

ДОКЛАД

ВСЕРОССИЙСКОЙ АССОЦИАЦИИ РАЗВИТИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

О состоянии местного самоуправления в Российской Федерации в 2019 году, перспективах его развития и предложения по совершенствованию организации местного самоуправления



Москва
2020

Содержание

4	Предисловие
5	Введение
7	I. Роль местного самоуправления в реализации национальных проектов
36	II. Текущее состояние местного самоуправления
36	1. О полномочиях
45	2. О гражданской активности
55	3. О кадрах
68	4. О финансах
88	5. О контроле и надзоре
97	III. Пространственное развитие России: муниципальный аспект
97	1. Территориальные основы местного самоуправления
103	2. Управление агломерационными процессами
109	3. Управление развитием сельских территорий
115	4. Развитие межмуниципального хозяйственного сотрудничества
121	5. Муниципальная статистика и открытые данные

125	IV. Перспективные направления социально-экономического развития территорий муниципальных образований
125	1. Модернизация системы ЖКХ в средних и малых городах и поселках
129	2. Развитие сельской кооперации как формы экономической деятельности
134	3. Развитие нестационарной торговли как значимой части локальной экономики
137	4. Развитие социальной политики на местном уровне
140	5. Развитие туризма на местном уровне
145	6. Развитие международного межмуниципального сотрудничества в экономической сфере
149	Заключение
150	Приложения
151	Предложения по совершенствованию организации местного самоуправления
163	Мониторинг судебной практики
169	Цифровая трансформация муниципального управления

Предисловие

Уважаемые коллеги!

Представляемый доклад продолжает большую экспертную работу советов муниципальных образований по выявлению ключевых тенденций и проблем развития местного самоуправления, подготовке предложений по совершенствованию законодательства и управленческих практик.

Текущий 2020 год ознаменован конституционным преобразованием статуса местного самоуправления — теперь на высшем законодательном уровне закреплено включение муниципального управления в единую систему публичной власти, взаимодействие внутри которой направлено на эффективное обеспечение интересов граждан.

Все чаще муниципальная повестка находит свое отражение в государственных решениях в части комплексного развития сельских территорий, строительства доступного и комфортного жилья, программ по развитию здравоохранения, образования, культуры и многих других важных для населения сфер деятельности.

Действительно, сегодня невозможно вести отраслевую работу без учета муниципальной составляющей. И это — прямой результат сотрудничества муниципального сообщества с органами государственной власти, когда наиболее значимые вопросы муниципального сектора доводятся до органов-регуляторов и входят в их повседневный дискурс.

Доклад подготовлен в логике формирования единой системы публичной власти. Подняты темы национальных проектов, кадров, полномочий, финансов, гражданской активности, пространственного развития и другие.

В этой работе мы особое внимание уделили потенциалу органов местного самоуправления в социально-экономическом развитии территорий. Отличительной особенностью доклада является его высокая репрезентативность, когда каждая из затронутых тем подтверждается муниципальными практиками и результатами межмуниципального сотрудничества.

Надеюсь, что идеи доклада послужат стимулом для принятия конструктивных решений и найдут свое отражение в основах государственной политики в области местного самоуправления.

Виктор Кидяев

*председатель Высшего совета
Всероссийской ассоциации
развития местного самоуправления*

Введение

Основные источники информации:

- региональные доклады о состоянии местного самоуправления в субъектах Российской Федерации, представленные советами муниципальных образований субъектов Российской Федерации;
- тематические мониторинги федеральных органов исполнительной власти;
- наборы открытых данных и сведения из государственных информационных систем «Единый реестр проверок», «Работа в России», Национальный туристический портал;
- экспертные предложения 14 тематических площадок, проведенных в формате «муниципалитет-муниципалитету», собравших 83 спикера и более 2500 участников в июле–августе 2020 года.

Доклад состоит из четырех тематических разделов, общего заключения и приложений.

Первый раздел доклада посвящен подходам и механизмам участия местного самоуправления в реализации национальных проектов.

Во втором разделе рассматривается текущее состояние местного самоуправления в разрезе полномочий, «обратной связи» с населением, кадрового и финансового обеспечения, а также контроля и надзора на муниципальном уровне.

В третий раздел включены предложения в сфере пространственного развития России. Рассмотрены результаты, полученные в связи с преобразованиями муниципальных образований. Даны рекомендации по управлению агломерациями и развитию экономики села.

В четвертом разделе представлены отдельные перспективные направления социально-экономического развития на местах, обладающие наибольшим кумулятивным эффектом для экономического роста территорий — модернизация системы ЖКХ, сельскохозяйственная кооперация, нестационарная торговля, реализация муниципальной социальной политики, туризм и международное экономическое сотрудничество.

В состав основной части доклада также включены 3 мониторинга, которые проведены на основе открытых данных и сведений, размещенным в государственных информационных системах:

- мониторинг вакансий в муниципальном секторе;
- мониторинг результатов проверок в отношении органов местного самоуправления и муниципальных организаций;
- мониторинг туристических объектов на территориях муниципальных образований.

Еще один мониторинг в части судебных решений, актуальных для органов местного самоуправления, опубликован в виде приложения к данному докладу. Также в число приложений включена концепция цифровой трансформации муниципального управления.

I.

Роль местного самоуправления в реализации национальных проектов

Муниципальные задачи в составе национальных проектов

В докладе о состоянии местного самоуправления в Российской Федерации по итогам 2018 года отмечалось, что основным источником финансирования инфраструктурного развития муниципальных территорий являются государственные программы и проекты. Тенденция усилилась в 2019 году в связи с реализацией национальных проектов, принятых для достижения целей Указа Президента от 7 мая 2018 года №204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» (далее — Указ № 204).

В рамках указов Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 года № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» и от 21 июля 2020 года № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года» ставятся общефедеральные задачи, и все они, по сути, задают ориентиры для устойчивого развития страны. Двенадцать национальных проектов, принятых во исполнение Указа № 204, связаны так или иначе с социально-экономическим развитием муниципалитетов, принятием решений органами местного самоуправления, деятельностью муниципальных организаций.

Владимир Путин:

«Именно на местах «фокусируется» абсолютное большинство национальных проектов, причём роль местного самоуправления в их реализации возрастёт многократно, если будут прочные, действенные контакты между муниципалитетами и гражданским обществом».

Проведен анализ паспортов национальных проектов с целью выявления степени возможного участия муниципальных образований в их реализации. Если в составе мероприятий были выявлены прямые поручения в отношении муниципальных образований или же их реализация так или иначе связана с вопросами местного значения, сферой компетенции органов местного самоуправления, развитием муниципальной экономики и социальной сферы, они включались в «муниципальный» перечень. Если во всех мероприятиях паспорта не было ни одного поручения муниципального характера, то весь нацпроект не учитывался в дальнейшей работе.

Было выявлено, что муниципально-ориентированный характер имеют 10 национальных проектов, в которых содержится 1200 поручений-мероприятий. Из них 365 поручений-мероприятий затрагивают муниципальные интересы.

Наибольшая «муниципализация» выявлена в следующих национальных проектах:

- «Демография»: федеральные проекты «Содействие занятости женщин — создание условий дошкольного образования для детей в возрасте до трех лет» и «Старшее поколение»;

- «Жилье и городская среда»: федеральный проект «Формирование комфортной городской среды»;
- «Культура»: федеральный проект «Творческие люди»;
- «Образование»: федеральный проект «Учитель будущего».

Значимая роль органов местного самоуправления в реализации нацпроектов вместе с включением местного самоуправления в единую систему публичной власти ставит вопрос о создании общей (единой) методологической основы для реализации национальных проектов на всех уровнях власти.

По данным Счетной палаты Российской Федерации¹ в 2019 году на достижение национальных целей развития из федерального бюджета было выделено 1,75 трлн рублей, которые освоены в целом на 91,4%. Максимальный показатель освоения — у нацпроекта «Наука» (из 37,9 млрд рублей — 99,1%). Минимальный — у нацпроекта «Экология» (из 55,6 млрд рублей — 66,3%). Максимальные объемы реализации федеральных средств исполнены по нацпроекту «Демография» (498,51 млрд рублей), минимальные — по нацпроекту «Производительность труда и поддержка занятости» (6,2 млрд рублей).

¹ <https://ach.gov.ru/audit-national/na-natsproekty-v-2019-godu-bylo-zatracheno-91-45-zaplanirovannykh-sredstv>

Из доклада Совета муниципальных образований Курганской области

В процессе реализации национальных проектов органы местного самоуправления сталкиваются со следующими сложностями:

1. Проведение конкурсных процедур в рамках Федерального закона от 5 апреля 2013 года №44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»:

- признание закупок несостоявшимися в связи с отсутствием заявившихся участников и необходимость проведения повторных закупок, что влечет значительные временные потери и сокращение нормативных сроков проведения работ;
- низкая материально-техническая обеспеченность потенциальных подрядчиков, в том числе квалифицированными кадрами. Участие в конкурсных процедурах недобросовестных участников;
- длительная процедура подготовки и согласования конкурсной документации.

2. Ограниченные финансовые возможности муниципальных бюджетов затрудняют (осложняют):

- разработку проектно-сметной документации;
- выполнение условий по софинансированию расходных обязательств.

3. Сложная и затратная процедура подготовки проектно-сметной документации и получения заключения государственной экспертизы.

В связи с этим предлагаем:

- рассмотреть возможность предоставления субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации для последующего предоставления целевых межбюджетных трансфертов местным бюджетам на софинансирование мероприятий по разработке проектно-сметной документации на объекты, создаваемые в рамках реализации национальных проектов — в случаях, когда разработка такой документации за счет местного бюджета является затруднительной в силу объективных причин (низкий уровень бюджетной обеспеченности, сложность и большие масштабы проекта).

Остатки неиспользованных бюджетных средств перенесены на 2020 год.

11 декабря 2019 года вопросы исполнения Указа № 204 обсуждались на встрече Президента России Владимира Путина с руководителем Счетной Палаты России Алексеем Кудриным¹. Среди проблем отмечены:

- недостаточно полное отражение показателей Указа № 204 в самих нацпроектах (например, нацпроектом «Экология» не учитываются города, в которых отсутствует централизованное водоснабжение);
- принятой системы показателей нацпроектов не достаточно для полной реализации целей развития страны;
- не все нацпроекты профинансированы таким образом, чтобы добиться поставленных целей во всех регионах;
- недостаточная увязка региональных программ с системой целей Указа № 204 и недостаточное федеральное финансирование указанных программ;
- отсутствие системы мониторинга влияния реализации национальных проектов на экономический рост территорий;
- сложные и длительные процедуры при утверждении и согласовании документов, необходимых для планирования и создания новых объектов по нацпроектам.

Необходимо создать вертикаль реализации нацпроектов

На наш взгляд, помимо отдельных несовершенств законодательства, устраняемых точечными поправками, успешную реализацию нацпроектов также затрудняет отсутствие вертикали реализации нацпроектов от федерального уровня до каждого населенного пункта, где жители должны получить ощутимое повышение качества своей жизни. Между федеральными и региональными проектами существует увязка, подкрепленная как методологически (рекомендациями по разработке и принятию региональных проектов, включая их перечень и состав мероприятий, по организации деятельности проектных офисов и т.д.), так и коммуникационно (на площадке Государственного Совета Российской Федерации, в котором созданы тематические рабочие группы). Однако увязка между региональным и муниципальными уровнями нуждается в доработке.

Очевидны существенные разрывы в коммуникационной части, которые регионы восполняют по своему усмотрению. Например, в 2018–2019 годах до муниципалитетов Тамбовской области региональные планы реализации нацпроектов доведены через Атлас реализации нацпроектов. В Чувашии глав муниципалитетов и их заместителей собрали на большой семинар, в рамках которого они могли обсудить реализацию нацпроектов на тематических круглых столах. В ХМАО — Югре и Ульяновской области проводились выездные стратегические сессии.

В Брянской области региональные проекты реализуются на территории всех муниципальных образований в рамках муниципальных

¹ <http://kremlin.ru/events/president/news/62295>

Из доклада Совета муниципальных образований Курской области

Для более эффективной организации работы муниципалитетов по реализации майского Указа Президента Российской Федерации полагаем целесообразным внести предложения в Правительство Российской Федерации и Государственную Думу Российской Федерации по сокращению срока проведения конкурсных процедур при реализации национальных проектов с 30 дней до 15 дней. Исключить проведение экспертизы проектной документации, как излишне затратной и неэффективной. Ответственность за качество проектных работ при этом возложить на организацию, разработавшую проект.

Из доклада Совета муниципальных образований Ульяновской области

Анализ проведённой Советом муниципальных образований Ульяновской области информации, показывает, что имеется ряд вопросов, которые осложняют работу органов местного самоуправления Ульяновской области по реализации мероприятий в рамках национальных проектов:

- необходимость повышения финансовой обеспеченности бюджетов муниципальных образований в целях реализации национальных проектов. В отдельных случаях, например, в бюджете муниципального образования отсутствуют в необходимом объёме средства для разработки проектно-сметной документации по объектам, создаваемым в рамках национальных проектов, поэтому в региональных программах **ОБЯЗАТЕЛЬНО** должны быть предусмотрены отдельные мероприятия, предполагающие возможность возмещения затрат на разработку ПСД;
- наличие потребности в повышении эффективности системы взаимодействия региональных и местных органов власти, активном привлечении органов местного самоуправления к выработке модельных (типовых) решений для реализации национальных проектов в Ульяновской области (их сейчас очень не хватает);
- необходимость выработки новых комплексных подходов к совершенствованию системы подготовки муниципальных кадров и повышения уровня методического и информационного обеспечения органов местного самоуправления, в том числе по вопросам стратегического планирования и реализации национальных проектов;
- отсутствие в доступном для муниципалитетов виде полной и достоверной статистической информации о деятельности органов местного самоуправления по направлениям реализации национальных проектов в территориальном разрезе и по видам муниципальных образований, необходимой для оценки достижения целей национальных проектов.

Из доклада Совета муниципальных образований Хабаровского края

Существует ряд системных вопросов, требующих решения на федеральном уровне:

1. Полномочия органов местного самоуправления в решении вопросов местного значения, а также переданных государственных полномочий определены Федеральным законом № 131-ФЗ. Полномочия органов местного самоуправления в реализации национальных проектов не определены.
2. В большинстве муниципальных образований отсутствует возможность софинансирования строительства и реконструкции социально значимых объектов и участия в реализации организационных мероприятий национальных (региональных) проектов.
3. Недостаточный уровень компетенций муниципальных служащих при реализации национальных (региональных) проектов на местном уровне.
4. Отсутствует статистическое наблюдение на муниципальном уровне, а также достаточный перечень статистических данных для мониторинга и контроля реализации национальных проектов.

В связи с этим предлагаем проработать возможность создания единой межведомственной информационно-статистической системы проектного управления в регионах и на местах, интегрированной с действующими системами электронного документооборота.

программ. Контроль за исполнением утвержденных планов и заключенных с муниципалитетами соглашений осуществляет Совет по проектной деятельности при правительстве Брянской области, возглавляемый губернатором. Представители органов местного самоуправления включены в составы проектных комитетов, действующих под председательством курирующих заместителей губернатора и координирующих работы по конкретным стратегическим направлениям, а также принимают участие в рабочих совещаниях и других мероприятиях по вопросам реализации национальных проектов. Взаимодействие и проектная работа выстроены в соответствии

с постановлением от 11 декабря 2018 года № 637-п «Об организации проектной деятельности в Правительстве Брянской области».

В Республике Марий Эл также создана функциональная система проектной деятельности: образованы Совет при главе республики по стратегическому развитию, проектной деятельности и реализации национальных проектов, проектные комитеты и ведомственные проектные офисы. Во всех городских округах и муниципальных районах организован ежемесячный мониторинг исполнения мероприятий по планируемым и фактическим объемам финансирования,

Из доклада Совета муниципальных образований Республики Башкортостан

Во исполнение Указа Президента Российской Федерации «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» в Республике Башкортостан и в 63 муниципальных районах и городских округах ведётся реализация мероприятий 12 национальных проектов, основные из которых: «Безопасные и качественные автомобильные дороги», «Жильё и городская среда», «Демография», «Образование», «Культура», «Экология», «Цифровая экономика», «Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы», и 26 региональных проектов.

Для реализации этих проектов на уровне муниципалитетов созданы проектные офисы, осуществляющие координацию реализации проектов, а также определены ответственные лица, непосредственно отвечающие за реализацию проектов, приняты соответствующие муниципальные нормативные акты об организации проектной деятельности по реализации мероприятий региональных проектов в муниципалитетах Республики Башкортостан.

Разработаны и согласованы муниципальные Планы реализации региональных проектов. По проектам, мероприятия которых носят организационный характер и выполняются силами муниципалитета, заключены нефинансовые соглашения с региональными органами исполнительной власти. По проектам, предполагающим выделение финансирования из бюджетов вышестоящих уровней, заключены как финансовые, так и нефинансовые соглашения. Всего заключено 1024 соглашения.

Все мероприятия региональных проектов, по которым выделены финансовые средства, а также связанные с ними целевые индикаторы, указанные в соглашениях, включены в соответствующие муниципальные программы.

В каждом муниципалитете разработаны медиа-планы для информационного сопровождения реализации региональных проектов. Это поэтапные планы на период 2019–2024 годов по освещению вопросов реализации национальных проектов на территориях муниципальных районов и городских округов Республики Башкортостан посредством размещения информации о проектах в СМИ, официальных сайтах органов местного самоуправления, официальных страницах организаций и учреждений в социальной сети и местах наружной рекламы.

Республиканским региональным проектным офисом разработаны методические рекомендации для муниципальных образований по подготовке и мониторингу регпроектов, разработанных на федеральном и региональном уровне.

В целом по Республике Башкортостан будет реализовано 57 региональных проектов.

Предлагаем подготовить предложения по созданию и регулярному наполнению единой открытой базы региональных и муниципальных кейсов достижения национальных целей.

заключения и реализации муниципальных контрактов, подготовки объектов капитального строительства. Созданы и функционируют рабочие группы по направлениям реализации региональных проектов на муниципальном уровне.

В рамках подготовки данного доклада были проанализированы региональные правовые акты о проектной деятельности. Установлено, что участие представителей муниципалитетов в деятельности региональных проектных офисов пока не получило распространения во всех регионах, поиск форм и механизмов взаимодействия продолжается. Также не распространена практика создания муниципальных проектных офисов.

Контрольно-счетные палаты регионов отмечают несовпадения планов и фактов реализации региональных проектов, причем как в части недостижения, так и перевыполнения поставленных показателей, что свидетельствует о невысоком качестве планирования. Полагаем, основной причиной является нехватка квалифицированных кадров, что актуально не только для местных, но и для региональных органов власти.

Но все же ключевой причиной считаем отсутствие управленческой вертикали (проектной, финансовой, методологической, коммуникационной, информационно-статистической) в реализации национальных проектов. **Вертикаль должна быть выстроена от центрального источника политических решений до каждого населенного пункта страны с обязательным включением проектных офисов федерального, регионального и муниципального уровней и их рабочего взаимодействия друг с другом.**

Это состояние на момент написания данного доклада не достигнуто, поэтому, как сообщается в докладе Ассоциации «Совет муниципальных образований Пензенской области», отсутствует ясность: какие мероприятия и какими ресурсами планируется выполнить на территориях по каждому направлению национальных проектов. Практически теми же словами поставили вопрос и коллеги из Ассоциации муниципальных образований Иркутской области: «Неясно, как и какими ресурсами муниципальные образования должны участвовать в реализации национальных проектов».

Необходима вертикаль исполнения нацпроектов. В рамках ее создания целесообразно пересмотреть подходы к кадровому обеспечению муниципалитетов, контролю и надзору на местном уровне, разграничению полномочий и их финансированию, а также к учету мнения граждан. **Нацпроекты дали старт новому этапу развития муниципальных образований — в составе единой системы публичной власти органы местного самоуправления должны получить необходимый объем ресурсов и возможностей для управления устойчивым развитием муниципальных территорий.**

Отсутствие вертикали затрудняет исполнение нацпроектов в целом. Приведем в пример результаты исследования Общероссийского народного фронта, проведенного в рамках проекта «За доступную и качественную медицину в первичном звене».¹ Активистами ОНФ были выявлены факты создания современных и оборудованных ФАПов, буквально, в чистом поле — не подключенных к водоснабжению и водоотведению и не обеспеченных подъездными и пешеходными путями. Кроме того, работа многих новых ФАПов зависит от состояния

¹ <https://onf.ru/project/83944/news/>

Из доклада Совета муниципальных образований Забайкальского края

Реализация масштабных и многоструктурных задач, заложенных в национальных проектах, просто немыслима без высококвалифицированных муниципальных кадров. Систематическое повышение квалификации специалистов администраций муниципальных образований должно стать обязательной составляющей мероприятий краевой программы «Кадры местного самоуправления».

Из доклада Совета муниципальных образований Республики Мордовия

Одной из наиболее важных проблем является превышение предельного уровня софинансирования мероприятий, реализуемых субъектами Российской Федерации в рамках национальных проектов.

Так, для Республики Мордовия уровень софинансирования из федерального бюджета при реализации национальных проектов установлен в размере 98%. Однако фактический уровень софинансирования значительно отличается от установленного, так как в соглашениях о предоставлении межбюджетных трансфертов из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации не учитываются расходы на разработку проектно-сметной документации, подведение инженерных сетей, ввод объекта в эксплуатацию, благоустройство прилегающей территории, текущий ремонт помещений под установку нового оборудования. В случае, когда строится объект муниципальной собственности, проектная документация и заключение государственной экспертизы осуществляется за счет средств муниципального бюджета, что, в свою очередь, несет дополнительную нагрузку на бюджет муниципального образования.

Предлагаем при расчете межбюджетных трансфертов субъектам Российской Федерации на строительство капитальных объектов учитывать не только прямые расходы на строительство, но и сопутствующие затраты на разработку проектной документации, подключение к подводящим сетям, благоустройство прилегающей территории.

Из доклада Совета муниципальных образований Республики Крым

Для эффективной реализации нацпроектов необходимы согласованные действия органов государственной и муниципальной власти.

межпоселковых дорог и транспорта — если дорогу размоет или единственный автобус сломается, фельдшер, проживающий в районном центре, не доедет и медицинскую помощь не окажет. А чтобы люди могли получить помощь 7 дней в неделю, требуется не только комфортное жилье для фельдшера, но и сам фельдшер, который согласится жить в сельской глубинке. Лучше всего такие нюансы и особые потребности видны на местах. Возможно, в этих поселениях было бы целесообразнее привести в порядок дороги и закупить мобильные ФАПы, но мнение муниципалитетов не всегда учитывалось в силу отсутствия у них полномочий в сфере здравоохранения. В результате формально показатель выполнен (ФАПы построены), но жители по-прежнему не могут получить своевременную медицинскую помощь.

Напомним, что в феврале 2019 года Всероссийский Конгресс муниципальных образований провел съезд, в резолюции которого отмечалась необходимость вовлечения муниципального сообщества в планирование, реализацию и корректировку планов мероприятий, направленных на достижение показателей по нацпроектам на территориях. Основной целью съезда было привлечь внимание представителей всех уровней власти к вопросам организации эффективного межведомственного взаимодействия, которое, как показали региональные практики 2019 года, является важнейшим условием достижения целей устойчивого развития экономики и социальной сферы страны. В дальнейшем, наблюдая за развитием событий в регионах, было выдвинуто **предложение о наделении нацпроектов статусом документов стратегического планирования, что позволило бы выстроить единую систему планирования, финансирования и реализации национальных проектов — вертикаль.**

Необходимо привлекать частные инвестиции для достижения национальных целей

Для устойчивого социально-экономического развития территорий требуются не только объекты дорожной, коммунальной и социальной инфраструктуры, но и объекты производства с новыми рабочими местами: жителям нужны работа и зарплата. Причем чем ниже уровень доходов у муниципалитета, тем выше потребности в новых объектах для роста и функционирования экономики и социальной сферы.

