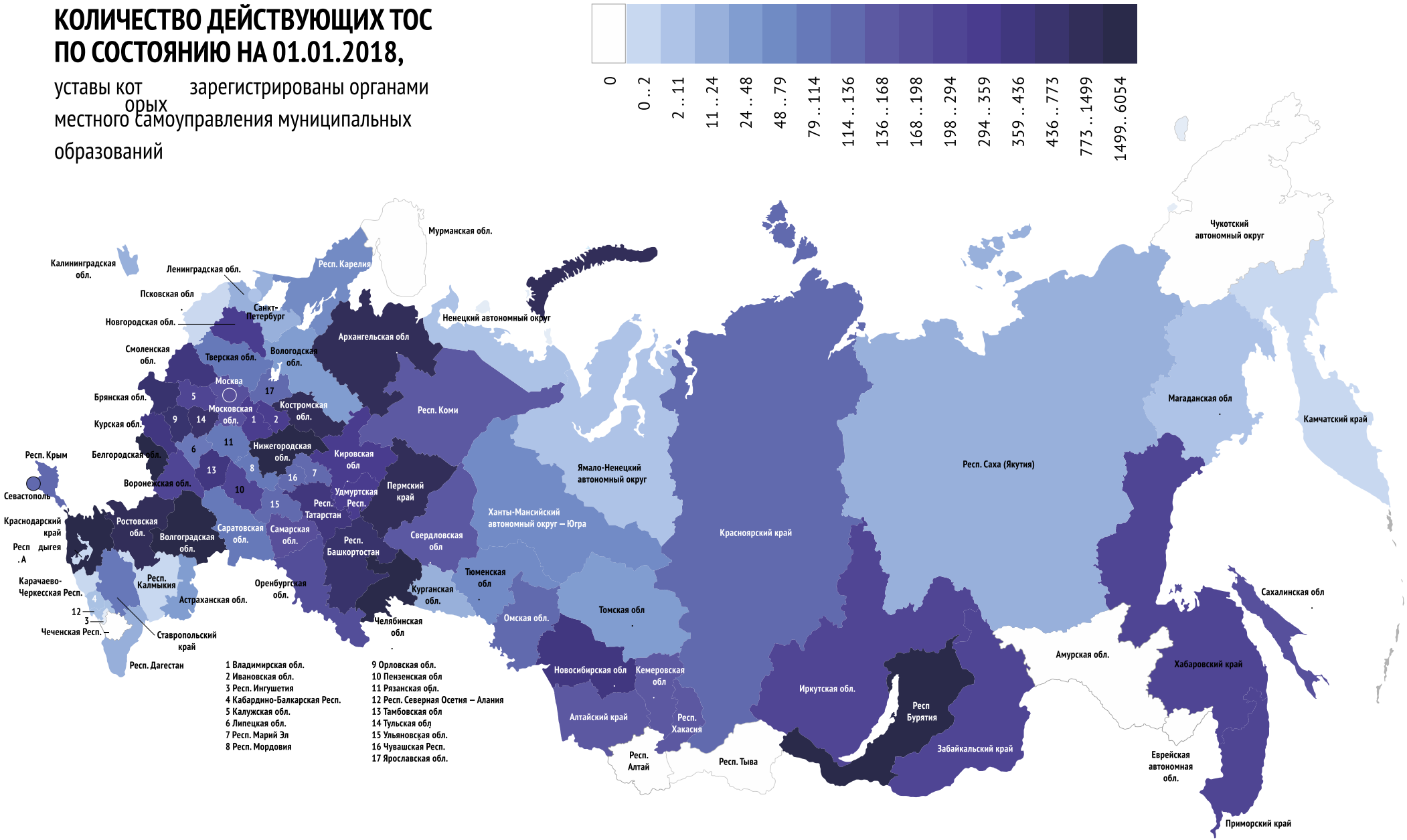
К сожалению, в последнее время в отношении ТОС возникли некоторые проблемы в части определения их статуса в качестве юридического лица. Изменения в Гражданский кодекс 2014 года отнесли ТОС к общественным организациям. А в них, как известно, предполагается индивидуальное членство, что противоречит правовой природе ТОС, в котором такого членства нет и быть не мо-

Численность ТОС в РФ



КОЛИЧЕСТВО ДЕЙСТВУЮЩИХ ТОС ПО СОСТОЯНИЮ НА 01.01.2018,

уставы кот орых зарегистрированы органами местного самоуправления муниципальных образований



жет, как не может его быть в любом территориальном местном сообществе. Полагаем, что стоит сообща поискать возможные пути решения этой проблемы, двигаясь в русле политико-правовой природы ТОС. Если просто оставить всё, как есть, то ТОС с юридическим лицом у нас в стране не будет, а нет юридического лица — нет и хозяйственного взаимодействия с местной властью, нет и собственной хозяйственной деятельности, направленной на решение уставных задач.