На реализацию национальных проектов выделяются колоссальные государственные средства. В муниципалитетах началось строительство новых объектов, но они уже, в свою очередь, требуют дополнительных расходов на сопутствующую инфраструктуру и последующее содержание всего комплекса. Очевидно, что только лишь государственным финансированием здесь не обойтись.

В то же время на все задачи по развитию инфраструктуры выделяемых средств по нацпроектам порой не достаточно. По оценкам экспертов Центра ГЧП¹, непосредственно на развитие инфраструктуры в рамках нацпроектов может быть направлено порядка 15,3 трлн рублей, из них на мероприятия Магистрального плана развития инфраструктуры и нацпроекта «Безопасные и качественные автодороги» выделено около 10,6 трлн рублей. При этом для выхода на уровень устойчивого развития всех своих территорий Россия до 2024 года должна потратить только на дороги и транспорт 17,8 трлн рублей (не хватает 7,2 трлн рублей), а в целом недо-

¹ <https://pppcenter.ru/upload/iblock/0e4/0e47bb71822ded76d93c0de43386dfb9.pdf>

финансирование на всю инфраструктуру до 2040 года составит 10,6 трлн рублей. В связи с этим муниципалитетам, как и государству в целом, необходимы частные инвестиции.

За последние годы сформировалось определенное правовое регулирование концессионной деятельности и государственно- (муниципально-) частного партнерства. Однако соглашения о ГЧП и МЧП¹ в российской практике являются немногочисленными. В настоящее время на всех административных уровнях заключено 25 соглашений о ГЧП/МЧП (1 — федеральное, 6 — региональных, 18 — муниципальных) с общим объемом инвестиций 59,6 млрд рублей, из которых 45,5 млрд рублей являются внебюджетными.

Чаще всего на муниципальном уровне применяется концессия. На начало 2020 года в Российской Федерации заключено почти 3,1 тыс. концессионных соглашений с общим объемом инвестиционных обязательств 1,7 трлн рублей. Наибольшее количество концессий приходится на муниципальный уровень (94%), однако больший объем инвестиций (42%) зафиксирован на федеральном уровне: 92% всех частных инвестиций приходится на проекты дороже 1 млрд рублей, которых насчитывается всего 6% от общего числа.

Как отмечают эксперты Центра ГЧП², такие пропорции сохраняются уже не один год, и изменения маловероятны — инвесторам и банкам интереснее вкладывать деньги в крупные проекты (от 1 млрд рублей и выше). Уточним — в крупные проекты в крупных городах, где на каждый новый объект приходится значительное число потребителей, а в малых городах и селах такой эффект объ-

26 марта 2020 года опубликован протокол вскрытия конвертов с заявками на участие в конкурсе на право заключения концессионного соглашения в отношении модернизации объектов централизованной системы теплоснабжения Юрюзанского городского поселения Челябинской области. Согласно протоколу, на конкурс не было представлено ни одного конверта с заявкой на участие в конкурсе. Комиссией принято решение признать конкурс несостоявшимся.

Концедентом выступает администрация Юрюзанского городского поселения Челябинской области. Объем инвестиций — 795,8 млн руб. Срок соглашения — 13 лет. Объектом соглашения выступают отдельные объекты системы теплоснабжения, находящиеся на территории Юрюзанского городского поселения Челябинской области.

.....
(Источник: <https://investinfra.ru/novosti/v-chelyabinskoj-oblasti-na-konkurs-v-otnoshenii-obektov-teplosnabzheniya-ne-postupilo-zayavok-na-uchastie.html>)

активно недостижим в силу низкой плотности и малочисленности населения.

Популярность института концессии на местном уровне объясняется настоятельными требованиями законодательства передавать в концессионное управление объекты тепло- и водоснабжения, по которым закончился срок договоров аренды. Однако найти концессионера на небольшую котельную или же, наоборот, многокилометровый сельский водопровод оказалось очень непросто.

¹ Федеральный закон «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 13.07.2015 № 224-ФЗ (далее 224-ФЗ)

² <https://pppcenter.ru/upload/iblock/0e4/0e47bb71822ded76d93c0de43386dfb9.pdf>

Из доклада Совета муниципальных образований Томской области

В соответствии с перечнем поручений Президента Российской Федерации в послании Федеральному Собранию одной из важнейших задач для страны является обеспечение экономического роста в среднесрочной перспективе по темпам роста не ниже мировых. В рамках данной задачи обновленной подзадачей для регионов является достижение **«бюджетов развития» (инвестиционные расходы в составе региональных бюджетов)** не менее 15% к 2024 году. В этой связи предлагаем на федеральном уровне предусмотреть разработку подходов к расчету бюджетной обеспеченности для субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, учитывающих реализацию данной подзадачи.

В ряде случаев нежелание инвесторов становится партнерами отдаленных и малых муниципалитетов объясняется не только длинным сроком окупаемости вложений, но и необходимостью дополнительных затрат для постановки передаваемых в концессию объектов на учет и оформление соответствующей документации. Не каждый инвестор согласится вести такую работу, а у муниципалитетов отсутствуют необходимые средства и кадры.

Некоторое время назад к процессу привлечения частных инвестиций в муниципалитеты подключились субъекты Российской Федерации. Порой регионы берут на себя расходы по постановке на учет коммунальных объектов и сетей поселений, оформлению документации, из отдельных муниципальных проектов формируют укрупненные проекты, выступают гарантами по возврату вложенных инвестиций, дают инвесторам налоговые льготы и оказывают всевозможную организационную помощь. В связи с этим наблюдается укрупнение проектов в тех отраслях, где инвестиции традиционно были небольшими (до 1 млн рублей) — теплоснабжение, водоснабжение, благоустройство обществен-

ных пространств. Полагаем, что институт концессии с регионально-муниципальным участием мог бы получить ощутимый импульс к развитию и в отношении объектов социальной инфраструктуры, если рассмотреть подходы к формированию региональных бюджетов.

Кроме того, действующие правила участия субъектов Российской Федерации в муниципальных концессиях не позволяют определять непосредственно в тексте соглашения региональные финансовые обязательства, даже если регион готов на себя такие обязательства принять. Как правило, региональное софинансирование оформляется в виде дополнительного трансферта, условия направления которого находится за рамками и проекта, и регионального закона о бюджете, а также подлежат самостоятельному и дополнительному учету и контролю. Устранение правовых барьеров для участия субъектов Российской Федерации в качестве стороны концессионного соглашения позволит включать в документ гарантии и финансирование со стороны региона, а также контролировать исполнение другими сторонами своих обязательств, что очевидно приведет к повышению инвестиционной

Из доклада Совета муниципальных образований Республики Карелия

Реализация Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 года № 204 (ред. от 19 июля 2018 года) «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» осложняется отсутствием потенциальных крупных инвесторов для развития производств на территориях муниципальных районов, отсутствием рабочих мест для трудоустройства молодежи, особенно в производственной сфере.

Например, в Медвежьегорском районе остановлен ранее действующий лесопильный завод, который располагался в городе Медвежьегорске на берегу Онежского озера, годовой объем производства 65 тыс. куб. м пиломатериалов, численность работников 250–260 человек. На территории предприятия ранее были две линии сортировки, сушилка пиломатериалов, подъездные железнодорожные пути (железнодорожный тупик), причал — находится в аварийном состоянии, котельная.

Не используется в полную меру территория ранее действующей Медвежьегорской РЭБ флота. Приостановлена работа нового горнопромышленного предприятия ООО «Корунд».

Нет новых производств. **Самостоятельно привлечь инвесторов на муниципальный уровень крайне сложно.**

В связи с этим предлагаем проработать возможное внедрение в практику органов публичной власти по привлечению инвестиций и взаимодействию с инициаторами проектов, кредитно-финансовыми организациями и институтами развития (в т.ч. в рамках сотрудничества с городами-побратимами) институт «единого координатора», позволяющий эффективно производить отбор, подготавливать к реализации и реализовывать инвестиционные проекты с участием (господдержкой) со стороны исполнительных органов государственной власти Российской Федерации, и (или) исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, и (или) исполнительных органов местного самоуправления:

- разработать и принять на уровне Российской Федерации концепцию развития института софинансирования (фонда софинансирования) инвестиционных проектов, реализуемых по системе «единого координатора» (за основу предлагается принять механизм отбора, рассмотрения, подготовки к реализации и реализации инвестиционных проектов, апробированный в рамках конкурса «Регионы — устойчивое развитие»);
- создать при заинтересованном органе исполнительной власти Российской Федерации постоянно действующий рабочий орган по подготовке предложений, направленных на становление и развитие института «единого координатора» на федеральном, региональном и муниципальном уровнях.

Из резолюции заседания Комитета по муниципально-частному партнерству:

Основные причины, сдерживающие эффективное развитие МЧП в Российской Федерации:

- усложненность процедур оценки эффективности и определения сравнительного преимущества проекта МЧП;
- отсутствие единого методологического центра — государственного органа, который был бы вправе давать разъяснения о применении законодательства о концессионных соглашениях и законодательства о муниципально-частном партнерстве;
- нормативные ограничения по привлечению заемного финансирования от системообразующих банков;
- отсутствие квалифицированных кадров, которые могли бы участвовать в реализации механизма МЧП как со стороны бизнеса, так и со стороны органов власти;
- отсутствие института государственных гарантий со стороны субъектов Российской Федерации по платежным обязательствам муниципальных образований;
- сложность процедуры согласования проекта с различными структурами: уполномоченным органом местного самоуправления, уполномоченным органом субъекта Российской Федерации;
- во многих муниципальных образованиях к настоящему времени не определены органы, уполномоченные согласовывать проекты МЧП;
- дефициты бюджетов большинства муниципальных образований;
- оспоримость включения механизма минимальной гарантированной доходности в концессионные проекты и проекты МЧП, а также тех или иных требований к участнику конкурса в рамках предквалификации (в первую очередь, к финансовому состоянию, опыту работы), установления возможности подтверждения таких требований третьими лицами;
- невозможность компенсации расходов на разработку инициативы проигравшему конкурсному участнику частного инициатора;
- отсутствие коммуникационных площадок (проектных офисов), позволяющих оперативно обмениваться опытом, участвовать в экспертизе проектных и нормотворческих инициатив, объединить всех экспертов на рынке МЧП (в финансовой, юридической, маркетинговой, отраслевой сферах) для оказания практического содействия как органам местного самоуправления, так и частным инвесторам.

привлекательности муниципальных проектов, в том числе и для банков.

Выявлены правовые барьеры в организации исполнения укрупненных проектов. Даже если они проработаны, эти документы не могут получить статус концессионного соглашения, т.к. существующие формулировки закона вынуждают концессионера заключать по итогам совместного конкурса несколько соглашений с каждым муниципалитетом и регионом (если соответствующие полномочия не переданы муниципальному образованию) в той части имущества, которая принадлежит или будет принадлежать на праве собственности соответствующему публично-правовому образованию. Разрешение заключать единое соглашение по укрупненным концессиям позволит синхронизировать права и обязанности всех сторон, а также ключевые сроки и гарантии в одном документе, что снизит издержки на подготовительной стадии и повысит привлекательность подобных проектов для всех участников, включая финансово-кредитные организации.

Инвесторов и кредиторов настораживают высокие риски невозврата долгосрочных инвестиций в связи с невозможностью оперативно и по согласию сторон вносить изменения в тексты концессионных соглашений. Для указанных изменений требуется получить положительное заключение антимонопольного органа, у которого предусмотрена своя многодневная процедура рассмотрения заявки. Также действующие правила предоставления антимонопольным органом согласия на изменение условий концессионного соглашения, утвержденные постановлением Правительства России от 24 апреля 2014 года № 368, содержат весьма ограниченный перечень оснований для изменений условий концессий, не предусматривающий наступление кризисных рисков.

При этом необходимые сведения о состоянии объектов инфраструктуры, финансово-экономическом положении инвесторов и кредиторов, подрядчиков доступны в государственных информационных системах, что позволяет существенно сократить время принятия решений, автоматизировав аналитическую работу.

Эксперты особо обращают внимание и на то, что законодательство не дает однозначный ответ — можно или нельзя применять концессии для развития IT-сервисов, создания и внедрения технологий «умного города». В условиях ограниченного государственного финансирования по данному направлению внесение информатизации в перечень направлений концессионной деятельности на местном уровне могло бы ускорить цифровую трансформацию муниципалитетов, прежде всего, региональных столиц и иных крупных городов.

Проблемы привлечения частных инвестиций в муниципальную экономику были рассмотрены на заседании Комитета по МЧП. Помимо несовершенств или административных барьеров отмечено отсутствие коммуникационных площадок (проектных офисов), которые позволили бы регионам, муниципалитетам, частным инвесторам и экспертам вести постоянный диалог. Полагаем, что данное предложение целесообразно реализовать в рамках работы по совершенствованию организации проектной деятельности на всех уровнях публичной власти (федеральном, региональном и муниципальном) и обязательно в рамках общей работы по достижению национальных целей.

Кроме того, из общей дискуссии о проблемах и перспективах привлечения частных инвестиций на муниципальные территории выпала тема взаимодействия

муниципальных образований с «малыми» местными инвесторами — с предпринимателями и сельхозкооперативами. Конечно, представители данной категории бизнеса пока еще сами нуждаются в поддержке. Однако если они будут устойчиво получать достаточную прибыль от своей деятельности, то смогут стать основными партнерами для малых и сельских муниципалитетов. В этом случае им потребуются особые меры информационной, методической, организационной, а также налоговой поддержки и упрощенные механизмы инвестирования и возврата инвестиций.

Методические рекомендации Правительства России

25 августа 2020 года аппарат Правительства России письмом № П6–51690 распространил по субъектам Российской Федерации «Методические рекомендации по организации участия органов местного самоуправления в реализации региональных проектов». Безусловно, выход и распространение этого документа по субъектам Российской Федерации является важнейшим шагом к выстраиванию вертикали реализации нацпроектов и поэтому приветствуется муниципальным сообществом.

Рекомендации в целом направлены на устранение межведомственных разрывов в организации проектной деятельности на территориях по исполнению Указа № 204. Здесь указаны способы отражения муниципального участия в реализации региональных проектов в региональных и муниципальных документах. Даны перечни рекомендуемых форм и задач участия представителей местного самоуправления в проектной деятельности на региональном уровне, в т.ч. в планировании реализации

национальных проектов на территории субъектов Российской Федерации. За основу соглашений о достижении на территории муниципалитета результатов регионального проекта, относящихся к вопросам местного значения, рекомендовано применять типовую форму соглашения между руководителем федерального проекта и руководителем регионального проекта (утв. протоколом заседания президиума Совета при Президенте России по стратегическому развитию и национальным проектам от 17 декабря 2018 года № 15).

В рекомендациях указано, что «в состав координационного органа субъекта Российской Федерации, образованного при высшем должностном лице (руководителе высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта Российской Федерации или его заместителе в целях рассмотрения вопросов организации и реализации проектной деятельности в субъекте Российской Федерации, по решению (предложению) руководителя координационного органа могут включаться главы отдельных муниципальных образований, в которых достигаются результаты региональных проектов». Коротким словом «могут» допускается возможность выбора: могут включаться, а могут и не включаться. К сожалению, это слово использовано в формулировках всех рекомендаций по организации взаимодействия между региональным и муниципальным уровнями, что не соответствует конституционному принципу единой системы публичной власти.

Кроме того, пунктом 3 раздела «Общие положения» дан перечень форм участия органов местного самоуправления в реализации региональных проектов. Считаем, что только одновременное применение всех упомянутых форм позволит муниципалитетам стать полноценными участниками

реализации национальных проектов. Однако в рекомендациях нигде об этом не говорится, из чего можно сделать вывод о необязательности исполнения данного пункта как в полном объеме, так и частично.

Активизация регионально-муниципального диалога

В рамках нацпроектов в 2019 году была проведена колоссальная работа на всех уровнях публичной власти. Созданы новые социально- и экономические значимые объекты, получила мощный импульс к развитию дорожная инфраструктура, все территории охватила работа по поддержке малого и среднего бизнеса, содействия развитию сельхозкооперации, а также возрождению культуры и физкультуры в сельской местности. В школах всех регионов начали создаваться «точки роста», на удаленные территории поехали кванториумы. В сельских поселениях стали вновь строиться ФАПы и амбулатории. Впервые на системной основе публичная власть и общество обратили внимание на экономически обоснованную необходимость специализированной социальной поддержки пожилых граждан. Нацпроекты «Жилье и городская среда», «Демография», «Образование», «Здравоохранение», «Культура», «Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы», «Безопасные и качественные автомобильные дороги», «Экология» стали в 2019 году решающими для формирования годовых планов работы органов местного самоуправления.

Вместе с большими объемами федерального финансирования нацпроекты создали дополнительную мотивацию к акти-

визации регионально-муниципального диалога, в т.ч. на площадках советов муниципальных образований субъектов Российской Федерации.

Так, решением съезда Совета муниципальных образований Санкт-Петербурга от 21 февраля 2019 года основные направления деятельности Совета на 2019 год были определены в соответствии с Указом № 204.

Вопрос участия органов местного самоуправления Тверской области в реализации Указа № 204 был основным в повестке заседания правления Ассоциации «Совет муниципальных образований Тверской области», которое состоялось 22 февраля 2019 года. В ходе заседания совместно с правительством региона были определены кураторы по реализации национальных проектов.

В 2019 году в План совместных действий органов государственной власти Томской области и органов местного самоуправления, который ежегодно утверждают губернатор региона и председатель Совета муниципальных образований, внесено обеспечение реализации Указа № 204. Кураторами региональных проектов установлено сетевое межведомственное взаимодействие с органами местного самоуправления. Совет муниципальных образований в течение года проводил межведомственные встречи (заседания президиума и комиссий Совета, семинары и консультации), на которых обсуждался ход реализации региональных проектов, включая проблемные вопросы. «Проведение вышеуказанных мероприятий позволило интегрировать представителей органов местного самоуправления Томской области в процесс реализации региональных проектов, а также усилить контроль с их стороны за своевременностью и качеством реализации мероприятий

Из доклада Совета муниципальных образований Тверской области

На реализацию каждого нацпроекта выделяются огромные средства, но деньги — лишь механизм. Главное зависит от людей, от их готовности работать на благо собственного будущего. Проекты не зря называют не просто федеральными или ведомственными, а и национальными (считай: народными). Если люди ничего не делают, чтобы изменить свою жизнь, перемены сами не придут. Любой проект, любая программа начинается с человеческого неравнодушия.

Предлагаем выработать наиболее применимые типовые механизмы вовлечения в реализацию национальных и региональных (муниципальных) проектов таких институтов как ТОС, сельские старосты, общественные советы при органах местного самоуправления, в том числе с применением механизмов инициативного бюджетирования, самообложения и иных форм финансового и (или) трудового участия населения в реализации региональных (муниципальных) проектов.

Из доклада Ассоциации муниципальных образований Иркутской области

При реализации нацпроекта «Здравоохранение» актуальнейшим вопросом для Иркутской области является дефицит медицинских кадров. Несмотря на то, что полномочия по привлечению медицинских кадров в учреждения здравоохранения не относятся к компетенции органов местного самоуправления Иркутской области, муниципальными образованиями разработаны муниципальные программы по предоставлению дополнительных мер поддержки для медицинских работников. Предусмотрены различные выплаты медицинским работникам: «подъемные» молодым специалистам, единовременные выплаты при поступлении на работу (независимо от возраста); размер денежных выплат в муниципальных образованиях зависит от возможностей каждого местного бюджета. Предоставляются служебные жилые помещения медицинским работникам. Также, в связи с необходимостью досрочного выхода на работу в медучреждение, по ходатайству главного врача медицинским работникам выделяются путевки в дошкольные образовательные организации.

в соответствующих муниципалитетах», — говорится в докладе Совета муниципальных образований Томской области.

В Кемеровской области главы и руководители заинтересованных подразделений местных администраций участвовали в разработке и обсуждении особенностей реализации национальных проектов на сове-

Из доклада Совета муниципальных образований Пензенской области

Главная цель Указа Президента — обеспечить экономический рост и повысить качество жизни граждан. Муниципалитеты должны стать полноценными участниками реализации национальных проектов, и во главу угла необходимо поставить важнейший субъект взаимоотношений, ради которого формируются национальные проекты. Это человек — основной фактор в местном социально-экономическом развитии каждой территории — и его качество жизни в России. На уровне муниципальных территорий должна быть сформулирована и реализована важнейшая идеология и реальная программа, необходимая для современной России: «Формирование социально ориентированного общества в новом качестве развития местной демократии».

Задачей для всех уровней власти, местного самоуправления и населения является адекватное понимание друг друга. Для этого необходимо научиться одному понятийному языку через призму системы «Публичного Менеджмента Качества» и понимания всеми этого управленческого принципа «КАЧЕСТВО».

Качество публичного управления определяет качество результатов, а в нашем случае — достигается качество жизни. Поэтому учить надо не только будущих и действующих муниципальных служащих, а также и население. Необходимо учить реальной местной демократии с участием в местном управлении населения в формате ТОС, необходимо учить реальной диверсификации экономики на основах местной, локальной экономики в условиях существующей реальности.

Вторая задача образования — воспитание гармонично развитой и социально ответственной личности. Это может произойти только на основе внедрения на уровнях основного общего, среднего специального и высшего образования новых целевых методов обучения и воспитания в системе общественных отношений, в том числе — на основе современных целевых образовательных технологий, обеспечивающих освоение учащимися базовых навыков общественного и местного самоуправления, местной демократии.

С этой целью необходимо сформировать и внедрить в программу общего и высшего образования систему знаний о важной роли непосредственного участия населения в местном самоуправлении. Тем самым мы сможем реализовать предлагаемую национальную идею — формирование социально ориентированного общества и социально активной личности.

щениях, стратегических сессиях и других мероприятиях, проводимых исполнительными органами государственной власти Кемеровской области-Кузбасса. По итогам мероприятий в каждом муниципалитете

утверждены стратегии социально-экономического развития на период до 2035 года, увязанные по целям и задачам с Указом № 204.

Из доклада Совета муниципальных образований Самарской области

Муниципальными образованиями в течение 2019 года были приложены серьезные усилия к качественной реализации национальных проектов. Помимо освоения средств, предоставленных из федерального и областного бюджетов, многие муниципальные образования использовали дополнительные средства для достижения целевых показателей национальных проектов.

Так, муниципалитетами практиковались:

по национальному проекту «Демография»:

- предоставление дополнительных мер поддержки семьям с детьми, находящимся в трудной жизненной ситуации;
- обеспечение бесплатным питанием в общеобразовательных организациях детей из многодетных семей;
- использование в работе с населением мобильных бригад, состоящих из сотрудников различных учреждений, для проведения встреч с жителями, разъяснения законодательства и обсуждения наиболее важных вопросов;
- создание новых общедоступных информационных ресурсов по вопросам поддержки семей с детьми;
- адаптация парковых и рекреационных зон для занятий населения физической культурой и спортом (проект «Спорт — норма жизни»);
- использование инструкторов-методистов по месту жительства с вовлечением в занятия физкультурой жителей среднего и старшего возраста, популяризация скандинавской ходьбы;
- внедрение программ производственной гимнастики в трудовых коллективах;
- повышение компьютерной грамотности людей пожилого возраста и проведение для них лекций по пенсионному законодательству и финансовой грамотности (проект «Старшее поколение»);
- вовлечение лиц старшего поколения в волонтерство;

по национальному проекту «Здравоохранение»:

- принятие муниципальных программ и других муниципальных актов, направленных на привлечение квалифицированных кадров в систему здравоохранения (в муниципальных образованиях с дефицитом таких кадров);
- создание служебного муниципального жилищного фонда для квалифицированных кадров здравоохранения;

I. Роль местного самоуправления в реализации национальных проектов

- доведение до населения информации о факторах риска развития социально значимых заболеваний, необходимости регулярного прохождения профилактических осмотров;

по национальному проекту «Образование»:

- использование сертификатов персонифицированного финансирования дополнительного образования детей;
- предоставление дополнительных муниципальных стипендий отличникам учебы и премий одаренным детям в удаленных от городского округа Самара муниципальных районах — как этап подготовки кадров для муниципальных районов;

по национальному проекту «Жилье и городская среда»:

- проект «Твой конструктор двора»;
- заключение энергосервисных контрактов для энергосбережения в сетях уличного освещения;

по национальному проекту «Экология»:

- создание общедоступного реестра мест (площадок) накопления твердых коммунальных отходов с предоставлением гражданам возможности подачи заявок на увеличение их количества и оперативным рассмотрением таких заявок;
- приобретение передвижных экологических лабораторий для мониторинга загрязнений атмосферного воздуха и других показателей в сфере экологии;
- привлечение в систему экологического контроля общественных экологических инспекторов;

по национальному проекту «Безопасные и качественные дороги»:

- заключение контрактов жизненного цикла при ремонте дорог;

по национальному проекту «Культура»:

- расширение форматов культурной и досуговой деятельности учреждений культуры с использованием ресурсов разных направлений (культура, образование, спорт) и приданием таким учреждениям многофункциональности;
- обсуждение и исполнение муниципальных программ в сфере культуры с местным сообществом, в том числе молодежью;
- организация позитивного разностороннего летнего досуга граждан;
- использование многофункциональных передвижных культурных центров в сельской местности.

Из доклада Совета муниципальных образований Кемеровской области — Кузбасса

В числе предложений по совершенствованию механизмов участия органов местного самоуправления в реализации национальных проектов следует отметить следующие:

- повышение уровня методического и информационного обеспечения участия органов местного самоуправления в реализации мероприятий в рамках национальных проектов;
- разработка и утверждение федеральными органами исполнительной власти необходимых методических материалов по организации участия органов местного самоуправления в реализации региональных проектов для обеспечения достижения целевых показателей соответствующих национальных проектов;
- повышение финансовой обеспеченности бюджетов муниципальных образований в целях реализации национальных проектов, например, в случае отсутствия в бюджете муниципального образования необходимого объема средств для разработки проектно-сметной документации по объектам, создаваемым в рамках национальных проектов;
- повышение эффективности системы взаимодействия региональных и местных органов власти, более активное привлечение представителей органов местного самоуправления к принятию решений по реализации национальных проектов в субъектах Российской Федерации;
- выработка новых комплексных подходов к совершенствованию системы подготовки и обучения муниципальных кадров по вопросам проектной деятельности.

В Ханты-Мансийском автономном округе в 2018 и 2019 годах проведены серии выездных стратегических сессий «Югра — 2024», охвачены все территории региона. Участвовали представители всех уровней власти, общественности и бизнеса. По итогам сессий 2018 года разработано порядка 220 предложений, свыше 100 из них были интегрированы в государственные

и муниципальные программы и проекты. Из этих предложений «выросла» половина проектов НКО, получивших в 2019 году гранты губернатора ХМАО — Югры. В 2019 году сессионная работа была продолжена. Руководители муниципалитетов вместе с представителями органов власти и общественниками округа обсудили промежуточные итоги работы по реализации

нацпроектов, риски невыполнения принятых планов и пути их минимизации. Была проведена компоновка предложений, выработаны «коллективные» цели и пути их достижения.

Применительно к работе по реализации нацпроектов следует отметить и тенденцию к укреплению доверия граждан к системе власти в целом. Тенденцию поддерживает риторика представителей власти, которые, говоря о создании новых объектов и институтов, в качестве высшей управленческой ценности позиционируют человека с его запросами на качество жизни, экономической деятельности и самореализации, включая участие в разработке и контроле за реализацией решений о развитии территорий.

Важнейшим проявлением такого доверия является трудовое и финансовое вовлечение граждан в реализацию национальных проектов. Еще с 2016 года в рамках приоритетного проекта «Формирование комфортной городской среды» одним из ключевых показателей эффективности является вовлечение граждан в различные работы по благоустройству, принятие планировочных решений, выбор дизайна общественных пространств и многое другое. Используемая в рамках приоритетного проекта система рейтингового голосования граждан позволила формировать обратную связь и снижать социальную напряженность.

Такая тенденция была сохранена и в рамках национального проекта «Жилье и городская среда», а многие практики вовлечения граждан в социально значимую деятельность стали тиражироваться между муниципальными образованиями и регионами. Вопросы развития обратной связи нашли отражение в перечне поручений Президента Российской Федерации от 1 марта 2020 года № 354-Пр.

Муниципальные практики

В рамках экспертной деятельности были выявлены и представлены на тематической площадке по вопросам проектного управления в муниципалитетах примечательные муниципальные практики.

В городе Нижневартовске Ханты-Мансийского автономного округа-Югры функционирует проектный офис, сформированный на базе Управления инвестиций и Управления архитектуры и градостроительства, возглавляемый заместителем главы города. Муниципальный проектный офис реализует множество проектов различного типа, большинство из которых имеют муниципальный характер и состоят в строительстве и модернизации различных объектов. Портфель офиса насчитывает 34 муниципальных проекта в самых разных отраслях — градостроительство, образование, социальная политика, дорожное хозяйство и многое другое.

Примером повышения прозрачности и вовлечения общественности в проектную деятельность стала практика работы проектного офиса администрации Тутаевского района Ярославской области. Сотрудники офиса проходят постоянное повышение квалификации по наиболее перспективным управленческим технологиям, в том числе системе PRINCE2. На официальном сайте администрации Тутаевского района Ярославской области ведется электронная база данных проектов, визуализация текущего состояния и основных параметров проектов. Ключевыми характеристиками проектов для их поддержки проектным офисом являются принесение качественных изменений социального или экономического характера в результате создания продукта проекта, кроссфункциональность работ и межфункциональное взаимодействие органов муниципальной власти.

Внедрение проектного управления сочетается с использованием современных цифровых технологий, что демонстрировалось на примере практики работы Центра управления регионом в г. Реутове Московской области. Проект позволяет обеспечивать постоянный мониторинг работы городского хозяйства. Центр управления регионом является базовой платформой для внедрения «Умного города». В нем внедрено более 20 систем, среди которых управление тепло- и водоснабжением, видеонаблюдение во дворах и на улицах, распознавание государственных номеров транспортных средств, управление раздельным сбором мусора и контроль наполнения контейнеров, управление вывозом ТКО, отслеживание распространения коронавирусной инфекции COVID —19, работа с порталом контрольно-надзорной деятельности «Проверки Подмосковья».

Формы участия муниципальных образований в достижении национальных целей

Из-за коронавируса реализация национальных целей, определенных в Указе Президента России от 7 мая 2018 года № 204, Указом от 21 июля 2020 года № 474 была перенесена с 2024 года на 2030 год. На момент написания данного доклада еще не был утвержден Единый план достижения национальных целей развития Российской Федерации на период до 2024 года и на плановый период до 2030 года.

В то же время установлено, что работа значительного ряда муниципалитетов по реализации своих программ и проектов в той или иной степени направлена или может быть направлена на достижение пяти ключевых национальных целей развития:

- Сохранение населения, здоровье и благополучие людей.
- Возможности для самореализации и развития талантов.
- Комфортная и безопасная среда для жизни.
- Достойный, эффективный труд и успешное предпринимательство.
- Цифровая трансформация.

Фундаментом этой работы является институт стратегического планирования на муниципальном уровне.



Общий прирост численности населения

Муниципальные проекты и программы по направлениям:

- стратегическое планирование на местном уровне;
- строительство комфортного жилья эконом-класса, арендного и социального жилья (в т.ч. для работников социальных учреждений);
- содействие строительству служебного жилья и объектов инфраструктуры для сотрудников предприятий;
- благоустройство и развитие общественных и дворовых пространств;
- модернизация и развитие ЖКХ;
- развитие образования;
- развитие культуры;
- поддержка многодетных и малоимущих граждан, беременных женщин и женщин с детьми, оказавшихся в трудной жизненной ситуации (в т.ч. с привлечением НКО, волонтеров, благотворителей);
- развитие торговли;
- развитие интернет- и мобильной связи;
- развитие гражданского общества на местном уровне, поддержка общественных инициатив.

Повышение продолжительности жизни

Муниципальные проекты и программы по направлениям:

- стратегическое планирование на местном уровне;
- укрепление общественного здоровья;
- защита детей, молодежная политика;
- активное долголетие;
- качественное водоснабжение и водоотведение;
- снижение негативного воздействия на окружающую среду;
- озеленение;
- поддержка торговли экологически чистыми продуктами питания;
- создание мест массового отдыха населения (парков, пляжей, рекреационных зон и т.п.).

Повышение доли граждан, систематически занимающихся физической культурой и спортом

Муниципальные проекты и программы по направлениям:

- стратегическое планирование на местном уровне;
- создание и развитие общественной и дворовой спортивной инфраструктуры;
- развитие дворового спорта для граждан разных возрастных категорий;
- организация спортивно-массовых мероприятий, спартакиад, фестивалей.

Снижение уровня бедности

Муниципальные проекты и программы по направлениям:

- стратегическое планирование на местном уровне;
- повышение инвестиционной привлекательности муниципального образования;
- поддержка МСП, развитие кооперации и субконтракции;
- развитие промышленности;
- развитие сельского хозяйства;
- развитие и поддержка занятости и рынка труда (в т.ч. профориентация, создание системы подготовки кадров для организаций, работающих на территории муниципального образования, формирование муниципальной занятости для лиц с ограниченными возможностями здоровья);
- поддержка народных промыслов и ремесел (в т.ч. формирование и продвижение территориальных брендов);
- развитие энергоснабжения и энергоэффективности;
- модернизация и развитие дорожно-транспортной инфраструктуры;
- развитие въездного туризма;
- развитие института социального контракта;
- поддержка многодетных и малоимущих граждан (в т.ч. с привлечением НКО, волонтеров, благотворителей);
- развитие образования;
- развитие культуры.



Формирование эффективной системы выявления, поддержки и развития способностей и талантов у детей и молодежи

Муниципальные проекты и программы по направлениям:

- стратегическое планирование на местном уровне;
- развитие образования;
- развитие культуры;
- развитие и поддержка занятости и рынка труда (в т.ч. профориентация, создание системы подготовки кадров для организаций, работающих на территории муниципального образования, формирование доступной занятости для лиц с ограниченными возможностями здоровья);
- поддержка народных промыслов и ремесел (в т.ч. формирование и продвижение территориальных брендов);
- развитие дворового спорта для детей и молодежи.

Увеличение числа посещений культурных мероприятий

Муниципальные проекты и программы по направлениям:

- стратегическое планирование на местном уровне;
- развитие культуры;
- развитие образования;
- защита детей, молодежная политика;
- поддержка многодетных и малоимущих граждан (в т.ч. с привлечением НКО, волонтеров, благотворителей);
- активное долголетие.

Увеличение общей численности граждан, вовлеченных центрами (сообществами, объединениями) поддержки добровольчества (волонтерства) на базе образовательных организаций, некоммерческих организаций, государственных и муниципальных учреждений, в добровольческую (волонтерскую) деятельность

Муниципальные проекты и программы по направлениям:

- стратегическое планирование на местном уровне;
- развитие гражданского общества на местном уровне, поддержка общественных инициатив;
- развитие образования;
- развитие культуры;
- защита детей, молодежная политика;
- укрепление общественного здоровья;
- благоустройство и развитие общественных и дворовых пространств;
- поддержка многодетных и малоимущих граждан (в т.ч. с привлечением НКО, волонтеров, благотворителей);
- комплексное развитие сельских территорий.

Повышение степени вовлеченности граждан Российской Федерации в систему патриотического и духовно-нравственного воспитания

Муниципальные проекты и программы по направлениям:

- стратегическое планирование на местном уровне;
- патриотическое воспитание населения;
- сохранение межнационального мира и согласия;
- развитие образования;
- развитие культуры;
- защита детей, молодежная политика;
- развитие гражданского общества на местном уровне, поддержка общественных инициатив.



Комфортная и безопасная среда для жизни

Снижение выбросов опасных загрязняющих веществ, оказывающих наибольшее негативное воздействие на окружающую среду и здоровье человека

- Муниципальные проекты и программы по направлениям:**
- градостроительное и территориальное планирование;
 - повышение энергоэффективности жилого фонда и объектов инфраструктуры;
 - модернизация и строительство дорожно-транспортной инфраструктуры;
 - качественное водоснабжение и водоотведение.

Доля твердых коммунальных отходов, направленных на обработку, в общем объеме коммунальных отходов

- Муниципальные проекты и программы по направлениям:**
- градостроительное и территориальное планирование;
 - организация накопления (сбора) ТКО;
 - развитие раздельного сбора ТКО;
 - развитие гражданского общества на местном уровне, поддержка общественных инициатив

Доля дорожной сети городских агломераций, находящаяся в нормативном состоянии

- Муниципальные проекты и программы по направлениям:**
- стратегическое планирование на местном уровне;
 - градостроительное и территориальное планирование;
 - постановка на кадастровый учет земельных участков и объектов инфраструктуры;
 - снижение административных барьеров для получения разрешений на строительство капитальных объектов инфраструктуры;
 - модернизация и строительство дорожно-транспортной инфраструктуры.

Ежегодный прирост среднего индекса качества городской среды

- Муниципальные проекты и программы по направлениям:**
- градостроительное и территориальное планирование;
 - формирование комфортной городской среды;
 - комплексное развитие (благоустройство) сельских территорий;
 - модернизация и строительство дорожно-транспортной инфраструктуры;
 - поддержка МСП, развитие торговли;
 - развитие ЖКХ;
 - развитие гражданского общества на местном уровне, поддержка общественных инициатив.

Увеличение количества семей, улучшивших жилищные условия

- Муниципальные проекты и программы по направлениям:**
- стратегическое планирование на местном уровне;
 - градостроительное и территориальное планирование;
 - организация учета граждан, нуждающихся в улучшении жилищных условий (в т.ч. в рамках предоставления муниципальной услуги в электронном виде);
 - развитие института социального контракта;
 - расселение аварийного и ветхого жилья;
 - повышение энергоэффективности жилого фонда;
 - строительство комфортного жилья эконом-класса, арендного и социального жилья (в т.ч. для работников социальных учреждений);
 - содействие строительству служебного жилья и объектов инфраструктуры для сотрудников предприятий;
 - поддержка молодых и многодетных семей в виде выделения земельных участков под ИЖС, обеспеченных коммунальной инфраструктурой, либо предоставления альтернативных (финансовых) форм поддержки;
 - развитие комплексной застройки земельных участков, выделенных под жилищное строительство.

Увеличение объемов жилищного строительства

- Муниципальные проекты и программы по направлениям:**
- стратегическое планирование на местном уровне;
 - градостроительное и территориальное планирование;
 - постановка на кадастровый учет земельных участков и объектов инфраструктуры;
 - снижение административных барьеров для получения разрешений на строительство капитальных объектов;
 - расселение аварийного и ветхого жилья;
 - модернизация и строительство коммунальной инфраструктуры;
 - строительство комфортного жилья (в т.ч. для работников арендного и социального);
 - содействие строительству служебного жилья для сотрудников и объектов инфраструктуры земельных участков, предприятий;
 - развитие комплексной застройки земельных участков, выделенных под жилищное строительство;
 - комплексное развитие сельских территорий;
 - модернизация и строительство дорожно-транспортной инфраструктуры;
 - поддержка промышленности (производство стройматериалов, мебели).

Экологическое оздоровление водных объектов, вклиная реку Волгу, озера Байкал и Телетское

- Муниципальные проекты и программы по направлениям:**
- градостроительное и территориальное планирование;
 - постановка на кадастровый учет земельных участков и объектов инфраструктуры;
 - обеспечение экологической безопасности объектов водопользования и водоснабжения;
 - участие в мониторинге качества водных объектов на территории муниципального образования;
 - участие в мониторинге качества водных объектов на территории муниципального образования;

Достойный, эффективный труд



и успешное предпринимательство

Реальные располагаемые денежные доходы населения

Реальный темп роста экспорта несырьевых неэнергетических товаров

Индекс физического объема инвестиций в основной капитал

Численность занятых в сфере малого и среднего предпринимательства, включая индивидуальных предпринимателей

Муниципальные проекты и программы по направлениям:

- стратегическое планирование на местном уровне;
- градостроительное и территориальное планирование;
- постановка на кадастровый учет земельных участков и объектов инфраструктуры;
- снижение административных барьеров для получения разрешений на строительство капитальных объектов;
- поддержка МСП, развитие кооперации и субконтракции;
- развитие промышленности;
- развитие сельского хозяйства.
- поддержка народных промыслов и ремесел;
- развитие въездного туризма;
- развитие и поддержка занятости и рынка труда (в т.ч. профориентация, создание системы подготовки кадров для организаций, работающих на территории муниципального образования, формирование доступной занятости для лиц с ограниченными возможностями здоровья).

Цифровая **НЦ 5** трансформация



«Цифровая зрелость»
ключевых отраслей экономики
и социальной сферы, в том числе
здравоохранения и образования,
а также государственного
управления

Муниципальные проекты и программы по направлениям:

- электронный документооборот;
- предоставление муниципальных услуг в электронном виде;
- создание и ведение баз статистических данных о социально-экономическом состоянии муниципального образования;
- внедрение электронных сервисов обратной связи с гражданами;
- внедрение технологий «умного города» в системы управления муниципальным хозяйством.

Доля домохозяйств,
имеющих широкополосный
доступ к информационно-
телекоммуникационной сети
интернет

Муниципальные проекты и программы по направлениям:

- стратегическое планирование на местном уровне;
- градостроительное и территориальное планирование;
- постановка на кадастровый учет земельных участков и объектов инфраструктуры;
- снижение административных барьеров для получения разрешений на строительство капитальных объектов;
- развитие интернет- и мобильной связи.

**Доля массовых социально
значимых услуг, доступных
в электронном виде**

Муниципальные проекты и программы по направлениям:

- электронный документооборот;
- предоставление муниципальных услуг в электронном виде;
- внедрение электронных сервисов обратной связи с гражданами.

II.

Текущее состояние местного самоуправления

1. О полномочиях

Несовершенство системы разграничения полномочий между уровнями публичной власти

Полномочия

В условиях конституционного закрепления местного самоуправления в единой системе публичной власти и реализации национальных проектов вопрос совершенствования системы муниципальных полномочий приобрел особую значимость.

Если по итогам 2018 года региональные советы муниципальных образований в основном указывали на несоответствие большого объема полномочий ограниченным местным бюджетам, то **по итогам 2019 года часто поступают предложения о расширении перечня муниципальных полномочий, чтобы местные власти совместно с населением могли полноценно участвовать в развитии своих территорий.**

Например, Совет муниципальных образований Пензенской области отмечает, что передача на муниципальный уровень полномочий с закреплением необходимых финансовых источников может иметь следующие положительные аспекты:

- позволит реализовать индивидуальный подход в определении и предоставлении того или иного блага для населения, так как именно муниципальная власть учитывает все особенности территории;

Владимир Путин:

«Вы знаете, к каким проблемам в образовании, здравоохранении, да и в других сферах приводит разрыв между государственным и муниципальным уровнями власти. И такая разделенность, запутанность полномочий прежде всего отрицательно сказывается на людях. Предусмотренные законодательством общие для всех граждан права, возможности и гарантии в разных регионах и муниципалитетах обеспечиваются по-разному. Это несправедливо по отношению к человеку и несёт прямую угрозу нашему обществу и целостности страны. Считаю необходимым закрепить в Конституции принципы единой системы публичной власти, выстроить эффективное взаимодействие между государственными и муниципальными органами. При этом полномочия и реальные возможности местного самоуправления — самого близкого к людям уровня власти — могут и должны быть расширены и укреплены».

- местные власти лучше осведомлены о потребностях населения и проще вступают в обратную связь;
- существует прямая подотчетность выборного должностного лица перед населением.

Актуальные вопросы делегирования полномочий

Советы муниципальных образований не первый год отмечают активное развитие института делегирования отдельных государственных полномочий на местный уровень.

Муниципальным образованиям в последнее время передаются десятки полномочий, в частности:

- по созданию административных комиссий для рассмотрения дел об административных правонарушениях;

- по обеспечению жилыми помещениями детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей;
- по предоставлению мер социальной поддержки по оплате жилищно-коммунальных услуг и компенсационным выплатам для отдельных категорий граждан (ветеранов, инвалидов, бывших военнослужащих) и многим другим направлениям.

Большую часть делегированных полномочий составляют государственные полномочия субъектов Российской Федерации.

При этом на практике при реализации переданных полномочий возникает ряд системных проблем в большинстве муниципальных образований: недостаточное финансовое, кадровое, методическое и организационное обеспечение.

Показательным примером, иллюстрирующим недостаточность предоставляемых

субвенций для полного и качественного исполнения переданных государственных полномочий, является передача полномочий по обеспечению жильем детей-сирот.

Так, в один из муниципальных районов Республики Башкортостан на предоставление жилья детям-сиротам было направлено более 8 млн рублей. Полученная сумма составляет 24% от необходимого объема финансирования, позволяющего приобрести только 9 жилых помещений. В результате на дотационные муниципалитеты возложено исполнение финансово необеспеченных полномочий, что противоречит действующему законодательству, согласно которому переданные на местный уровень отдельные государственные полномочия должны исполняться за счет и в пределах субвенций из регионального бюджета.

В результате этого органы местного самоуправления привлекаются к ответственности за неисполнение судебных решений о предоставлении жилья детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей. По данным советов муниципальных образований причинами, препятствующими исполнению подобных судебных решений, являются:

- несвоевременное предоставление местным бюджетам субвенций на осуществление отдельных государственных полномочий;
- субвенции на исполнение государственных полномочий выделяются без учета времени, необходимого для их освоения (строительство жилья или его закупка и перевод в муниципальную собственность);
- в суде органы прокуратуры не учитывают объем субвенций и очередность их предоставления;

- также взыскивается исполнительский сбор, усиливая нагрузку на местные бюджеты, а должностные лица привлекаются к ответственности, вплоть до уголовной.

Таким образом лавинообразно растет объем судебных расходов и расходов на оплату различных санкций, которые ложатся на местные бюджеты.

Изложенная выше проблема применима ко многим делегированным полномочиям и свидетельствует о необходимости изменения подходов к контролю за исполнением муниципалитетами переданных госполномочий. **Следует прекратить практику привлечения местных администраций и их руководителей к ответственности за неисполнение переданных госполномочий при отсутствии надлежащего государственного финансирования.**

Ситуация усугубляется еще и тем, что неисполнение судебных требований в отношении непрофинансированных госполномочий имеет крайне негативные последствия:

- арест имущества муниципального образования в обеспечение заявленных прокурорами требований;
- штраф, наложенный на главу администрации муниципального образования;
- предупреждение главе муниципальной администрации от судебного пристава-исполнителя о злостном неисполнении судебного решения с последующим возбуждением уголовного дела по статье 315 Уголовного кодекса Российской Федерации;

Из доклада Совета муниципальных образований Красноярского края

Субъекты Российской Федерации, наделяя органы местного самоуправления государственными полномочиями, устанавливают методику расчета нормативов для определения общего объема субвенций, предоставляемых местным бюджетам из бюджета субъекта Российской Федерации для осуществления соответствующих государственных полномочий, по собственному усмотрению. Как правило, методики расчета субвенций не предусматривают потребности в помещениях, оргтехнике, транспорте и т.д., отсутствует расчет необходимых трудовых затрат.