Следует отметить, что процесс исправления данной ошибки запущен. По итогам заседания Совета при Президенте РФ по развитию местного самоуправления, состоявшегося 5 августа 2017 года, Правительству РФ было поручено представить предложения о внесении в законодательство РФ изменений, предусматривающих среди прочего установление особенностей регулирования деятельности территориального общественного самоуправления как некоммерческой организации и предоставление территориальному общественному самоуправлению мер поддержки, предусмотренных для социально ориентированных некоммерческих организаций — исполнителей общественно полезных услуг. Соответствующий законопроект готовится, однако работа по нему идет трудно, поскольку, как выясняется, очень сложно решиться внести соответствующее (на самом деле — точечное) изменение в Гражданский кодекс (в часть 3 статьи 50), выделив ТОС в отдельную организационно-правовую форму некоммерческой организации, в которую выделены, например, товарищества собственников жилья и товарищества собственников недвижимости в целом (хотя они, в отличие от ТОС, не только допускают, но и предполагают индивидуальное членство). До этих изменений в Гражданском кодексе (до 2014 года) ТОС как раз и являлось отдельной формой некоммерческой организации.

Ещё один важный момент в деятельности муниципалитетов — это самообложение граждан для решения вопросов местного значения. Вопрос самообложения интересен ещё и тем, что мы знаем опыт ряда субъектов РФ, выделяющих на каждый рубль, собранный гражданами, 3 или 4 рубля из своего бюджета. При этом особо следует подчеркнуть, что самообложение следует рассматривать именно как форму активного участия жителей в осуществлении местного самоуправления, в решении особо значимых задач на конкретной территории, которое при этом получает поддержку государства. Но ждать, что самообложение будет закрывать дыры в бюджете муниципального образования — это в принципе неправильно.

Можно выделить следующие перспективные направления развития институтов местного гражданского общества:

- необходимо внести изменение в Гражданский кодекс понятия ТОС как отдельной, самостоятельной организационно-правовой формы некоммерческих организаций. Требуется принятие отдельного Федерального закона «О территориальном общественном самоуправлении в РФ». Правовое регулирование порядка создания, деятельности, управления, реорганизации и ликвидации ТОС должно носить комплексный характер и быть максимально понятным населению;
- принятие региональных программ поддержки ТОС и принятие Федеральной государственной программы «Развитие ТОС в России» — определив оператором Общенациональную ассоциацию ТОС;

- формирование актива местных сообществ, учеба этого актива под патронатом органов местного самоуправления и создание возможностей для дальнейшего публичного и профессионального роста в сфере местного самоуправления;
- создание общественных советов при органах МСУ, объединяющих видных представителей местных сообществ;
- разработка и принятие пакета нормативных правовых актов, регулирующих порядок участия федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ и органов МСУ в программах поддержки местных инициатив, позволяющих объединять ресурсы разных уровней власти для адресной поддержки местных инициатив, идущих непосредственно от граждан.

Заключение

Правовые основы местного самоуправления характеризуются достаточной степенью разработанности и в целом позволяют решать задачи, стоящие перед местным самоуправлением. В целях обеспечения стабильности законодательства дальнейшие изменения должны носить преимущественно точечный характер.

Особое внимание следует уделить компетенционному статусу муниципальной власти: соблюдению принципа субсидиарности при разграничении полномочий и исключению полномочий, несвойственных природе местного самоуправления. Давно назрела необходимость разработки методики расчета полномочий органов местного самоуправления. Согласно части 2 статьи 9 Европейской хартии местного самоуправления финансовые ресурсы органов МСУ должны быть соразмерны полномочиям, предоставленным им Конституцией или законом.

В части территориальной организации местного самоуправления наблюдаются тенденции по сокращению поселенческого уровня. Происходящие изменения требуют серьезного анализа с позиции обеспечения доступа населения к местному самоуправлению.

В финансово-экономической сфере сохраняются значительные диспропорции в разграничении финансовых полномочий между федеральным центром, регионами и муниципальными образованиями. Наблюдается нехватка квалифицированных кадров, необходимых для исполнения вопросов местного значения, а также для ведения соответствующей бюджетной отчетности на уровне поселений.

Дальнейшее развитие местного самоуправления требует системного подхода и комплексного исследования всех возможных последствий. Современные цифровые технологии позволяют обеспечить глубокий системный анализ и индивидуальный подход к проблемам каждого муниципального образования.

Для решения указанной задачи необходимо создание единого цифрового пространства органов местного самоуправления. С этой целью Конгресс приступил к разработке информационной платформы «Интерактивная карта МСУ 1.0», технические возможности которой позволяют стать единым агрегатором информации о состоянии местного самоуправления в стране. Для учета особенностей и проблем каждого поселения и района созданы личные кабинеты муниципальных образований, которые моделируют систему управления муниципалитетом. «Интерактивная карта МСУ 1.0» именно тот инструмент, который позволит выработать единую бюджетную политику во всех муниципальных образованиях страны с учетом локальной специфики и реальных потребностей в решении вопросов местного значения и сформировать модельный бюджет для каждого вида муниципального образования; поможет комплексно проанализировать муниципальную статистку и выработать критерии качества муниципалитета, позволяющие или не позволяющие проводить те или иные преобразования. Проект Конгресса по созданию аналитической платформы по представлению объективной информации о состоянии местного самоуправления для формирования эффективной государственной политики входит в единую цифровую повестку страны.