Из доклада Совета муниципальных образований Курской области

Передаваемые государственные полномочия в значительной мере недофинансируются. Так в прошедшем году субвенция местным бюджетам на организацию мероприятий при осуществлении деятельности по обращению с животными без владельцев на 5 городских округов выделено 9,7 млн рублей, на 28 районов — 8,5 млн рублей, что крайне недостаточно. Это приводит к жалобам населения на исполнение этих функций, большой численности безнадзорных животных. Согласно закону Курской области «О наделении органов местного самоуправления Курской области отдельными государственными полномочиями по организации проведения мероприятий по отлову и содержанию безнадзорных животных» количество работников, осуществляющих эти полномочия в муниципальных районах установлено из расчета 0,1 штатной единицы. При нормативе затрат на оплату труда на одну штатную единицу в размере 2541 тыс. рублей в год, это получается 25,4 тыс. рублей в год или 2,11 тыс. рублей в месяц.

Согласно опросу Совета муниципальных образований Курской области из 22 районов, представивших ответы, 17 (77%) сообщили о нехватке средств на переданные государственные полномочия.

Из доклада Ассоциации муниципальных образований Иркутской области

Министерством финансов Иркутской области при оценке сбалансированности бюджетов муниципальных образований средства, отвлекаемые на выполнение государственных полномочий, считаются отвлеченными необоснованно, и при расчете потребности в финансовой поддержке не учитываются. Полагаем, что такой подход необоснован.

- увольнение главы администрации муниципального образования в связи с возбуждением уголовного дела.

Эксперты признают, **что вопрос недостаточности финансирования касается не только делегированных, но и собственных полномочий органов местного самоуправления.** По мнению Совета муниципальных образований Кемеровской области — Кузбасса, **проблема связана с отсутствием официально закрепленных объективных нормативов затрат на решение вопросов местного значения.** Зачастую не разработаны методики расчета расходных обязательств органов местного самоуправления, позволяющие оценить минимально необходимые затраты на решение возложенных на муниципальных образования вопросов местного значения. Дополнительные сложности возникают на уровне бюджетного планирования и контроля за предоставлением и расходованием бюджетных средств.

Повышение эффективности процесса планирования зависит от наличия соответствующих материальных и кадровых ресурсов. Исполнение муниципалитетами полномочий по формированию и утверждению бюджета, а также осуществлению контроля за его исполнением без достаточного объема кадровых и технологических ресурсов, приводит к сбоем бюджетного процесса.

Возвращаясь к теме делегированных полномочий, следует обратить внимание на позиции ряда советов муниципальных образований. Так, советы муниципальных образований Пермского края, Республики Хакасия, Белгородской и Псковской областей отмечают, что в связи с наибольшей приближенностью к населению органы местного самоуправления могут осуществлять отдельные государственные полномо-

1. О полномочиях

чия с большей эффективностью, чем государственные органы.

В качестве положительной практики делегирования отдельных государственных полномочий можно привести пример из Краснодарского края. Органы местного самоуправления Анапы, Армавира, Геленджика, Краснодара, Новороссийска, Сочи, Ейского, Крымского и Туапсинского районов впервые стали полноправными участниками проекта по государственному жилищному надзору и лицензионному контролю. По итогам 2019 года Госжилинспекцией края совместно с органами местного самоуправления проведено 7267 внеплановых проверок, что почти в 1,4 раза больше в сравнении с 2018 годом. В результате этих контрольных мероприятий выявлено 35341 нарушение, выдано 3408 предписаний, составлено 3856 протоколов об административных правонарушениях, вынесено постановлений об административных правонарушениях на общую сумму 58 млн рублей. Анализ проделанной работы выявил необходимость увеличить со следующего года численность муниципальных служащих с 19 до 31 человека, а также разграничить полномочия между Госжилинспекцией края и органами местного самоуправления.

Перераспределение полномочий

Сохраняет актуальность вопрос перераспределения муниципальных полномочий на региональный уровень.

Чаще всего на вышестоящий уровень публичной власти передаются полномочия в области природопользования, архитектуры, градостроительной деятельности, территориального планирования, полномочия

по организации в границах поселения электро-, тепло- и газоснабжения, полномочия по организации водоснабжения и водоотведения, транспортного обслуживания населения, дорожной деятельности, торговли, рекламы.

Эксперты указывают на двойственный характер института перераспределения полномочий. С одной стороны, он позволяет избежать финансовой, кадровой и организационно-технической нагрузки на муниципалитеты, с другой — на региональный уровень отдаются стратегически значимые и ресурсонаполненные полномочия.

Например, Совет муниципальных образований Республики Карелия отмечает, что перераспределение полномочий по предоставлению земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена, отрицательно сказывается на эффективности использования территориальных ресурсов. Отдаленность места рассмотрения заявлений от места жительства заявителей и от места расположения испрашиваемых земельных участков усложняет процесс рассмотрения заявлений и принятия решений. Фиксируется снижение количества заключенных договоров и, как следствие, снижение объема дохода бюджета от продажи земельных участков, от арендной платы за землю.

Вместе с тем передача полномочий по электро- и теплоснабжению с муниципального уровня на уровень Республики Карелия существенно изменила в лучшую сторону ситуацию с организацией теплоснабжения на территории района, обеспечением населения услугами теплоснабжения высокого качества. Благодаря централизации полномочий по теплоснабжению стало возможно привлечение крупного инвестора, способного полностью модернизировать систему те-

плоснабжения района. На уровне муниципальных образований это было невозможно ввиду отсутствия финансовых средств. Разовые ремонты объектов теплоснабжения, выполняемые муниципалитетами, не давали должного эффекта и оставляли риски срывов отопительных периодов.

Совет муниципальных образований Самарской области не первый год в региональных докладах обращает внимание на риск сокращения кадрового потенциала муниципалитетов в связи с чрезмерным использованием института перераспределения полномочий. Важно обеспечить все условия, чтобы по истечении срока перераспределения полномочие могло исполняться самими органами местного самоуправления на качественно новом уровне.

В целом можно сказать, что институт перераспределения полномочий при правильном его применении может быть эффективным инструментом оптимизации полномочий местного самоуправления с учетом региональных и местных условий.

Передача полномочий по соглашениям

Органы местного самоуправления в целом положительно оценивают практику передачи полномочий иному уровню власти на договорной основе. Она позволяет оптимизировать нагрузку на органы местного самоуправления поселений и точно учитывать социально-экономические, кадровые, климатические и другие объективные факторы.

Как показывает практика, чаще всего полномочия передаются от поселений муниципальным районам. Как правило в сфе-

ре землепользования и территориального планирования (утверждение генеральных планов, правил землепользования и застройки, земельный контроль), в сфере жилищно-коммунального хозяйства и инфраструктуры (включая организацию электро-, тепло-, газо-, водоснабжения и водоотведения), в финансовой сфере (бюджет), в сфере культуры (библиотечное обслуживание, муниципальные архивы) и др. От муниципальных районов поселениям чаще всего передаются полномочия в сфере дорожной деятельности, в сфере безопасности (участие в профилактике экстремизма и терроризма, укрепление межнационального мира и согласия), в ритуальной сфере и др.

Советы муниципальных образований Красноярского и Пермского края, Республики Башкортостан, Кемеровской, Свердловской, Томской и целого ряда других областей в качестве основной причины передачи полномочий с поселенческого уровня на районный называют острую нехватку специалистов со специализированным образованием (инженеры отраслей экономики, инженеры-сметчики и др.). Районные специалисты осуществляют помощь в формировании документов, отчетов в сфере жилищно-коммунального хозяйства и дорожной деятельности. В некоторых сельских поселениях нет даже бухгалтеров, вследствие чего передаются полномочия по организации исполнения бюджетов поселений и контроль за их исполнением.

Несмотря на то, что реализация договорного механизма имеет ряд очевидных положительных моментов, также возникает риск снижения значимости поселенческого уровня местного самоуправления. По мнению Совета муниципальных образований Республики Бурятия, глава поселения с администрацией остаются при минимальном наборе полномочий, снижается и ответ-

ственность за решение вопросов местного значения на уровне поселения.

В целом по стране не сформирована практика определения полномочий, первоочередных к передаче, что обусловлено разнообразием состояния муниципалитетов, их потребностей и возможностей.

Вместе с тем, можно определить критерии передачи полномочий по соглашениям, соблюдение которых позволит достичь максимально положительного эффекта:

- единообразие процедур оформления переданных полномочий;
- достаточность финансовых и материальных ресурсов, основанная на применении единых методик определения размера необходимых бюджетных средств.

Терминологическая неопределенность

Советы муниципальных образований Санкт-Петербурга, Пермского и Приморского краев, Белгородской, Брянской, Кемеровской, Курской, Смоленской, Томской, Ульяновской областей отмечают необходимость внесения терминологической определенности в нормативные правовые акты, регулирующие деятельность органов местного самоуправления.

Отсутствие такой определенности приводит к разночтению в исполнении полномочий и снижению качества предоставляемых услуг населению. Так, в зависимости от содержания понятий «организация ритуальных услуг» и «организация библиотечного обслуживания населения», или «участие

Из доклада Совета муниципальных образований Республики Бурятия

Представительные органы поселений МО «Заиграевский район» одними из первых приняли решения о передаче полномочий по формированию, исполнению и контролю за исполнением бюджетов поселений на уровень района.

Централизация полномочий поселений по исполнению бюджета помогла решить кадровую и материально-техническую проблемы. Кроме того, передача бюджетных полномочий позволила за счет сокращения расходов на бухгалтерию перенаправить средства на другие полномочия.

Из доклада Совета муниципальных образований Кемеровской области — Кузбасса

Передача полномочий поселениями также осуществлялась по причинам:

- централизации учреждений на уровне муниципальных районов в целях экономии бюджетных средств, контроля за их эффективным использованием и обеспечением бесперебойной работы специализированных служб в территориях. Например, это относится к полномочиям по организации в границах поселения электро-, тепло-, газо- и водоснабжения населения (в среднем на исполнение полномочия направлялось 43,6% от общего объема межбюджетных трансфертов), созданию условий для организации досуга и обеспечения жителей поселения услугами организаций культуры (37,3% от общего объема межбюджетных трансфертов), организация библиотечного обслуживания населения, формирование архивных фондов поселения;
- отсутствия на территории поселений квалифицированных специалистов и структурных подразделений для реализации возложенных полномочий (организация и осуществление мероприятий по работе с детьми и молодежью в поселении, обеспечение условий для развития на территории поселения физической культуры и массового спорта, утверждение генеральных планов, правил землепользования и застройки поселений).

Из доклада Совета муниципальных образований Курской области

В тексте Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» термин «организация» применительно к различным ситуациям употребляется 12 раз, термин «создание условий» 8 раз, «участие» 5 раз, «содействие» 1 раз. Помимо указанных терминов в тексте указанного закона используются и другие оценочные термины. Так термин «осуществление» используется девять раз, «обеспечение» восемь раз и «оказание поддержки» два раза. Тем самым в тексте только Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ содержится 7 оценочных терминов, которые употребляются применительно к 45 различным полномочиям.

в профилактике терроризма и экстремизма» и «участие в организации деятельности по накоплению твердых коммунальных отходов», или «создание условий для реализации мер, направленных на укрепление межнационального и межконфессионального согласия» и «создание условий для развития малого и среднего предпринимательства» будут зависеть конкретные действия ответственных лиц.

Поэтому устранение неопределённости и конкретизация оценочных терминов будет способствовать эффективной деятельности органов местного самоуправления.

Дублирование вопросов местного значения по разным видам муниципальных образований

Анализ действующего законодательства показал наличие случаев закрепления одинаковых вопросов местного значения за разными уровнями местного самоуправления. В результате на практике сложно определить границы полномочий и ответственности каждого уровня власти в соответствующей сфере, поскольку четкого разграничения компетенции нет даже в отраслевом законодательстве.

Например, некоторые вопросы местного значения в Федеральном законе № 131-ФЗ сформулированы совершенно идентично для поселений и муниципальных районов: осуществление мероприятий по обеспечению безопасности людей на водных объектах, охране их жизни и здоровья (пункт 26 части 1 статьи 14 и пункт 24 части 1 статьи 15); создание условий для развития местного традиционного народного художествен-

ного творчества (пункт 13.1 части 1 статьи 14 и пункт 19.2 части 1 статьи 15) и др.

Совет муниципальных образований Смоленской области отмечает, что применительно к поддержке сельского хозяйства, малого и среднего предпринимательства, социально ориентированных некоммерческих организаций и добровольчества Федеральный закон № 131-ФЗ использует при описании вопросов местного значения поселений и районов термины «содействие» и «создание условий». Это не позволяет разграничить компетенцию между муниципальными районами и поселениями, поскольку понятия синонимичны. Профильные федеральные законы также не проводят различий между формами поддержки, возможными со стороны органов местного самоуправления разных видов муниципальных образований.

2. О гражданской активности

Развитие общественной инициативы на муниципальном уровне

Организационно-правовая природа местного самоуправления требует вовлечения населения в различные управленческие процессы на местном уровне. На региональном и федеральном уровне активно работают механизмы различных опросов, рейтинговых голосований, коллективного выдвижения идей, функционируют общественные палаты субъектов Российской Федерации, действуют крупные общественные объединения. В то же время муниципальный уровень обладает большим потенциалом для взаимодействия непосредственно с гражданами, поскольку наиболее приближен к населению.

Степень гражданской активности напрямую связана с результатами учета мнения жителей при принятии управленческих решений. Разрывы между процедурами «обратной связи» и принятия решений влекут риски социальной напряженности. **В составе единой системы публичной власти функции органов местного самоуправления по организации «обратной связи» должны быть усилены обязательным учетом их результатов в работе органов государственной власти.**

В 2019 году положительный тренд к активизации гражданского участия в местном самоуправлении, отмеченный в докладе прошлого года, усилился. Возросла численность и значимость ТОСов и сельских старост в управлении территориями. Регионы и муниципалитеты все чаще стали создавать финансовую мотивацию к самоорганизации граждан в форме субсидий или грантов для общественных проектов и инициативного бюджетирования. В связи с этим можно наблюдать сращивание обеих форм, когда ТОС или сельский староста ведет регулярную системную работу (в т.ч. обеспечивает информационный обмен между жителями территории и органами местного самоуправления) и создает общественно-значимый проект,

с которым участвует в конкурсах на получение бюджетных грантов или субсидий. Фактически, здесь региональные и муниципальные конкурсы, помимо способа привлечь дополнительные средства на территории, выступают формой поощрения для ТОСа или сельского старосты.

Так, в Ленинградской области поддержку проектам сельских старост также оказывают в рамках инициативного бюджетирования. В 2019 году на реализацию проектов, выдвинутых жителями, было направлено 441,3 млн рублей из областного бюджета, 104,3 млн рублей из местных бюджетов, и 11,1 млн рублей собрано гражданами и предпринимателями. Всего реализовано 592 проекта по ремонту дорог и уличного освещения, благоустройству придомовых территорий, детских и спортивных площадок, скверов, кладбищ, оборудованию контейнерных площадок, улучшению водоснабжения и противопожарной безопасности.

В Пермском крае объединили фонды и механизмы двух ранее независимых конкурсов — социально-значимых проектов ТОС и общественных инициатив в рамках инициативного бюджетирования.

Получили развитие самообложение и иные формы участия жителей в формировании комфортной среды. Например, в сельских поселениях Владимирской области активно привлекают пожертвования сезонно проживающего населения (дачников) для дорожного строительства и ремонта и благоустройства. Область софинансирует такие проекты в соотношении «50 на 50».

Важно отметить, что многообразие форм общественного участия в местном самоуправлении отражается и на региональном законодательстве. Так, в Орловской области нет института сельских старост, но работа-

ют старшие по сельским населенным пунктам: 351 человек в 61 сельском поселении на территории 7 муниципальных районов. Эти представители местных сообществ наделены региональным законом, муниципальными уставами и нормативно-правовыми актами правами присутствовать на заседаниях представительного органа, получать копии муниципальных нормативных правовых актов, быть принятыми в первоочередном порядке должностными лицами органов местного самоуправления, муниципальных предприятий и учреждений, расположенных на территории муниципального образования. Органы местного самоуправления содействуют деятельности старших по сельским населенным пунктам, могут самостоятельно осуществлять материальное стимулирование их деятельности, а также компенсировать их расходы, понесенные в связи с осуществлением полномочий.

Территориальное общественное самоуправление и сельские старосты

В России действует более 30 тыс. ТОСов, около 29 тыс. сельских старост, что позволяет вести активную работу по выявлению и обеспечению продвижения местных инициатив в самых различных сферах — благоустройство, культура, жилищно-коммунальное хозяйство, строительство дорог и многое другое.

Основная роль ТОСов и сельских старост в системе местного самоуправления — роль коммуникатора с местными сообществами, выявление их интересов и проблем, донесение инициатив граждан до органов местного самоуправления.

Наиболее востребованными направлениями этих форм местной гражданской активности являются:

- встраивание ТОСов и сельских старост в механизмы обратной связи с населением по самым различным вопросам;
- использование потенциала ТОСов и сельских старост для развития предпринимательских инициатив на местах, сельской кооперации;
- включение ТОСов и сельских старост в механизмы общественного контроля за исполнением управленческих решений разных уровней.

В связи с этим важнейшими вопросами остаются обеспечение учета предложений ТОС и сельских старост в повседневной работе органов местного самоуправления, предоставление им возможностей по привлечению финансовых средств на грантовой основе, встраивание в систему общественно полезных услуг, наделение новыми общественно значимыми функциями.

По итогам 2019 года, прежде всего, необходимо отметить рост численности ТОС со статусом юридического лица.

По состоянию на 28 августа 2020 года на портале НКО¹, который ведет Минюст России, зарегистрировано 1369 ТОС со статусом юридического лица, из них 275 получили юридическую регистрацию в 2019 году — первой половине 2020 года.

Лидером по числу вновь созданных ТОСов со статусом юрлица стала Ульяновская область. Всего в регионе 357 ТОСов, из них 306 (86%) зарегистрированы органами Минюста

России. В 2019 году — первой половине 2020 года Управление Минюста России по Ульяновской области зарегистрировало 130 ТОС в форме общественных организаций. Результат достигнут за счет системной работы региональной Ассоциации ТОС. Ассоциация не только содействует самоорганизации граждан в органы территориального общественного самоуправления, но и оказывает методическую и консультационную помощь в оформлении документов для юридической регистрации, помогает составлять проекты и заявки для участия в грантовых конкурсах, ведет бухгалтерию для ТОСов региона. Благодаря услугам «ТОС-инкубатора», общественники региона привлекли на свои территории свыше 100 млн рублей как бюджетных, так и внебюджетных грантов и субсидий.

Кроме того, в 2019 году — первой половине 2020 года ТОСы в форме юридического лица были зарегистрированы еще в 34 регионах России: Бурятии, Дагестане, Карелии, Коми, Крыму, Хакасии, Чечне и Якутии, Алтайском, Краснодарском, Пермском, Приморском и Хабаровском краях, Архангельской, Белгородской, Волгоградской, Воронежской, Ивановской, Иркутской, Магаданской, Московской, Нижегородской, Омской, Пензенской, Псковской, Самарской, Сахалинской, Свердловской, Томской, Тульской и Тюменской областях, ХМАО–Югре, Санкт-Петербурге и Севастополе.

Также в разы возросла и численность ТОСов без образования юридического лица, которые ведут свою работу в рамках муниципальной и региональной политики по развитию территорий.

Так, в Брянской области по итогам 2019 года насчитывается уже 568 органов ТОС. Оператором является Ассоциация ТОС Брянской

¹ <http://unro.minjust.ru>

Из доклада Совета муниципальных образований Брянской области

Одним из важных механизмов реализации в Брянской области общественных проектов является развитие института инициативного бюджетирования. В отличие от проекта комфортной городской среды, в котором участвуют населенные пункты с численностью жителей более 1000 человек, инициативное бюджетирование дает возможность даже небольшому населенному пункту и органу ТОС реализовать интересующие население проекты. Также никто не запрещает и совмещать две указанные программы, что идет только на пользу жителям.

Первый конкурс состоялся в 2018 году. В 2019 и 2020 годах на поддержку проектов инициативного бюджетирования выделено 100 млн рублей, софинансирование получают 124 проекта из 85 муниципальных образований.

Предлагаем проработать возможность дополнения региональных проектов процедурами инициативного бюджетирования по конкретным вопросам, что позволит связать общегосударственные и региональные практики с вовлечением населения в инициативную работу, более полно учитывать мнение жителей и направлять активность граждан на общенациональные цели.

Из доклада Совета муниципальных образований Ивановской области

Совместно с Управлением Министерства юстиции Российской Федерации по Ивановской области Ассоциацией «Совет муниципальных образований Ивановской области» был разработан типовый устав ТОС в форме НКО. Данный модельный акт намного упростил процесс регистрации ТОС в форме юридического лица.

Особое значение в работе Ассоциации с ТОСами уделяется изучению опыта регионов в развитии территориального общественного самоуправления. Так, в августе 2019 года в Юже была проведена межрегиональная встреча руководителей ТОС, посвященная проектной деятельности. Изучен опыт работы четырех регионов: Ивановской, Владимирской, Костромской и Ярославской областей. Представлены проекты, реализованные непосредственно ТОС, а также изучен опыт поддержки ТОС, который существует в регионах — участниках встречи. В сентябре 2019 года делегация Ивановской области посетила Костромскую область, где познакомилась с опытом реализации Программы поддержки местных инициатив.

Изучение успешного опыта по применению механизма инициативного бюджетирования в Костромской и Ярославской областях позволило внедрить данный механизм и в Ивановской области в 2019 году.

Предлагаем сформулировать необходимый набор и способы применения типовых документов ТОСов, публикуемых в общедоступном виде в сети интернет (по аналогии с типовыми уставами хозяйственных обществ), в целях существенного упрощения процедуры регистрации ТОСов как юридических лиц или регистрации при органах местного самоуправления, а также основных корпоративных и хозяйственных действий ТОСов, что позволит уменьшить административную нагрузку на них.

области. В рамках единой политики муниципалитеты региона выделяют ТОСам в безвозмездное пользование помещения, мебель, оргтехнику и средства связи, оплачивают коммунальные услуги.

В Ивановской области по состоянию на 31 декабря 2019 года было зарегистрировано 309 ТОС, из них 16 ТОС являются юридическими лицами. По сравнению с 2018 годом количество ТОС увеличилось на 51%, а численность ТОС со статусом юридического лица выросла более чем в 3 раза.

Отдельный интерес представляют практики крупных городов, где численность ТОСов достигает нескольких десятков, а их председатели формируют свои сообщества, нацеленные на развитие комфортной городской среды. Наличие таких сообществ позволяет городским властям с меньшими усилиями и большей эффективностью решать многие задачи в сфере взаимодействия с населением: обеспечивать обратную связь, проводить публичные слушания, вовлекать жителей в общественный и жилищный контроль и т.д.

Так, в Тюмени насчитывается 50 ТОСов. В 2009 году они объединились в Некоммерческое партнерство «Палата представителей органов ТОС», а в 2015 году Палата заключила соглашение о взаимодействии с городскими управами административных округов города Тюмени. ТОСы участвуют в обследованиях технического состояния дворовых территорий, в контроле качества и приемке выполненных работ по дворовому благоустройству, ремонту и озеленению, ТОСы Тюмени участвовали в согласовании 339 дизайн-проектов дворовых территорий, 45 проектов благоустройства скверов, парков и «зеленых зон». Кроме того, на площадке рамках Некоммерческого партнерства было организовано публичное обсуждение проекта дорожно-транспортной развязки городских улиц.

Ассоциация ТОС Вологды взяла на себя общественный контроль за капитальным ремонтом многоквартирных домов. В период карантина по коронавирусу Ассоциация распространяла важную для жителей информацию и помогала пожилым гражданам и многодетным семьям.

Ассоциация ТОС Калуги организовала работу с соседскими сообществами. Обеспечивается взаимодействие домовых комитетов с управляющими компаниями, ведется широкая просветительская работа по вопросам местного значения.

Городские объединения ТОСов, по сути, выступают в качестве т.н. «ратушных» (локальных) партий. Как и у сельских ТОСов, их интересы сфокусированы в границах территории. **Однако если сельские ТОСы ориентированы преимущественно на социально-экономическое развитие своих населенных пунктов, то городские уделяют значительное внимание общественно-политическим вопросам (в т.ч. и потому, что горожане уже располагают необходимой инфраструктурой и возможностью заработка).** Отмечено, что уровень запросов горожан на качество жизненной, экономической и общественно-политической среды на порядок выше, чем у сельских жителей. В связи с этим следует поставить вопрос о создании особых методических инструментов, позволяющих органам местного самоуправления крупных городов эффективно взаимодействовать с гражданским активом.

Эксперты также предлагают внедрять базовые знания по данному направлению в программы повышения квалификации муниципальных служащих, ответственных за решение вопросов в сферах социальной политики, градостроительства, ЖКХ, транспорта и экологии.

Муниципальные и межмуниципальные практики поддержки ТОС и сельских старост

Экспертная работа, организованная в форме заседаний экспертных площадок, позволила обнаружить ряд примечательных муниципальных практик взаимодействия с местными сообществами.

В Республике Коми функционирует проектный центр инициативного бюджетирования, благодаря которому оказывается финансовая и методологическая поддержка работе ТОСов в части подготовки и реализации инициативных проектов, выдвинутых на соискание бюджетного финансирования. Это позволяет вписывать проекты ТОСов в систему бюджетирования как механизма определения направлений расходования бюджетных средств, в том числе региональных и муниципальных. При этом проектный центр функционирует в структуре регионального Совета муниципальных образований.

Иркутская область продемонстрировала пример взаимодействия ТОСов и органов публичной власти разного уровня при создании добровольных народных дружин по охране общественного порядка и добровольных пожарных дружин. Такой опыт важен тем, что благодаря организационному ресурсу ТОС удалось выявить активных граждан, готовых проявить себя в сфере защиты безопасности людей. ТОСы в данном случае выступили просветительскими площадками, где активисты получили разъяснения и рекомендации по созданию и деятельности дружин.

В Селенгинском районе Республики Бурятия ТОСы самостоятельно инициатируют предпринимательские проекты в области туризма, сельского хозяйства и бытовых услуг. При этом направленность таких проектов напрямую мотивирована стремлением людей к процветанию родной земли, т.е. имеет сильную патриотическую составляющую. (Как следует из докладов советов муниципальных образований других регионов, патриотическая мотивация жителей зачастую является ключевой при выборе направления для проектов ТОСов и сельских старост.) Важно, что в данном случае активисты ТОС вовлечены в приносящую доход деятельность, таким образом, решаются проблемы занятости отдельных категорий жителей.

Позитивные эффекты от развития института сельских старост продемонстрированы на примере Мосоловского сельского поселения Шиловского района Рязанской области. Здесь старосты стали волонтерами в период борьбы с последствиями распространения коронавирусной инфекции, обеспечивали наблюдение за лицами, прибывающими на территорию в пандемический период, а также участвовали в организации сбора средств, продуктов питания и товаров первой необходимости для пожилых людей, находящихся на самоизоляции. При этом сельские старосты отказываются от наделения их атрибутами официальной власти, например, в виде удостоверений старосты, получения личных денежных выплат от местной администрации даже в порядке поощрения. Такая позиция объясняется особой ролью сельских старост.

У органов власти и у граждан может сложиться представление о возможности подмены общественной инициативой непосредственных управленческих функций, что однозначно недопустимо.

Сегодня сельские старосты и ТОС не только обеспечивают взаимодействие органов местного самоуправления с населением, но и эффективно реализуют свои социально полезные проекты. Оба направления работы активных жителей являются и должны оставаться исчерпывающими, а работа сельского старосты или председателя ТОС — общественной. Такого мнения придерживаются муниципальные сообщества всех регионов, где инициатива населения (в той или иной форме) учитывается при развитии территорий.

Инициативное бюджетирование и самообложение¹

Формирование качественной обратной связи между органами местного самоуправления и жителями включает в себя многоаспектную работу, затрагивающую механизмы, которые ранее рассматривались как исключительная компетенция публичной власти. Обратная связь функционирует в сфере правотворческой работы органов местного самоуправления, оценки качества условий работы организаций социальной сферы, оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления. В финансовой деятельности муниципальных образований обратная связь проявляется в рамках инициативного бюджетирования.

При представлении такой формы гражданского участия в местном самоуправлении, как инициативное бюджетирование, как правило, ставят акцент на возможности вовлечь ресурсы граждан и бизнеса в формирование комфортной среды и создание инфраструктуры территорий. Однако применение

инициативного бюджетирования, прежде всего, позволяет сформировать местные сообщества и направить их на конструктивную совместную работу с органами власти.

Социально значимые функции института инициативного бюджетирования во многом связаны с открытым характером процедуры отбора проектов и контроля за ходом их реализации. Важнейшими функциями выступает выявление потребностей общества в улучшении качества жизни, создание точек для привлечения социальной активности, что позволяет в отдельных случаях снижать социальную напряженность. Неотъемлемой частью инициативного бюджетирования также является просвещение населения по вопросам организации публичного управления и осуществления общественного контроля.

Инициативное бюджетирование зарекомендовало себя как способ развития институтов гражданского общества и местных сообществ — многие инициативные проекты обсуждались или реализовывались с привлечением ТОСов, домовых комитетов, формировались инициативные местные группы по интересам, что в дальнейшем позволило наращивать гражданское сотрудничество в рамках взаимодействия с органами местного самоуправления. Этому способствовали механизмы, директивно включенные в 2016–2018 годах в федеральные приоритетные и национальные проекты в сфере развития городской среды и дорожной инфраструктуры.

По данным Научно-исследовательского финансового института Минфина России, в 2019 году в муниципалитетах России реализован **21841** проект инициативного бюджетирования (в 2018 году — **18859** про-

¹ По информации, предоставленной Центром инициативного бюджетирования НИФИ Минфина России.

Владимир Путин:

«Нужно повышать роль инициативного бюджетирования, в этой связи считаю возможным и необходимым в ближайшие три года довести как минимум до пяти процентов долю расходов муниципалитетов, определяемых с прямым учётом мнения граждан (сейчас удельный вес таких бюджетных статей не превышает одного процента)».

ектов) по двадцати актуальным для граждан направлениям. Объем выделенных бюджетных средств составил **24 млрд** рублей, а средств, внесенных гражданами и юристами, **2,2 млрд** рублей. Благополучателями стали более **30%** жителей страны.

НИФИ Минфина России отмечает рост числа муниципальных практик организации обратной связи, в которых применяются механизмы инициативного бюджетирования. В 2019 году выявлено 147 муниципальных практик на территории 24 регионов (Башкортостан, Кабардино-Балкария, Удмуртия и Чувашия, Краснодарский, Красноярский и Ставропольский края, Архангельская, Астраханская, Белгородская, Волгоградская, Калужская, Ленинградская, Московская, Омская, Оренбургская, Пензенская, Ростовская, Самарская, Свердловская, Ульяновская и Челябинская области, ХМАО — Югра и ЯНАО).

В 2019 году средний объем бюджетной поддержки проектов инициативного бюджетирования составил 109,36 рублей на 1 жителя. Максимальный объем бюджетных расходов в 1 742 рубля на 1 жителя зафиксирован в поселке Ханымей Ямало-Ненецкого автономного округа.

Также следует отметить, что на фоне бурного роста реализованных проектов инициативного бюджетирования доля реализованных проектов с применением самообложения снижается. При этом самообложение в 2019 году применялось в 35 регионах на территориях 2787 муниципальных образований. Объем взносов от граждан вырос на 7,9% относительно показателя 2018 года и составил 287,5 млн рублей.

В Республике Татарстан, где самообложение успешно применяется с 2013 года, менять привычный для граждан механизм на инициативное бюджетирование не планируют. В 2019 году референдумы о введении самообложения состоялись в 839 муниципалитетах Татарстана. Суммы взносов варьировались от 200 до 2 тыс. рублей, уровень собираемости взносов составил 82,9% (в 2018 году — 82%) или 246,6 млн рублей. Собранные жителями и бюджетные средства направлены в основном на дорожные работы (включая содержание мостов) — почти половина проектов.

Тематика реализованных проектов инициативного бюджетирования в субъектах Российской Федерации¹

Типы проектов ИБ	2016 г.		2017 г.		2018 г.		2019 г.	
	Количество	Доля (%)	Количество	Доля (%)	Количество	Доля (%)	Количество	Доля (%)
Водоснабжение, водоотведение	1 016	11,0%	1 554	9,7%	1 605	8,5%	1 551	7,1%
Автомобильные дороги, тротуары, пешеходные переходы, остановки	1 344	14,5%	2 079	13,0%	2 853	15,1%	3 288	15,1%
Уличное освещение	805	8,7%	1 145	7,2%	1 576	8,4%	1 318	6,0%
Пожарная безопасность	257	2,8%	436	2,7%	503	2,7%	570	2,6%
Обеспечение жителей услугами бытового обслуживания	19	0,2%	36	0,2%	18	0,1%	15	0,1%
Культурное наследие (памятники, музеи)	191	2,1%	352	2,2%	412	2,2%	625	2,9%
Проекты в сфере образования	—	—	—	—	1 051	5,6%	1 573	7,2%
Проекты в сфере культуры, библиотечного дела, ремонт домов культуры (до 2017 г. — здесь же: «образовательные учреждения»)	1 082	11,7%	1 618	10,1%	1 451	7,7%	1 477	6,8%
Физическая культура и массовый спорт	425	4,6%	733	4,6%	1 007	5,3%	1 453	6,7%
Проекты комплексного благоустройства дворов	—	—	—	—	1 578	8,4%	2 440	11,2%
Детские игровые площадки	819	8,8%	1 295	8,1%	1 475	7,8%	1 756	8,0%
Места массового отдыха населения и объекты организации благоустройства	1 673	18,1%	2 854	17,9%	1 779	9,4%	2 336	10,7%
Места захоронений	341	3,7%	603	3,8%	919	4,9%	1 072	4,9%
Сбор твердых коммунальных / бытовых отходов и мусора	491	5,3%	476	3,0%	579	3,1%	756	3,5%
Событийные проекты (праздники, фестивали)	425	4,6%	594	3,7%	561	3,0%	96	0,4%
ЖКХ (ремонт фасадов и кровли), организация теплоснабжения, канализации, газопроводов	—	—	213	1,3%	359	1,9%	198	0,9%
Крупные инфраструктурные проекты (мосты, плотины, благоустройство водоемов)	—	—	40	0,3%	41	0,2%	58	0,3%
Приобретение оборудования, техники, транспорта	—	—	646	4,1%	311	1,6%	417	1,9%
Проекты, направленные на уязвимые социальные группы и граждан с ограниченными возможностями	—	—	—	—	557	3,0%	110	0,5%
Иные объекты	372	4,0%	1 268	8,0%	224	1,2%	732	3,4%
Всего проектов:	9 260	100%	15 942	100%	18 859	100%	21 841	100%

¹ Сведения предоставлены Центром инициативного бюджетирования НИФИ Минфина России.

Муниципальные и межмуниципальные практики по инициативному бюджетированию

В рамках экспертной работы было проведено заседание тематической площадки по вопросам развития механизмов инициативного бюджетирования, в рамках которой были рассмотрены примечательные практики.

В Ханты-Мансийске выявление и поддержка общественных инициатив реализуется через ряд региональных и муниципальных проектов: «Народный бюджет» (с 2009 года), краудсорсинговый проект «Мы вместе» (с 2011 года), проект «Комфортная городская среда» (с 2016 года), проект инициативного бюджетирования «Мы планируем бюджет вместе» (с 2017 года), а также сервис «Интерактивный бюджет города Ханты-Мансийска» (с 2019 года). Такое проектное многообразие позволяет учесть как отраслевые, так и технологические особенности вовлечения граждан в инициативное бюджетирование. Особую роль занимает информационно-разъяснительная работа в форме постоянной информационной кампании в СМИ и городских профилях в социальных сетях, также в работе задействованы ТОСы и НКО.

Пример взаимодействия между местным самоуправлением и государственными органами в части инициативного бюджетирования рассмотрен в Иркутской области. Основной целью внедрения инициативного бюджетирования в регионе является консолидация местных сообществ. Жители могут выдвигать свои инициативы, но не участвуют в софинансировании проектов, а средства областной поддержки поступают в местные бюджеты в виде субсидий.

Вологодский район Вологодской области представил региональный проект «Развиваем район вместе», в который вовлечены заинтересованные органы государственной власти, муниципалитеты, ТОСы, сельские старосты, предприниматели, а также инициативные группы жителей. Важным аспектом является использование в работе по информированию и вовлечению населения в проект электронных ресурсов Вологодского района «Заяви о проблеме» и «Предложи идею». Такая практика позволяет совместить электронные инструменты обратной связи населения и органов местного самоуправления с инициативным бюджетированием, что делает его достаточно удобным и простым для граждан.

3. О кадрах

Недостаточное финансовое обеспечение кадровой политики

3. О кадрах

Кадровое обеспечение деятельности органов местного самоуправления постоянно находится в числе приоритетных направлений развития системы местного самоуправления как самостоятельного уровня публичной власти.

Наиболее остро проблема кадрового наполнения стоит в части привлечения молодых кадров, для которых орган местного самоуправления станет отправной точкой карьерного роста в системе публичной власти.

Не менее важным вопросом является кадровый резерв местного самоуправления, который должен, в первую очередь, обеспечивать поступление новых сотрудников, но на практике чаще играет просветительскую роль и обеспечивает кадровый рост лиц, уже находящихся на службе.

Владимир Путин:

«Все, кто работает в социальной сфере, приходит на государственную или муниципальную службу решать насущные проблемы граждан, конечно же, должны соответствовать самым строгим профессиональным требованиям. Я думаю, что в основном так оно и есть. Конечно, это очень сложная работа, мы с вами понимаем, работа с людьми каждый день с утра до вечера — это сложная судьба на самом деле. Но если уж пришёл, то надо понимать, что не менее важно чувствовать, понимать людей, сопереживать им, знать их заботы и тревоги и тем более никогда не допускать высокомерного отношения, неуважения к гражданам ни в словах, ни в действиях. Я прошу помнить об этом всегда».

Состояние кадровых ресурсов местного самоуправления

По данным Минюста России¹ на 1 марта 2019 года в стране насчитывалось около 299,1 тыс. муниципальных служащих, из которых 283,6 тыс. работало в местных администрациях, 3,1 тыс. — в аппаратах представительных органов и 7,4 тыс. — в иных органах местного самоуправления. Кроме того, в органах местного самоуправления трудится 104,9 тыс. работников, не являющихся муниципальными служащими, но при этом фактически выполняющих функции муниципальных служащих.

Вместе с тем отдельные управленческие функции, напрямую связанные с подготовкой муниципальных правовых актов и программ, различных схем, дорожных карт, проработкой вопросов с заинтересованными сторонами, — нередко выделяются в ведение муниципальных организаций, выполняющих экспертно-аналитические работы, консультирование по вопросам управления. Такие практики позволяют снизить постоянную трудовую и административную нагрузку на муниципальных служащих и получить специализированную поддержку по важным вопросам управления.

Как правило, этот опыт применяют в крупных городах и муниципальных районах. Либо в регионе создается единая сеть муниципальных учреждений, выполняющих часть управленческих функций, например, по управлению бюджетом (т.н. «облачная бухгалтерия»), ЖКХ, градостроительству и т.д. (Московская область, Пермский край).

Низкий уровень заработной платы

Советы муниципальных образований регулярно отмечают в своих докладах низкий уровень заработной платы муниципальных служащих. Значимой проблемой является низкое значение окладов служащих, нередко составляющих в общем ежемесячном заработке 25% и менее. В докладе 2019 года отмечалось, что заработная плата на младших должностях муниципальной службы во всех видах муниципальных образований ниже среднемесячной по региону в 1,5–2 раза.

Зарплата складывается из оклада и различных надбавок, шесть из которых могут применяться ежемесячно:

- ежемесячная надбавка к должностному окладу за выслугу лет на муниципальной службе;
- ежемесячная надбавка к должностному окладу за особые условия муниципальной службы;
- ежемесячная надбавка к должностному окладу за классный чин;
- ежемесячная процентная надбавка к должностному окладу за работу со сведениями, составляющими государственную тайну, в размерах и порядке, определяемых законодательством Российской Федерации;
- премии за выполнение особо важных и сложных заданий;
- ежемесячное денежное поощрение;

¹ <https://minjust.gov.ru/uploaded/files/inf0.docx>

Из доклада Совета муниципальных образований Пермского края

В Пермском крае в 2018–2019 годах особое внимание уделялось внедрению т.н. «облачной бухгалтерии»: централизованного бухгалтерского (бюджетного), кадрового и планового учета в сельских поселениях и государственных и муниципальных учреждениях. Эту работу координировало краевое министерство финансов. Помимо оптимизации расходов на содержание бухгалтеров и кадровиков в учреждениях, «облачная бухгалтерия» призвана решать следующие задачи:

- повышение качества ведения учета и составления отчетности на основе единой методологии, унификации и стандартизации учетных процессов;
- восполнение дефицита квалифицированных кадров;
- унификация проведения контрольных мероприятий;
- автоматизация бухгалтерского (бюджетного), кадрового, планового учета на основе современных программ и технологий, унификация требований к программному обеспечению;
- сокращение затрат на ведение учета;
- повышение прозрачности учетных процессов;
- повышение скорости выполнения учетных функций путем формализации документооборота.

Для этого поселенческим администрациям по решению представительных органов сельских поселений предлагалось передать на основании соглашения свои полномочия по ведению бухучета муниципальным районам. В свою очередь районы должны были создать муниципальные казенные учреждения «Центр бухгалтерского учета» и передать им свои функции планирования, ведения бухгалтерского и кадрового учета. Отраслевые органы и учреждения районов и сельских поселений переходили на «облачную бухгалтерию» автоматически. При этом одна часть бухгалтеров поселений и учреждений получала работу во вновь созданных МКУ, другая же выводилась за штат.

Следует отметить, что Пермский край — не первый регион, который начал применять централизованную бухгалтерию на региональном и местном уровнях. С 2014 года в таком режиме работает финансовая бюджетная система Вологодской области, а с 2017 года — Московской области. Централизации бухучета в секторе государственного управления была посвящена отдельная площадка Московского финансового форума — 2018, участники которой обсуждали даже не целесообразность внедрения облачных технологий в бухучет, а наиболее эффективные модели, IT-решения и сервисы.

Предлагаем сформировать возможные формы включения в практику реализации проекта «Умный город» требований по внедрению электронных систем делопроизводства и документооборота на принципах CRM-систем, позволяющих вести историю всех взаимодействий между муниципальными служащими, органами власти в целом, а также гражданами и юридическими лицами, что обеспечит существенное сокращение сроков прохождения документов по процедурам и снижение нагрузки на работников органов местного самоуправления.

- единовременная выплата при предоставлении ежегодного оплачиваемого отпуска, выплачиваемая один раз в год;
- материальная помощь в случаях и порядке, установленных муниципальными правовыми актами.

При этом гарантированная часть — это оклад, на который может рассчитывать вновь поступивший на службу сотрудник. Можно сказать, что **оклад таким образом отображает престижность и общественную значимость муниципальной службы.**

В связи с этим при сборе информации о состоянии местного самоуправления по итогам 2019 года советам муниципальных образований было предложено предоставить данные об окладах муниципальных служащих и должностных лиц. И этот запрос вызвал затруднения. Лишь немногие советы муниципальных образований смогли предоставить данные о размере окладов на должностях муниципальной службы.

В Астраханской области в г. Ахтубинске максимальный должностной оклад полагается главе администрации — 35 818 рублей (среднемесячная заработная плата по региону в 2019 году — 35 897 рублей¹). Минимальный оклад у служащих местной администрации установлен в 4 576 рублей. При этом минимальные оклады у работников муниципальных учреждений выше, чем минимальные оклады муниципальных служащих: МБУ «Чистый город» — 5 554 рубля, МКУ «Отдел культуры» — 8 000 рублей, МБУ «Спортивная школа «Победа» — 7 100 рублей.

В Смоленской области при среднемесячной заработной плате по региону в 2019 году в 30 649 рублей² оклады глав городских округов и муниципальных районов установлены в размере 16 589 рублей, глав городских поселений — в 7 252 рубля, глав сельских поселений — 6 292 рубля. Структурные подразделения в составе местных администраций имеются только у городских округов и муниципальных районов, оклады руководителей указанных подразделений определены в 6 663 рубля. Минимальные оклады муниципальных служащих в регионе установлены в размере 3 733 рубля (городские округа и муниципальные районы), 3 411 рублей (городские поселения) и 3 089 рублей (сельские поселения).

В Калужской области дельта между окладами и максимальными ежемесячными денежными выплатами на самых младших должностях муниципальной службы (специалисты) составляет:

- в городских поселениях — 22 700 рублей (от 6 300 рублей до 29 000 рублей);
- в сельских поселениях — 17 800 рублей (от 4 200 рублей до 22 000 рублей).

И такая тенденция — кратное превышение начисленной заработной платы над установленным базовым окладом муниципальных служащих — наблюдается во всех регионах.

Вопрос о повышении доли оклада в заработной плате работников организаций бюджетного сектора поднят Всероссийской политической партией «Единая Россия». Полагаем, что данное предложение актуально и для муниципальных служащих³.

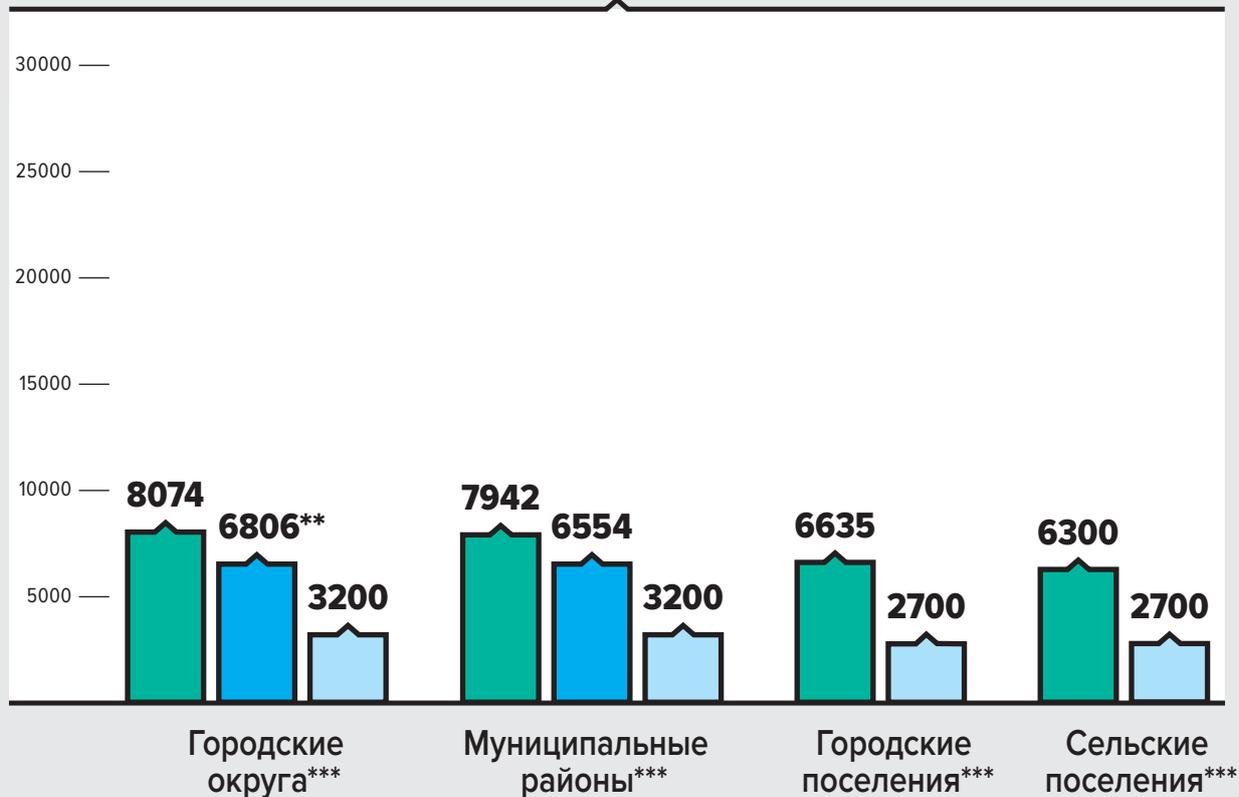
¹ <https://gossluzhba.gov.ru/vacancy/9ce8a225-fcda-ea11-afe8-0a94ef943a49>

² <https://rosstat.gov.ru/storage/mediabank/pCerK8js/t2.xlsx>

³ Законопроект № 973252-7 «О внесении изменений в статью 144 Трудового кодекса Российской Федерации в части установления требований к отраслевым системам оплаты труда работников государственных и муниципальных учреждений»

3. 0 кадрах

32643 Среднемесячная заработная плата*



Должностные оклады муниципальных служащих Тамбовская область, 2019 год (рубли)



* По данным Росстата - <https://rosstat.gov.ru/storage/mediabank/pCerK8js/t2.xlsx>

** На открытой вакансии на портале «Госслужба» заработная плата начальника отдела Комитета городского хозяйства г. Тамбова предлагается в размере 30 000–33 000 рублей (<https://gossluzhba.gov.ru/vacancy/9ce8a225-fcda-ea11-afe8-0a94ef943a49>) — то есть почти на уровне среднемесячной заработной платы по региону.

*** По информации из п.7.2.доклада Ассоциации «Совет муниципальных образований Тамбовской области»

Кроме того, согласно предоставленной региональными советами муниципальных образований информации, **в 2019 году в целом осталась на прежнем уровне и кадровая обеспеченность муниципалитетов.** Особенно остро проблема стоит в администрациях сельских поселений, где работают 2–3 человека. Даже при желании квалифицированных специалистов поступить на работу для них не предусмотрены места в штатных расписаниях. Полагаем, в основе кадровой политики в случаях сельских поселений необходимо исходить не из принципа учета численности населения, а из управленческой нагрузки и объема трудозатрат.

Отдельные вопросы развития кадров местного самоуправления

Важным вопросом развития муниципальной службы является создание сквозной системы кадрового развития — поиск и вовлечение кадров, кадровый резерв, постоянное обучение и карьерный рост, возможность перехода на государственную службу, развитие системы поощрений, встраивание в проекты кадровых лифтов. Эту работу в значительной степени ведут субъекты Российской Федерации, принимая и реализуя свои программы развития муниципальных кадров.

Так, в 2019 году в ХМАО — Югре создан Центр оценки управленческих компетенций на базе автономного учреждения Ханты-Мансийского автономного округа — Югры «Региональный институт управления» — это было одним из предложений общественности, озвученных на стратегических сессиях «Югра — 2024».

Эксперты полагают, что суть кадровых резервов органов местного самоуправления

должна сводиться к оперативному заполнению вакантных должностей, для чего необходимо совершенствовать работу с резервами.

В целях развития престижности профессии муниципального служащего Советы муниципальных образований реализуют свои собственные методические и просветительские проекты. Регулярные повышения квалификации муниципальных служащих, методические семинары, консультационные встречи с представителями органов власти и экспертами, просветительские мероприятия для активных граждан проходят на площадках советов муниципальных образований Башкортостана, Бурятии, Коми, Татарстана, Чувашии, Красноярского, Пермского и Хабаровского краев, Белгородской, Брянской, Ивановской, Иркутской, Кемеровской, Курской, Пензенской, Самарской, Саратовской, Смоленской, Томской, Ульяновской областей, ХМАО — Югры и многих других регионов России.

Из доклада Совета муниципальных образований Республики Карелия

Следует отметить, что обилие проблем в сфере местного самоуправления препятствует эффективной работе даже по-настоящему квалифицированных, компетентных сотрудников и отталкивает молодёжь от муниципальной службы: низкий уровень финансовой обеспеченности муниципальных образований, слабая доходная база местных бюджетов, неупорядоченность местных полномочий и их частичное несовпадение с вопросами местного значения, сложности во взаимодействии с государственными контрольно-надзорными органами и в координации с региональной властью, объективно неудовлетворительные условия для оказания гражданам муниципальных услуг.

Для улучшения ситуации в сфере кадрового обеспечения муниципальных образований следует:

- укрепить доходную базу местных бюджетов для решения всех вопросов местного значения;
- повышать авторитет и престиж муниципальной службы для привлечения в данную сферу наиболее перспективной молодёжи, в том числе посредством реализации требований законодательства о соотносительности основных условий оплаты труда и социальных гарантий муниципальных служащих и государственных гражданских служащих;
- увеличить норматив формирования расходов бюджета на оплату труда муниципальных служащих, так как низкая заработная плата муниципальных служащих, определенные ограничения, установленные законом о муниципальной службе, не позволяют в надлежащем объеме обеспечить органы местного самоуправления высококвалифицированными специалистами.

Предлагаем определить возможные формы и механизмы повышения уровня заработной платы муниципальных служащих, начиная с младших должностей, до уровня не ниже среднемесячной по региону, установив соотношение гарантированной и стимулирующей частей — «50 на 50». Это позволит повысить престижность и востребованность вакансий, а также рассчитывать индекс привлекательности муниципальной службы в регионах.

Мониторинг вакансий в муниципальном секторе

Налицо недостаточное использование потенциала цифровых площадок привлечения кадров. Так, поиск по государственному portalу госслужбы (<https://gosszluzhba.gov.ru>), в котором есть возможность размещать также и вакансии муниципальной службы, показал, что на 1 сентября 2020 года на нем было размещено **199** вакансий, отмеченных как вакансии муниципальной службы. В результате этого был проведен специальный мониторинг вакансий по другому государственному portalу — «Работа в России», на котором размещены тысячи искомых вакансий.

Проведенный анализ сведений о вакансиях, размещенных в государственной информационной системе «Общероссийская база вакансий «Работа в России» показал следующие результаты.

Результаты мониторинга вакансий в органах местного самоуправления

По состоянию на 29 августа 2020 года в базе данных, размещенной в формате наборов открытых данных по адресу <https://trudvsem.ru/opendata>, находилось более **32000** вакансий, имеющих в органах местного самоуправления и муниципальных организациях различного типа. При этом заполнение баз данных ведется по материалам кадровых служб, что приводит к различным техническим сложностям (например, неверная классификация собственности юридического лица, когда вакансия имеется в муниципальном унитарном предприятии, а в базе данных она размещена по графе государственного унитарного предприятия).

В результате в первичную обработку вошло **26322** вакансии.

В администрациях муниципальных образований (поиск проводился по наименованию места вакансии) обнаружено **1120** вакансий. При этом вакансии, наименования которых соответствуют общепринятым наименованиям должностей муниципальной службы, распределились следующим образом. Наибольшее количество собрали вакансии специалистов различных категорий — **436** вакансий специалистов: заместители начальников и начальники отделов — **94** вакансии, инженеры — **41** вакансия, консультанты различного вида (в том числе юрисконсульты) — **37** вакансий и др. Остальные типичные должности выявлялись значительно реже — например, требуются **3** советника, **3** референта. В то же время база данных вакансий «Работа в России» не позволяет отсеивать вакансии муниципальной службы, что приводит к включению в массив других должностей, например, требуется штукатур в Управление образования администрации г. Ачинска.

Примечательно, что в базе данных содержатся **6** вакансий на должность глав администрации, в том числе по муниципальным образованиям республик Крым и Марий Эл, Пензенской и Тульской областей. При этом отбор на должность глав администраций не может проводиться только по объявлению в порядке трудового законодательства, а требует прохождения специальной комиссионной процедуры. Однако использование сайта «Работа в России» необходимо высоко оценить как современную форму информирования граждан о наличии вакансии.

Подавляющее большинство вакансий в органах местного самоуправления требует высшего образования — **608**, среднего образования — **155** вакансий, среднего профессионального — **291** вакансия, в остальных **66** вакансиях данные о требуемом образовании не были внесены в базу данных. При этом, высшее образование требуется в отношении вакансий, наименование и характеристики которых связаны с реализацией функций органов местного самоуправления. Среднее специальное образование также требуется для **101** вакансии специалистов, среди которых **8** вакансий для юристов, **23** вакансии для бухгалтеров и **3** вакансии для экономистов.

Без опыта работы (в графе требования по стажу указано 0 лет) гражданин может претендовать на **683** вакансии, из которых **240** специалистов разного уровня (в том числе главные и ведущие специалисты), **16** консультантов, **2** вакансии советника и **41** начальник подразделений.

Опыт работы в 2 года предъявляют **116** вакансий, 3 года — **74** вакансии, 4 года — **12** вакансий, 5 лет — **35** вакансий, 6 лет — **1** вакансия. Максимально встречающийся требуемый стаж — 10 лет — представлен для одного ведущего экономиста и одного начальника отдела в централизованной бухгалтерии администрации города-курорта Анапы, при том, что бухгалтерия оформлена как отдельное юридическое лицо. Остальные **197** вакансий не заполнены по требованиям к стажу.

Заработная плата по размещенным в базе данных вакансиям в органах местного самоуправления не разделяется в автоматическом режиме на гарантированную (оклад и обязательные надбавки) и премиальную части, что требует провести дополнитель-

ный отсев на основании напрямую указанных точных значений. В базе данных такие значения указываются в графе максимальной оплаты труда. Использование такой графы позволяет определить публично предлагаемую максимальную планку заработной платы вне зависимости от способа ее вычисления. Принцип «публичного заявления» также позволяет оценить возможную мотивацию граждан поступать на работу в органы местного самоуправления и возможную мотивацию сменить место работы в целях получения большего заработка.

Из **1120** вакансий только по **704** была заявлена максимальная планка оплаты труда в отдельной графе. Далее был проведен фильтр по типу занятости, и в анализ взяты вакансии с полной занятостью, что сократило поиск до **538** вакансий.

Минимальное значение — **3711** рублей заявлено по вакансии музыкального руководителя в отдел образования администрации Кугарчинского района Республики Башкортостан. Максимальное значение — **98000** рублей выявлены в двух вакансиях администрации города Лангепаса — начальник управления и председатель комитета. Средняя заработная плата по вакансиям на полной занятости в органах местного самоуправления составила — **23799** рублей. При этом расчет делался по данным о максимальных заработных платах.

По типу занятости вакансии в органах местного самоуправления следующим образом. Полная занятость — **888** вакансий, частичная — **9** вакансий, временная — **203** вакансии, иные виды занятости — **100** вакансий.

Наиболее искомый сотрудник органа местного самоуправления:

Гражданин с высшим образованием без опыта работы, ищущий полную занятость на средних должностях, согласный получать зарплату в два раза меньше средней заработной платы по стране.

Результаты мониторинга вакансий в муниципальных организациях

В рассматриваемой базе данных содержится **2624** вакансии **муниципальных предприятий** различного типа. Из них около 40% (**1019** вакансий) указаны по общей графе «производство», при том, что вакансии имеются в различных сферах.

Оставшийся массив позволяет сделать определенный репрезентативный вывод. Из **1605** вакансий **485** размещены в сфере коммунального хозяйства, **405** — в сфере транспорта, **149** — строительство, **101** — консультирование (как правило, юристы, бухгалтеры и офисные работники), **95** в сфере общественного питания и другие вакансии.

Такое распределение показывает востребованность кадров по сферам деятельности муниципальных предприятий, что во многом свидетельствует о состоянии отраслей муниципального хозяйства в целом.

Средняя заработная плата по вакансиям, отмеченным по трем крупнейшим отраслям, следующая. В сфере коммунального хозяйства среднее значение максимально предлагаемой соискателю вакансии заработной платы составляет **22545** рублей, в сфере транспорта практически идентична — **22552**

рубля, в сфере строительства — **22541** рубля, в сфере консультирования — **22568** рублей.

Как и в случае с органами местного самоуправления налицо низкое значение средней заработной платы — даже при том условии, что в анализ вошли максимальные предлагаемые уровни заработных плат.

Из всех **2624** вакансий муниципальных предприятий только **317** требуют высшего образования, **1291** — среднего профессионального образования, **865** — лишь среднего образования, остальные вакансии не содержат заполненных граф о требованиях к образованию.

Требования к опыту указаны в **2409** вакансиях. Причем **1232** вакансии содержат в требованиях к стажу значение в 0 лет, **695** вакансий — 1 год, **95** вакансий — 2 года, **309** вакансий — 3 года, **77** вакансий — 5 лет, **1** вакансия — 10 лет (бухгалтер в МУП «Банно-прачечное хозяйство г. Саратова» с максимальной заработной платой в **36000** рублей).

По типу занятости подавляющее большинство вакансий — **2327** вакансий — постоянная занятость.

Проведенный анализ по вакансиям, в графе которых указано **муниципальное учреждение** (всего **20710** вакансий), показал следующее.

Наиболее искомый сотрудник муниципального предприятия:

Гражданин со средним специальным образованием без опыта работы, ищущий занятость в режиме полного рабочего дня в сфере коммунального хозяйства, транспорта, строительства или офисной работы на заработную плату почти в два раза ниже средней заработной платы по стране.

Подавляющее большинство вакансий требуется в сфере образования (учителя, воспитатели, педагоги среднего и начального профессионального образования) — **10912** вакансий, из которых **9705** — постоянная занятость. Средняя заработная плата по таким вакансиям составляет **19757** рублей, причем рассчитана она на основании заявленных максимальных значений. При этом уровень образования указан в **9207** случаях, из которых **5707** вакансий требуют высшего образования, **2969** — среднего профессионального образования, **531** вакансия — среднего образования.

Вторым направлением кадровых потребностей являются хозяйственные работники (уборщики, подсобные рабочие, техники и другие) — **3673** вакансии. Данная сфера достаточно разнообразна по видам и отраслям учреждений, что не позволяет сделать детальный анализ. В то же время средняя заработная плата таких работников составляет близкое к педагогам значение в **19700** рублей. При этом **2084** вакансии в качестве заявленного образовательного требования имеют только среднее образование, а **816** — среднее профессиональное образование.

В третьей сфере — медицине — обнаружены **1852** вакансии со средним значением максимально возможной заработной платы в **19764** рубля. При этом полная занятость представ-

лена в **1649** вакансиях, а высшее образование необходимо в **894** случаях, среднее профессиональное образование — в **836** случаях.

Типичный портрет в случае муниципальных учреждений построить невозможно, так как разница сфер влияет на существенные различия в требованиях к соискателю. В то же время можно с уверенностью сказать о достаточно небольшой предлагаемой максимальной заработной плате — в среднем в **19000** рублей.

По результатам проведенного мониторинга могут быть сформированы следующие предположения (так как анализ проводился на основе данных не по всем кадровым показателям, а только по размещенным публично вакансиям):

- Весь муниципальный сектор, включая органы местного самоуправления, муниципальные предприятия и учреждения, характеризуется средним низким показателем заработной платы, ниже средней по стране.
- Муниципальный сектор достаточно открыт к выпускникам и молодым кадрам, предъявляя минимальные требования по стажу, вплоть до готовности принимать на службу без опыта предыдущей работы.

- В муниципальном секторе достаточно значима доля кадров со средним профессиональным образованием, что позволяет обеспечить работой достаточно большой пласт специалистов.
- В то же время данные о такой потребности позволяют сделать гипотезу о недостаточном соответствии кадровых

ожиданий работников, в результате которой они покидают рабочие места.

К сожалению, данные информационной системы «Работа в России» не позволяют сделать однозначный вывод, какой является вакансия — вновь созданной или возникшей в результате ухода предыдущего работника.

Владимир Путин:

«Подавляющее большинство людей, которые работают в системе управления, — честные, порядочные и нацеленные на результат люди. Но <...> нужно перестроить всю систему государственной службы, там, где это целесообразно, — внедрить проектные методы работы. Конечно, нужно обеспечить продвижение современных профессиональных кадров на государственной и муниципальной службе, в бизнесе, в экономике, науке, на производстве, во всех сферах».

Муниципальные практики

Экспертная работа, проведенная в рамках заседания экспертной площадки по вопросам развития муниципальной службы, позволила выявить ряд примечательных муниципальных практик, которые могут быть переработаны и тиражированы в дальнейшем на многие муниципальные образования, в том числе путем внесения изменений в законодательство, программы и проекты.

Практика формирования кадровой траектории молодежи в части вовлечения активных молодых людей в управленческие проекты, а потом — на муниципальную службу сфор-

мирована в городском округе Шадринск Курганской области и Тюменском районе Тюменской области, в которых функционирует молодежная палата, молодежные активисты вовлекаются в принятие различных решений. В результате молодые кадры получают опыт взаимодействия с органами местного самоуправления, навыки разработки и согласования проектов управленческих документов, что потом приводит их к выбору карьерной стратегии муниципального служащего.

Формированию специальных обучающих проектов, позволяющих муниципальным служащим получать новые знания и навыки

в управленческой работе, посвящены практики Советов муниципальных образований Республики Бурятия — «Онлайн-университет» и Пермского края — «Муниципальный факультет». Совет муниципальных образований Республики Бурятия проводит методические вебинары по актуальным вопросам муниципального управления и ведет открытую и доступную в интернете библиотеку вебинаров. Совет муниципальных образований Пермского края организовал работу по обучению муниципальных служащих стратегическому мышлению и управлению. Обучение проводится в формате семинаров, встреч и стратегических сессий, а по завершению курса участники разрабатывают и защищают свой проект по развитию муниципального образования.

Решению вопросов организации повседневной работы муниципальных служащих в части взаимодействия с коллегами и психологического сопровождения посвящена практика города Муравленко Ямало-Ненецкого автономного округа. В рамках работы психологической службы сотрудников органов местного самоуправления обучают технологиям тимбилдинга, тайм-менеджменту, профилактике «служебного выгорания» и иным способам стимулирования повышения эффективности своей деятельности.

Практика по расширению механизма оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления и соответственно их сотрудников рассмотрена на примере работы АНО «Центр стратегических исследований Ульяновской области». В Ульяновской области система показателей оценки эффективности деятельности местных властей увязана с системой оценки качества жизни населения, а сама процедура распространяется не только на районы и городские округа, как того требует федеральное законодательство, но и на поселения.

4. О финансах

Низкая финансовая
самостоятельность
муниципальных образований

Исполнение местных бюджетов¹

В 2019 году бюджетная система сохранила вид «перевернутой пирамиды». Соотношение доходов местных бюджетов к доходам региональных бюджетов составило порядка 35%, к доходам федерального бюджета — 23%. (В 2018 году соотношение было 39% — к региональным бюджетам, 22% — к федеральному бюджету.) Доходы и расходы местных бюджетов, по сравнению с 2018 годом, возросли на 11,2% и 12% соответственно (**доходы** увеличились с 4245,6 млрд рублей до **4722,8 млрд рублей**, **расходы** — с 4226,9 млрд рублей до **4733,6 млрд рублей**).

Доходы местных бюджетов в 2019 году:

- субвенции — 1546,1 млрд рублей;
- налоговые доходы — 1340,8 млрд рублей²;
- субсидии — 852,9 млрд рублей;
- дотации — 437,6 млрд рублей;
- иные трансферты — 278,1 млрд рублей;
- неналоговые доходы — 267 млрд рублей.

¹ При написании раздела использовались материалы, опубликованные на сайте Минфина России:

https://minfin.gov.ru/common/upload/library/2020/03/main/Ispolnenie_FB_RF_za_2019_god_predv.itogi.pdf

https://minfin.gov.ru/common/upload/library/2020/08/main/fedbud_year.xlsx

https://minfin.gov.ru/common/upload/library/2020/08/main/01.07.2020_goda.pdf

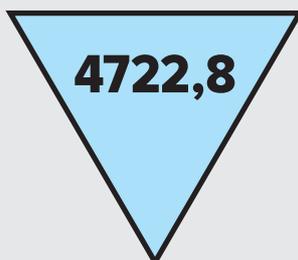
https://minfin.gov.ru/common/upload/library/2020/06/main/Dannye_ob_ishpolnenii_mestnykh_budzhetrov_RF_-_01.04.2020.pdf

https://minfin.gov.ru/common/upload/library/2020/05/main/Dannye_ob_ishpolnenii_mestnykh_budzhetrov_RF_-_01.01.2020.pdf

https://minfin.gov.ru/common/upload/library/2019/11/main/Dannye_ob_ishpolnenii_mestnykh_budzhetrov_RF_-_01.10.2019.pdf

https://minfin.gov.ru/common/upload/library/2019/08/main/Dannye_ob_ishpolnenii_mestnykh_budzhetrov_RF_-_01.07.2019.pdf

² НДФЛ — 850,4 млрд рублей, налоги на совокупный доход — 185,9 млрд рублей, земельный налог — 164,8 млрд рублей, другие налоги — 50,3 млрд рублей, налог на имущество физических лиц — 47,6 млрд рублей, акцизы на нефтепродукты — 41,8 млрд рублей.



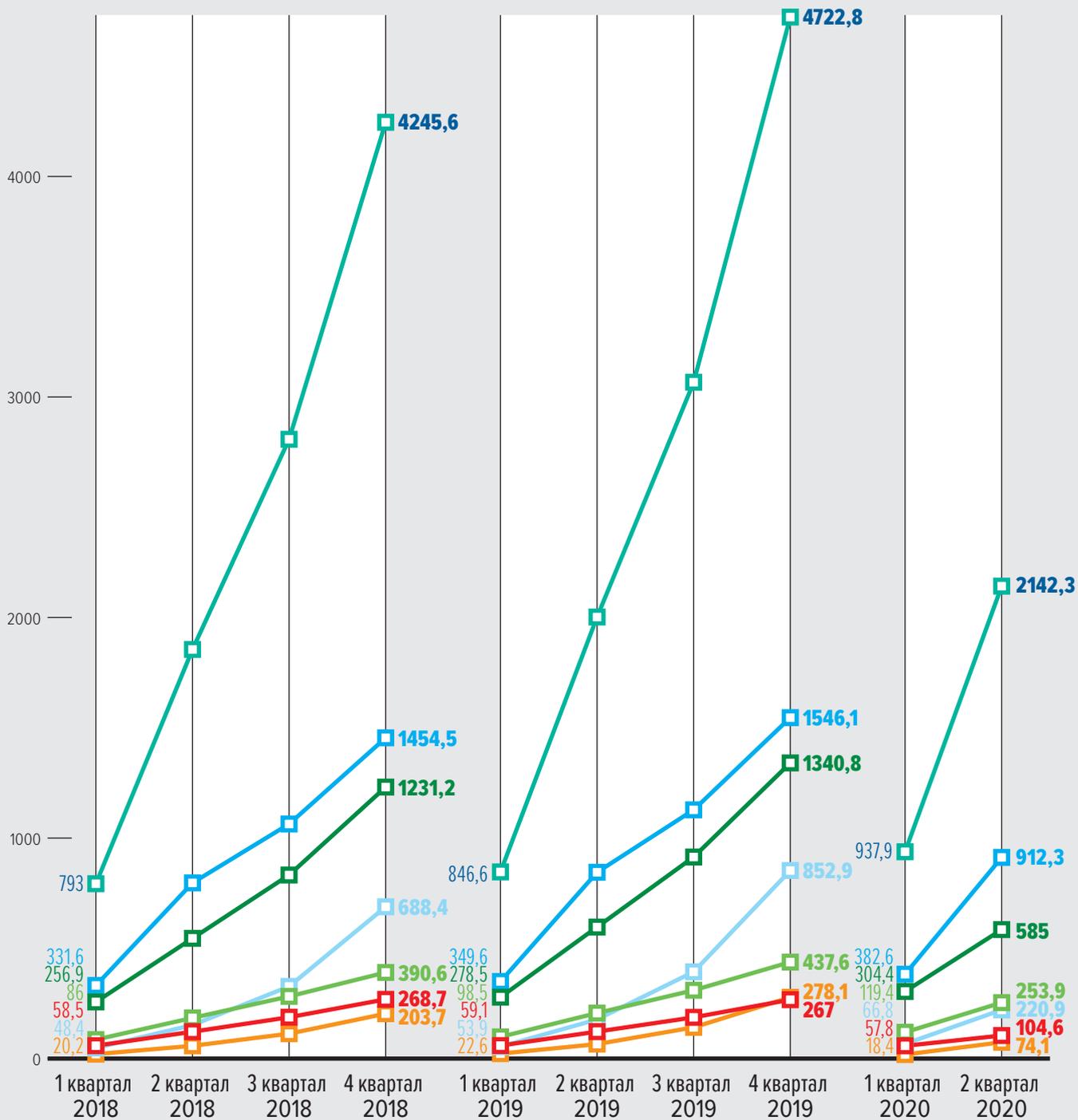
**Доходы бюджетов
бюджетной системы
Российской Федерации**
(млрд рублей)

20137,2 ● Российская Федерация

Субъекты Российской Федерации ● 13568

4722,8 ○ Муниципальные образования

Доходы местных бюджетов (млрд рублей)



- Доходы всего
- Налоговые доходы
- Субвенции
- Иные трансферты
- Дотации
- Неналоговые доходы
- Субсидии

Кроме того, и на это также обращают внимание советы муниципальных образований субъектов Российской Федерации, в течение года наблюдалось неравномерное поступление средств в местные бюджеты по отдельным видам доходов. К равномерно поступающим видам доходов можно отнести неналоговые доходы, дотации и субвенции.

Наибольшие объемы налоговых доходов поступают в муниципалитеты в четвертом квартале — это объясняется сроками начисления платежей по местным налогам.

Но также в четвертом квартале и в 2018 году, когда муниципалитеты еще не участвовали в реализации нацпроектов, и в 2019 году, когда началось строительство объектов с целью достижения показателей нацпроектов, на места поступали основные объемы субсидий — вдвое больше, чем в предыдущие 9 месяцев. Соответственно, на последние три календарных месяца и в 2018 году, и в 2019 году приходятся наибольшие объемы расходов. Учитывая качественные риски строительства и ремонта в осенне-зимний период, данная тенденция не может рассматриваться как позитивная и, по сути, нивелирует оптимизм, связанный с ежегодно наблюдаемым ростом доходов местных бюджетов и отчетностью о сданных в эксплуатацию объектах.

Порой муниципалитеты не успевали израсходовать поступившие средства. По данным Минфина России, остатки средств местных бюджетов на 1 января 2020 года составили 205,6 млрд рублей, в том числе остатки целевых средств — 43,4 млрд рублей.

На решение проблемы несвоевременного поступления средств в местные бюджеты была (в том числе) направлена работа Минфина России и заинтересованных ведомств по совершенствованию межбюджетных от-

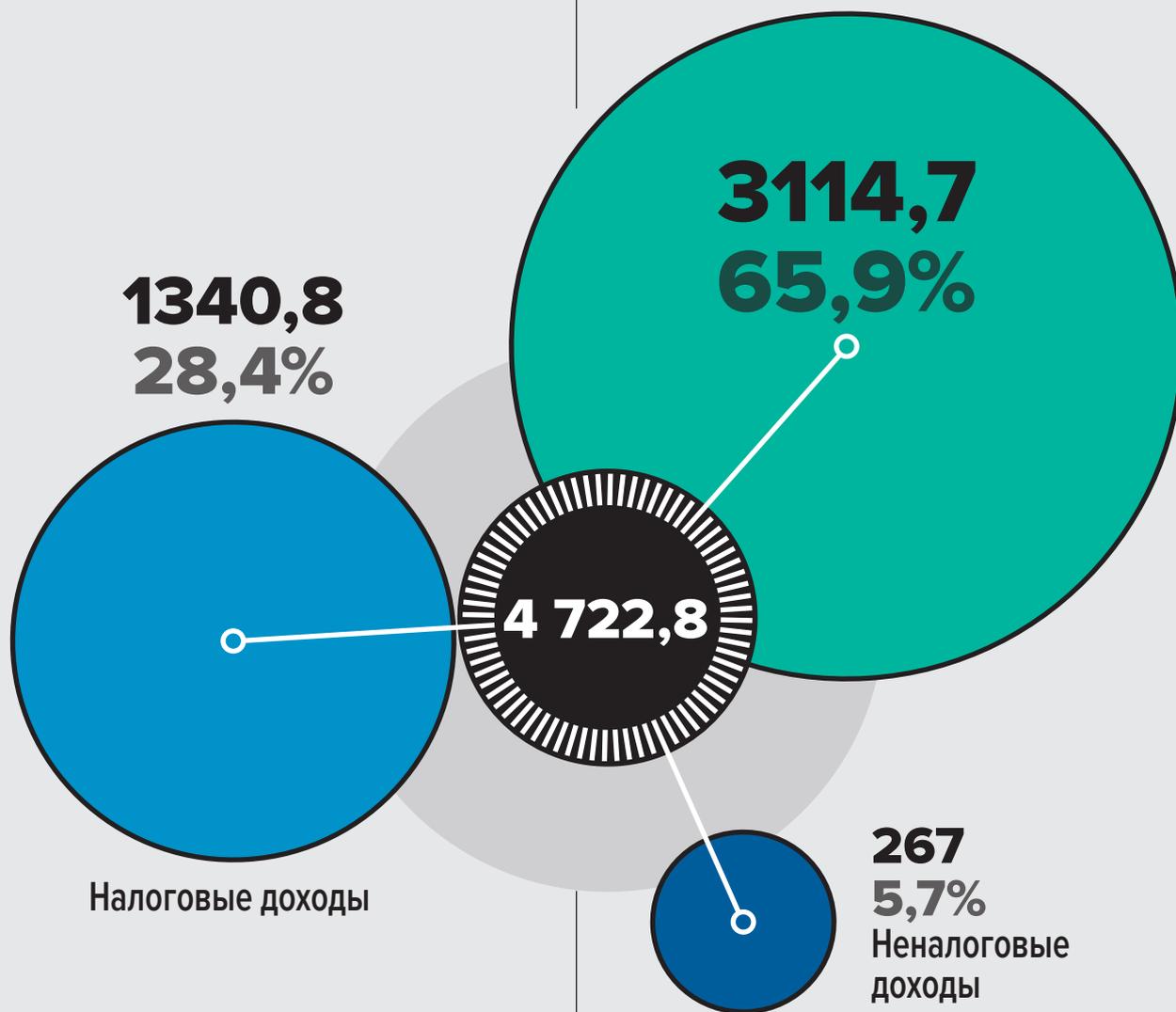
ношений. Изменения Бюджетного кодекса Российской Федерации в соответствии с Федеральным законом от 2 августа 2019 года № 307-ФЗ вступили в силу с 2020 года. Согласно новым правилам:

- закрепляются требования о заключении соглашений о предоставлении субсидий бюджетам регионов (межбюджетных трансфертов из бюджетов субъектов Российской Федерации местным бюджетам) на срок, не меньший периода, на который утверждено распределение соответствующих межбюджетных трансфертов;
- устанавливается предельный срок заключения соглашений субъектами Российской Федерации с муниципальными образованиями (не позднее 30 дня со дня вступления в силу соглашения, заключенного между федеральным органом государственной власти и субъектом Российской Федерации);
- устанавливается предельный срок утверждения правил предоставления субсидий (до 1 декабря, предшествующего году предоставления субсидии).

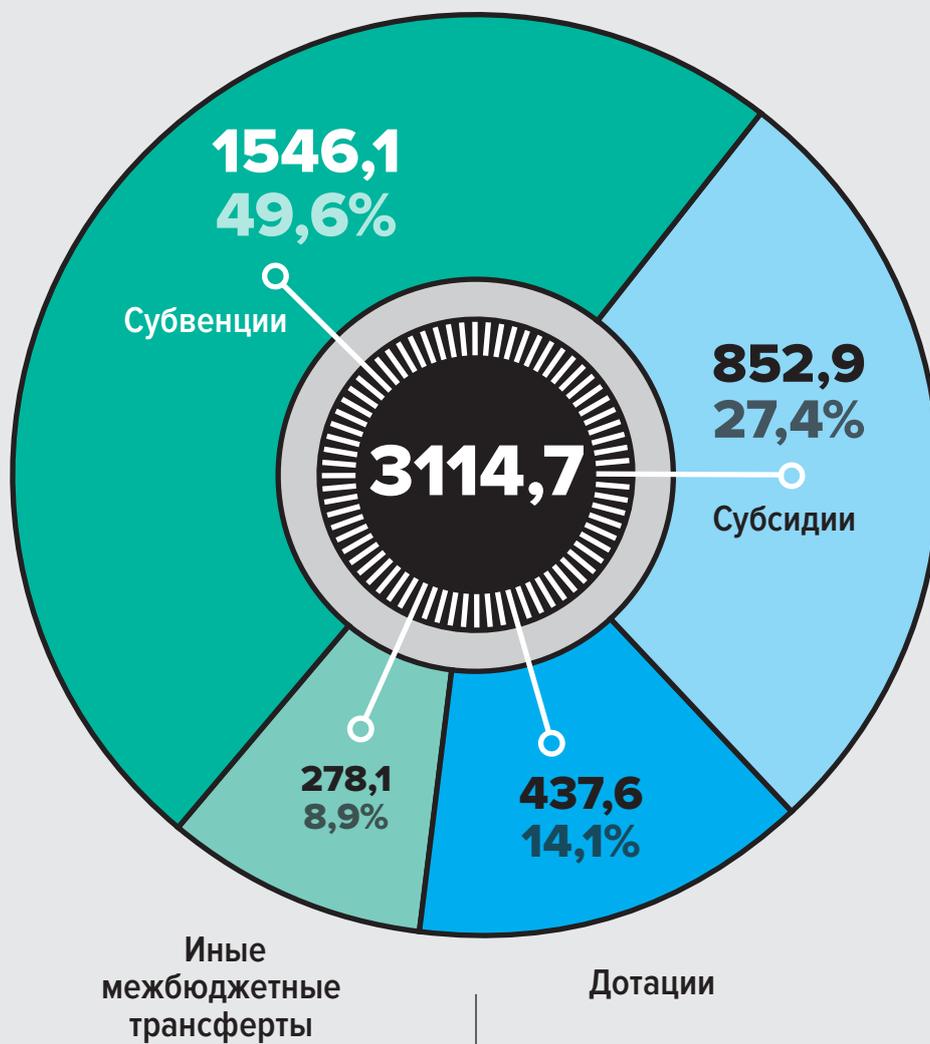
Минфин России отмечает, что по состоянию на 1 января 2020 года наблюдается значительный рост (по сравнению с аналогичным периодом прошлого года) налоговых доходов по налогу на прибыль организаций — на 36,9%, по акцизам на нефтепродукты — на 18,1%, по единому сельскохозяйственному налогу — на 14,7%, по налогу на совокупный доход — на 14,1%, по налогу на имущество физических лиц — на 12,8%, по налогу, взимаемому при патентной системе налогообложения — на 11,4%.

Поступления от налога на доходы физических лиц увеличились на 8,9% и состави-

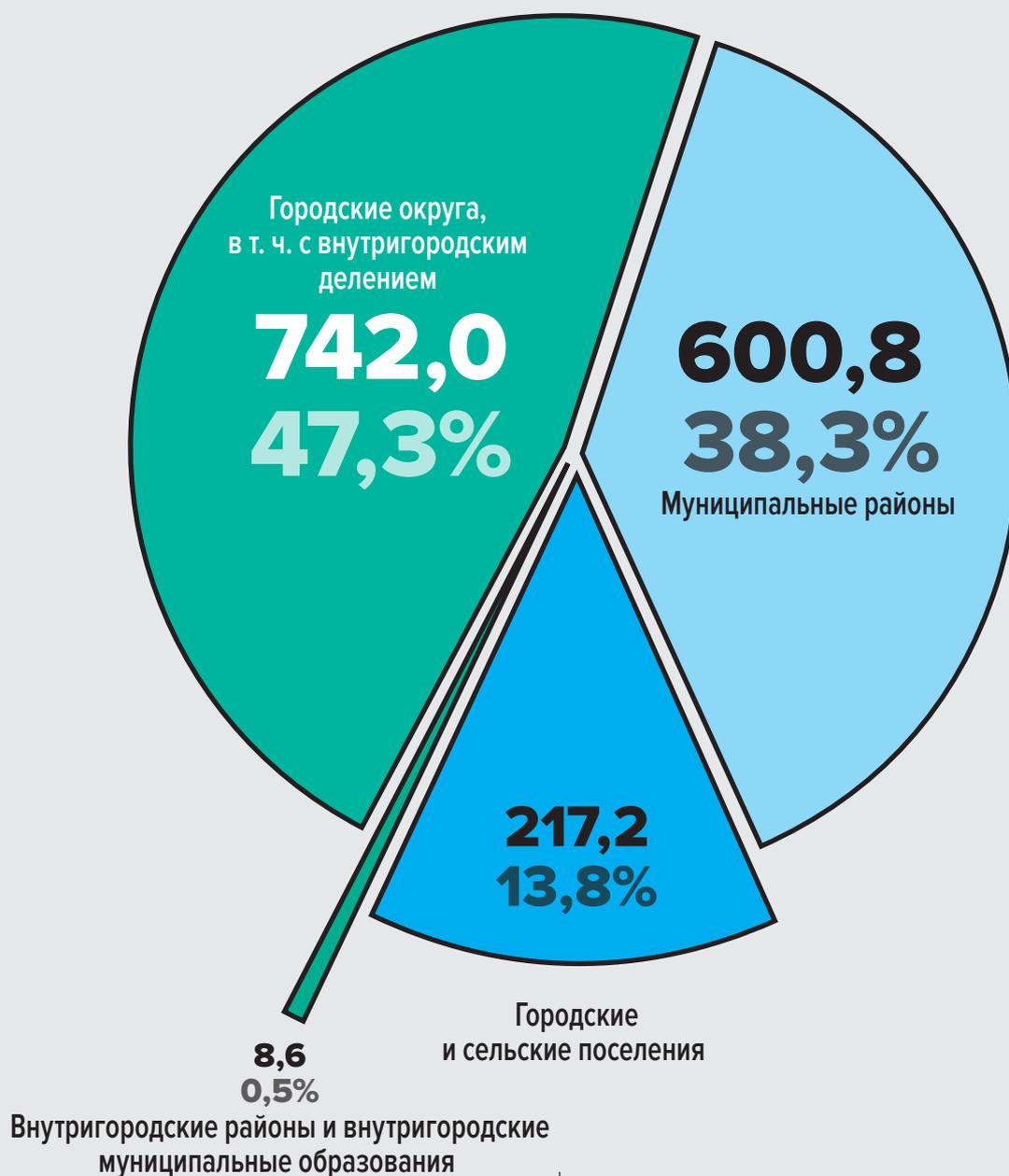
Безвозмездные поступления,
в т. ч. межбюджетные трансферты
из бюджетов других уровней
с учетом субвенций



Структура доходов местных бюджетов
2019 год
(млрд рублей)



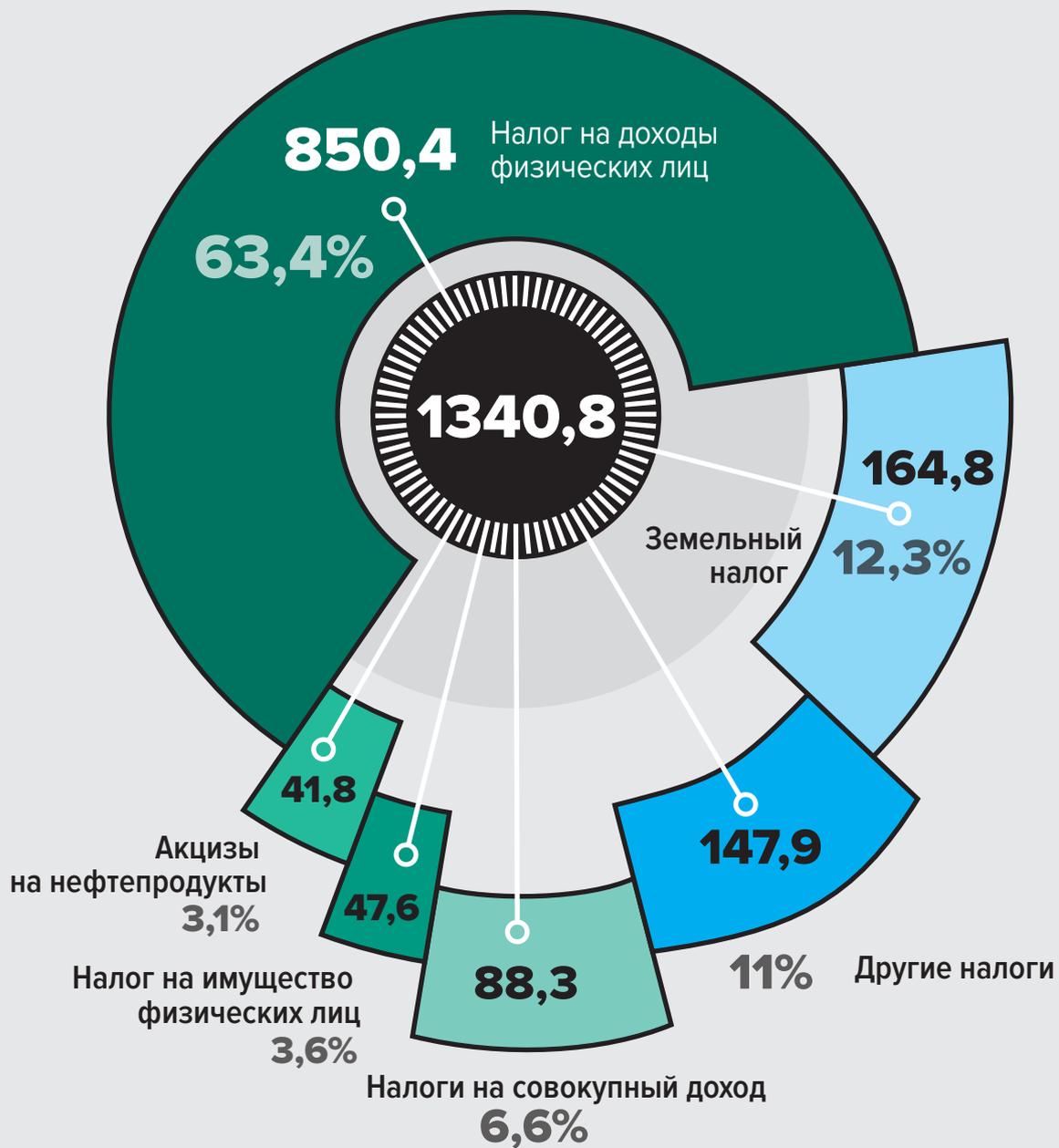
Структура межбюджетных трансфертов
2019 год
(млрд рублей)



Поступление межбюджетных трансфертов по видам муниципальных образований (без учета субвенций) 2019 год (млрд рублей)



Собственные доходы местных бюджетов по видам муниципальных образований 2019 год (млрд рублей)



**Структура налоговых доходов
местных бюджетов
2019 год
(млрд рублей)**

ли 850,4 млрд рублей или 63,4% в объеме налоговых доходов местных бюджетов (на уровне аналогичного показателя на 1 января 2019 года).

Объем межбюджетных трансфертов муниципальным образованиям (без учета субвенций и других безвозмездных поступлений, в т.ч. возвратов остатков) по состоянию на 1 января 2020 года увеличился в сравнении с аналогичным периодом 2018 года на 22,3% (или на 285,9 млрд рублей) и составил 1568,6 млрд рублей.

Данные статистики также показывают, что **безвозмездные поступления, в том числе межбюджетные трансферты, составляют почти две трети всех доходов муниципальных образований, что показывает низкую бюджетную самостоятельность муниципалитетов.**

В 2019 году расходы местных бюджетов на исполнение вопросов местного значения увеличились на 15%. По сравнению с предыдущим годом ощутимо возросли расходы на

физическую культуру и спорт (на 28,2%), национальную экономику (на 20,6%), ЖКХ (на 18,1%), национальную безопасность и правоохранительную деятельность (на 15,1%), образование (на 10,2%), общегосударственные вопросы (на 8,6%).

По итогам 2019 года в 37 субъектах Российской Федерации местные бюджеты исполнены с профицитом, который составил 24,3 млрд рублей. В 48 субъектах Российской Федерации наблюдался дефицит местных бюджетов на общую сумму в 35,1 млрд рублей.

Наибольший удельный вес дефицита приходится на муниципалитеты регионов Южного федерального округа (50,2%) и Центрального федерального округа (49,5%). Общий объем расходов местных бюджетов превысил объем доходов местных бюджетов на 10,8 млрд рублей. При этом остатки средств местных бюджетов на 1 января 2020 года составили 205,6 млрд рублей, в том числе остатки целевых средств — 43,4 млрд рублей.

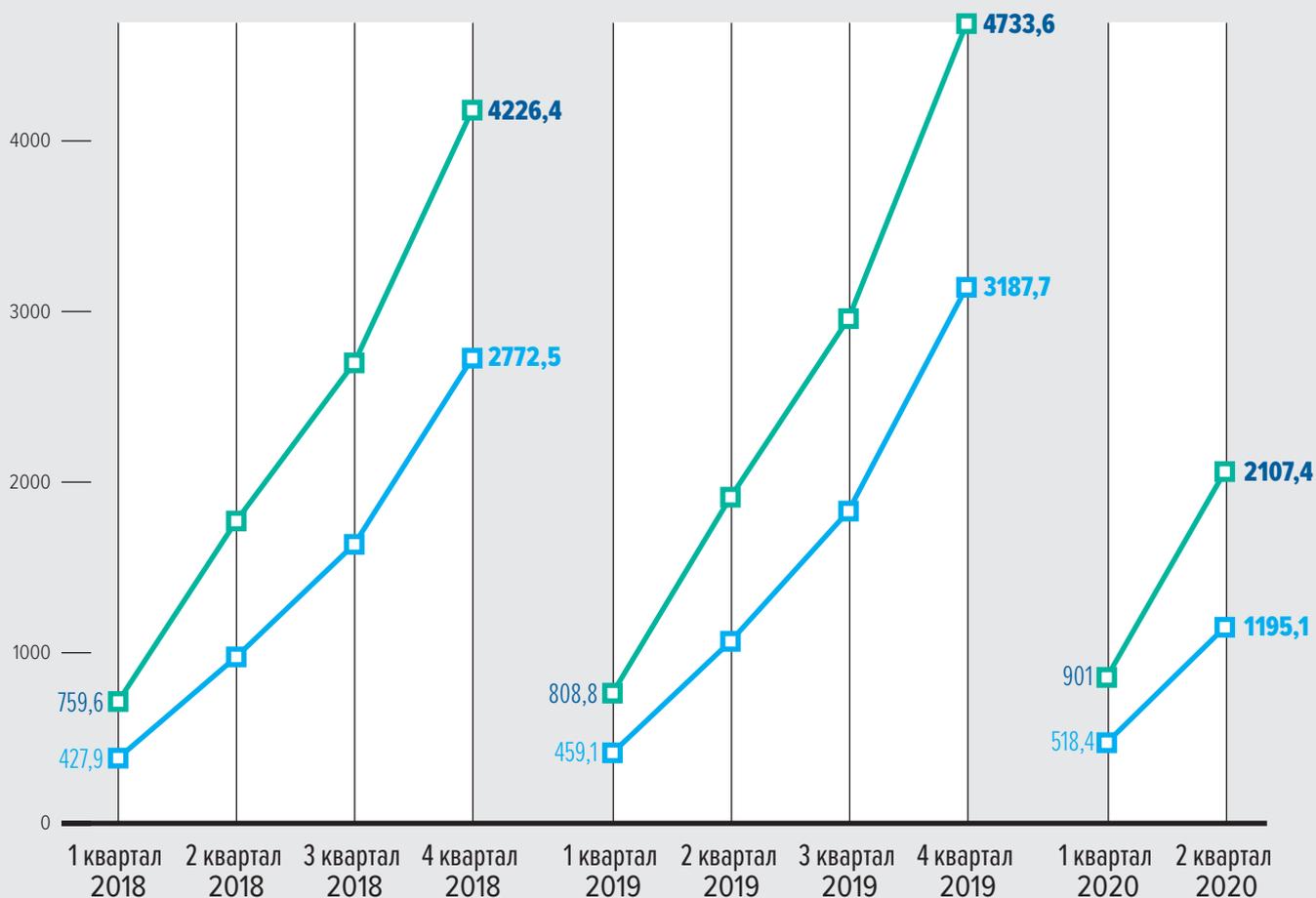
Вячеслав Володин:

«Нам надо в рамках федеральных возможностей создавать условия развития местного самоуправления, в том числе финансовую основу. Правильно было бы посмотреть и, возможно, принять те решения, которые сформируют базу для местного самоуправления с тем, чтобы они не были заложниками решений на региональном уровне».



Структура расходов местных бюджетов
2019 год
(млрд рублей)

II. Текущее состояние местного самоуправления



Расходы местных бюджетов
(млрд рублей)

 Расходы, всего

 На решение вопросов местного значения

Закрепление за местными бюджетами дополнительных нормативов отчислений от федеральных и региональных налогов

Важной мерой укрепления доходной базы местных бюджетов является закрепление за местными бюджетами нормативов отчислений от региональных налогов — в соответствии со статьей 58 Бюджетного кодекса Российской Федерации регионы могут это делать своими законами.

В 2018–2019 годах эту меру применяли подавляющее большинство субъектов Российской Федерации, многие — в рамках уже сложившейся системы межбюджетных отношений. Так, в Ямало-Ненецком автономном округе система поддержки местных бюджетов путем закрепления отчислений от региональных и федеральных налогов действует без изменений с 2013 года. Доходы от применения УСН, уплаты государственных пошлин, акцизов на алкоголь и налога на игорный бизнес зачисляются в бюджеты городских округов и муниципальных районов по нормативу 100%. Всего от закрепления дополнительных нормативов отчислений от региональных и федеральных налогов и сборов местные бюджеты в ЯНАО получили 10,12 млрд рублей (44% в составе налоговых и неналоговых доходов или 12% в составе собственных доходов муниципальных образований).

Закрепление за местными бюджетами отчислений от налогов на экономическую деятельность положительно сказывается и на объемах муниципальных доходов и на экономической активности муниципалитетов. Поэтому в 2019 году регионы усилили поддержку местных бюджетов через отчисления от экономически значимых налогов.

4. О финансах

В приоритете — налогообложение среднего и малого бизнеса.

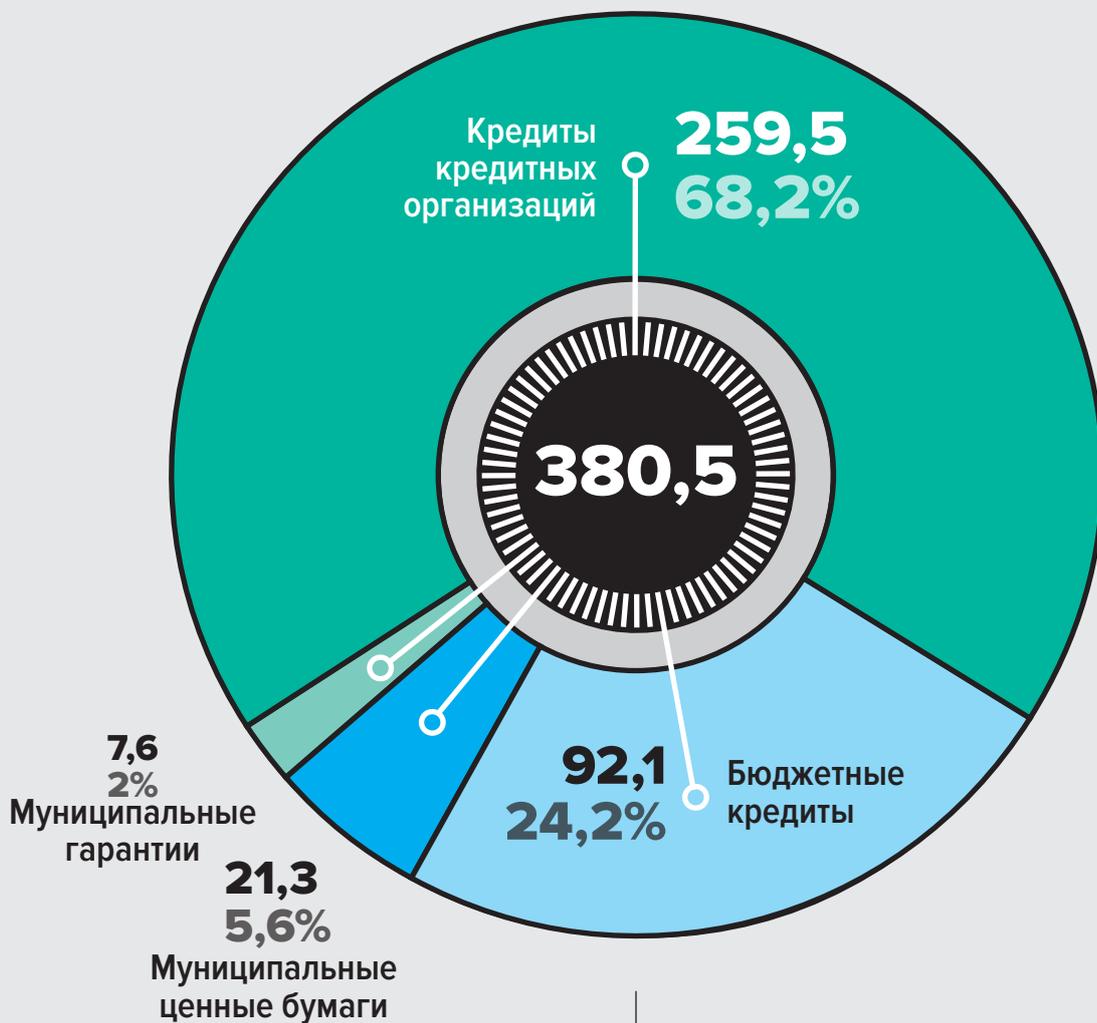
В Краснодарском крае еще в ноябре 2018 года было принято решение об увеличении с 2019 года норматива зачисления в бюджеты городских округов и муниципальных районов доходов от налога, взимаемого по упрощенной системе налогообложения (УСН) — с 15% до 20%.

В Новосибирской области с 2019 года муниципалитеты впервые получили нормативы отчислений от «упрощенки» (муниципальные районы — 30%, городские округа — 10%) и транспортного налога (муниципальные районы — 45%, городские округа — 20%).

В 2019 году допнормативы впервые получили городские округа и муниципальные районы Амурской области, за которыми закрепили по 10% дохода от УСН. В Псковской области муниципалитеты также наделили частью доходов от УСН: муниципальные районы — 3%, городские округа — 1%.

Процесс продолжился и в 2020 году. С 1 января 2020 года в бюджеты муниципальных районов Чувашии зачисляется 5% доходов от УСН, в бюджеты городских округов — 2%. Согласно изменениям в закон «О межбюджетных отношениях в Красноярском крае», принятым в декабре 2019 года, отчисления на места от налога на прибыль организаций были увеличены с 5% до 10%, а бюджеты муниципальных районов получили 50% отчислений от УСН.

В Самарской области, где отчисления от доходов по УСН для городских округов и муниципальных районов были установлены по нормативам 0,02% и 0,1% (соответственно), с 2020 года началось поэтапное повышение нормативов. С 2020 года — до 4%, с 2021 года — до 15% для Самары, до 23% для всех



Структура муниципального долга
2019 год
(млрд рублей)

остальных городских округов, для муниципальных районов до 34%.

Закреплением дополнительных нормативов отчислений от региональных и местных налогов, которыми облагаются субъекты экономики, регионы могут компенсировать выпадающие доходы местных бюджетов в связи с пандемией коронавируса и отменой единого налога на вмененный доход.

По данным ФНС России, до трети налоговых поступлений были утрачены в период распространения коронавируса. В рамках мониторинга **«Регионы, муниципалитеты и местные сообщества против Covid-19»** установлено, что от 15% до 30% налоговых доходов муниципальных образований в годовом измерении могут быть утеряны в 2020 году.

Актуальным вопросом также является развитие института самозанятых как нового сектора предпринимательства. Самозанятые лица во многом характеризуются предоставлением непосредственных услуг и выполнением личных работ, а также небольшими объемами доходов. Порой они прибегают к имущественной поддержке со стороны муниципальных образований, например, получая помещения для своей деятельности. **При том, что от деятельности органов местного самоуправления напрямую зависит успешность работы самозанятых, данный налог зачисляется в доходы субъектов Российской Федерации.** В настоящее время режим самозанятых (налог на профессиональный доход) применяется в 84 субъектах Российской Федерации (на 9 сентября 2020 года), что позволяет говорить о возможности принятия решений на общероссийском уровне.

Муниципальный долг и меры по его сокращению

В 2019 году муниципальный долг составил 27,3% от объема фактически поступивших налоговых и неналоговых доходов местных бюджетов. По сравнению с 2018 годом муниципальный долг увеличился (с 371,86 млрд рублей до **380,5 млрд** рублей). Объем кредитов от кредитных организаций возрос на 3 млрд рублей, объем бюджетных кредитов — на 5,6 млрд рублей. Также муниципалитеты активнее стали выпускать ценные бумаги: их доля выросла с 18,1 млрд рублей до 21,3 млрд рублей. При этом уменьшились объемы муниципальных гарантий: с 10,7 млрд рублей до 7,6 млрд рублей. Как и в 2018 году, наибольший объем муниципального долга на конец 2019 года отмечается у муниципалитетов Приволжского федерального округа (114,6 млрд рублей) и Центрального федерального округа (82,2 млрд рублей). Наименьший объем — у муниципалитетов Северо-Кавказского федерального округа (8,5 млрд рублей)¹. Наибольшая нагрузка по обслуживанию муниципального долга приходится на городские округа.

Как правило, крупные кредиты берут развивающиеся крупные муниципалитеты. В то же время небольшие муниципалитеты для покрытия кассовых разрывов активно берут краткосрочные небольшие кредиты, которые стремятся возратить в конце финансового года, когда в местные бюджеты поступают налоговые доходы. Однако и за пользование краткосрочными кредитами необходимо уплачивать проценты. В связи с этим можно только приветствовать рекомендации, данные по итогам заседания Совета по развитию местного самоуправления при Президенте Российской Федерации, —

¹ <https://minfin.donland.ru/upload/uf/57a/dlya-sayta.zip>



**Расходы местных бюджетов
на обслуживание муниципального долга
по видам муниципальных образований***
2019 год
(млрд рублей)

* https://minfin.gov.ru/common/upload/library/2020/05/main/Dannye_ob_ishpolnenii_mestnykh_budzhetrov_RF_-_01.01.2020.pdf

В Приволжском федеральном округе 4 городских округа формируют более 50% всего объема муниципального долга

Казань, 2019¹:

Доходы — 27 млрд 498,5 млн рублей

Расходы — 27 млрд 424,7 млн рублей

Муниципальный долг — 29 млрд 777,6 млн рублей (из них бюджетные кредиты — 25 млрд 47,7 млн рублей, коммерческие кредиты — 4 млрд 730 млн рублей)

Нижний Новгород, 2019²:

Доходы — 29 млрд 947, 5 млн рублей

Расходы — 30 млрд 285,9 млн рублей

Муниципальный долг — 11 млрд 490,3 млн рублей (из них коммерческие кредиты — 6 млрд 390,3 млн рублей, муниципальные ценные бумаги — 5 млрд рублей, бюджетные кредиты — 100 млн рублей).

Уфа, 2019³:

Доходы — 33 млрд 44,1 млн рублей

Расходы — 32 млрд 378,3 млн рублей

Муниципальный долг — 10 млрд 292, 5 млрд рублей (из них бюджетные кредиты — 6 млрд 6 млн рублей, коммерческие кредиты — 3 млрд 886,5 млн рублей, муниципальные гарантии — 400 млн рублей)

Самара, 2019⁴:

Доходы — 28 млрд 484,8 млн рублей

Расходы — 28 млрд 439,2 млн рублей

Муниципальный долг — 8,7 млрд рублей

¹ <https://ksp.kzn.ru/meriya/ksp/novosti/i-metshin-ob-ispolnenii-byudzheta-kazani-za-2019-god-nam-udalos-ispolnit-vse-vzyatye-na-sebya-obyaza/>, https://www.kzn.ru/upload/uf/38f/Dolgovaya-kniga-za-18_20-gg.xlsx

² [https://нижнийновгород.рф/upload/fc/af/10/files/%D0%91%D1%8E%D0%B4%D0%B6%D0%B5%D1%82%20%D0%B4%D0%BB%D1%8F%20%D0%B3%D1%80%D0%B0%D0%B6%D0%B4%D0%B0%D0%BD\(1\).zip](https://нижнийновгород.рф/upload/fc/af/10/files/%D0%91%D1%8E%D0%B4%D0%B6%D0%B5%D1%82%20%D0%B4%D0%BB%D1%8F%20%D0%B3%D1%80%D0%B0%D0%B6%D0%B4%D0%B0%D0%BD(1).zip)

³ <http://mp.ufacity.info/Content/Uploads/Files/24798c04-4cc3-4334-9739-40b7dc204022/01012020.pdf>, [http://mp.ufacity.info/Content/Uploads/Files/65880e07-d68d-47c5-abd8-b74f15fdd9bf/5%20%D0%B7%D0%B0%D0%BA%D0%BB%D1%8E%D1%87%D0%B5%D0%BD%D0%B8%D0%B5%20%D0%BF%D0%BE%20%D0%B8%D1%81%D0%BF%D0%BE%D0%BB%D0%BD%D0%B5%D0%BD%D0%B8%D1%8E%20%D0%B1%D1%8E%D0%B4%D0%B6%D0%B5%D1%82%D0%B0%202019%D0%B8%D1%81%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%BB%D0%B5%D0%BD%D0%B8%D1%8F%20\(2\).docx](http://mp.ufacity.info/Content/Uploads/Files/65880e07-d68d-47c5-abd8-b74f15fdd9bf/5%20%D0%B7%D0%B0%D0%BA%D0%BB%D1%8E%D1%87%D0%B5%D0%BD%D0%B8%D0%B5%20%D0%BF%D0%BE%20%D0%B8%D1%81%D0%BF%D0%BE%D0%BB%D0%BD%D0%B5%D0%BD%D0%B8%D1%8E%20%D0%B1%D1%8E%D0%B4%D0%B6%D0%B5%D1%82%D0%B0%202019%D0%B8%D1%81%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%BB%D0%B5%D0%BD%D0%B8%D1%8F%20(2).docx)

⁴ <http://dfsamara.ru/filemanager/Deyatelnost/Ispolnenie/2020/546.%20%D0%A0%D0%B5%D1%88%D0%B5%D0%BD%D0%B8%D0%B5.zip>, <https://citytraffic.ru/2020/07/10/муниципальный-долг-самары-за-первый-к/>

о принятии регионами мер по списанию задолженности муниципальных образований по бюджетным кредитам с учетом результатов анализа расходов муниципальных образований на решение приоритетных задач (благоустройство городской среды, модернизация систем коммунальной инфраструктуры и объектов жилищно-коммунального хозяйства, строительство автомобильных дорог) и дополнительных доходов, полученных от реализации новых инвестиционных проектов на территориях муниципальных образований.

Рекомендация созвучна положительному опыту ряда регионов России (Кировская, Ростовская, Рязанская, Самарская, Смоленская области и др.) по предоставлению муниципалитетам бюджетных кредитов для покрытия временных кассовых разрывов и погашения процентов по коммерческим кредитам. В результате консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации получают существенную экономию, исчисляемую миллиардами рублей. Также отметим, что в основе подобных региональных решений лежит понимание единства финансово-экономических и социально-политических процессов на территории региона, которое, на наш взгляд, является важнейшим условием для функционирования единой системы публичной власти.

Следует также обратить внимание на практику Самарской области, где муниципалитеты получают «стимулирующие субсидии» на решение вопросов местного значения в случае выполнения показателей социально-экономического развития, среди которых — выполнение ограничений по привлечению коммерческих кредитов в местный

бюджет¹. В 2019 году местным бюджетам Самарской области предоставлено около 3 509 млн рублей стимулирующих субсидий, из них 243 млн рублей дополнительно заработано муниципалитетами за перевыполнение социально-экономических показателей в течение 2019 года и по итогам 2018 года.

Важнейшим вопросом преодоления зависимости местных бюджетов от коммерческих кредитов является их замена бюджетными кредитами, имеющими более низкие ставки. Федеральный закон от 8 июня 2020 года № 173-ФЗ «О внесении изменения в статью 93-3 Бюджетного кодекса Российской Федерации» увеличил сроки предоставления бюджетных кредитов муниципальным образованиям — до пяти лет. Такие правила должны рассредоточить платежи, уменьшив их, а также позволить оперативно решать проблемы финансовых разрывов в текущих годах, учитывая, что конечный срок кредита отодвинут.

Новым инструментом для замещения коммерческих кредитов бюджетными кредитами могут стать горизонтальные бюджетные кредиты, предоставляемые друг другу муниципальными образованиями внутри одного субъекта Российской Федерации. Соответствующий законопроект находится на рассмотрении в Госдуме России (законопроект № 986957-7 «О внесении изменений в Федеральный закон «О приостановлении действия отдельных положений Бюджетного кодекса Российской Федерации и установлении особенностей исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации в 2020 году»). Законопроект имеет временный характер, но его положения дают направления возможного развития. Это особо

¹ См. постановление правительства Самарской области от 12 декабря 2012 года № 742 «О предоставлении из областного бюджета субсидий местным бюджетам для софинансирования расходных обязательств по вопросам местного значения, предоставляемых с учетом выполнения показателей социально-экономического развития».

Из доклада Совета муниципальных образований Ростовской области

В 2018 году из резервного фонда Правительства Ростовской области предоставлены бюджетные кредиты для покрытия временных кассовых разрывов местных бюджетов на общую сумму 181,1 млн рублей под 0,1 % годовых.

В 2019 году на покрытие временных кассовых разрывов, возникающих при исполнении бюджетов муниципальных образований в пределах финансового года, предусмотрено до 300 млн рублей. На погашение части долговых обязательств городских округов, возникших до 1 января 2019 года перед кредитными организациями, — до 500 млн рублей со сроком возврата в течение трех лет. Плата за пользование бюджетными кредитами — 0,1 % годовых.

Из доклада Совета муниципальных образований Самарской области

В целях повышения финансовой самостоятельности муниципальных образований, а также в связи с корректировками федерального законодательства в 2019 году приняты следующие решения:

1) о предоставлении с 2020 года «стимулирующих дотаций» (взамен «стимулирующих субсидий»), в том числе за выполнение ограничений по привлечению коммерческих кредитов в местный бюджет. Методика распределения и правила предоставления «стимулирующих дотаций» утверждены постановлением Правительства Самарской области от 23.12.2019 № 974. Нецелевой характер дотаций позволит существенно упростить учёт и отчётность при расходовании данных средств, исключается процедура возврата неиспользованных остатков;

2) о предоставлении возможности главам муниципальных районов и городских округов с внутригородским делением самостоятельно определять систему поощрения для поселений (внутригородских районов). Если в 2013–2019 годах «стимулирующие субсидии» предоставлялись из областного бюджета напрямую бюджетам поселений (внутригородских районов) по единой методике, то с 2020 года «стимулирующие дотации» консолидированной суммой будут поступать в бюджет муниципального района (городского округа с внутригородским делением). При этом главам муниципальных районов (городских округов с внутригородским делением) рекомендовано установить механизмы поощрения поселений (внутригородских районов) с использованием индивидуальных показателей.

важно для взаимопомощи между муниципальными образованиями, имеющими постоянные экономические связи, например, в рамках агломераций.

Практики управления муниципальным долгом

В рамках экспертной работы было проведено заседание тематической площадки по вопросам преодоления закредитованности местных бюджетов, в рамках которой были рассмотрены примечательные практики ряда муниципалитетов.

В Томске для решения вопросов муниципального долга используется практика выпуска биржевых и внутренних облигаций. В целом по стране оборот биржевых облигаций муниципальных образований по состоянию на 1 августа 2020 года был представлен городами Волгоград, Волжский, Омск, Новосибирск и Томск. При этом Томск выпускает как биржевые, так и внутренние облигации муниципального займа. Практика показала эффективность выпуска биржевых облигаций, а сумма привлеченных средств составила 1 млрд рублей. Средства, привлеченные в результате размещения облигационного займа с фиксированным купонным доходом и амортизацией долга, направляются на замещение действующих кредитов. Это позволяет разнообразить структуру муниципального долга, сократить риски пересмотра обязательств, улучшить график погашения муниципального долга, увеличить средний период долга. Внутренние облигации включаются в оборот через банковскую систему.

Оперативность работы с муниципальным долгом и профилактики увеличения кредитного бремени демонстрировалась на примере города Орска Оренбургской области. Для

снижения расходов на обслуживание кредитов и выплат процентов налажена практика вовлечения возобновляемых кредитов. Преимущества возобновляемых кредитов следующие. Заемные средства привлекаются по мере необходимости, что позволяет не накапливать процентное обязательство без использования средств. Кроме того, возобновляемые кредиты позволяют гасить их в любой момент при наличии неостребованного остатка денежных средств на счете городского бюджета, что существенно снижает риски уменьшения объема средств к требуемой дате выплаты. Операции по привлечению кредитов совершаются в пределах выделенного лимита заемных средств по муниципальному контракту, а операции погашения кредитов совершаются в пределах суммы имеющейся задолженности перед банком на день погашения, что минимизирует расходы на обслуживание кредита. В результате чистая ежегодная экономия бюджетных средств составляет порядка 10 млн рублей.

Примером комплексного подхода к управлению муниципальным долгом в целях снижения закредитованности является практика г. Самары. Был привлечен бюджетный кредит, позволяющий начать работу по замещению «коммерческих кредитов». В рамках работы с кредитными организациями достигается определенная экономия бюджетных средств за счет рациональной выборки кредитных ресурсов, начальной цены контракта по осуществленным закупкам способом электронных аукционов по привлечению кредитных ресурсов, а также постоянной работы с кредитными организациями по снижению процентных ставок в рамках муниципальных контрактов.

5. О контроле и надзоре

Формализм
в контрольно-надзорной
деятельности

Реформа контрольно-надзорной деятельности (КНД), один из этапов которой завершился принятием нового закона о государственном и муниципальном контроле и надзоре, направлена на снижение административной нагрузки на подконтрольных лиц и совершенствование контрольно-надзорных процедур. Органы местного самоуправления в системе КНД выступают одновременно с двух позиций — как орган контроля и как подконтрольный объект, что требует постоянного поиска баланса интересов во взаимодействии с государственными органами.

Контроль и надзор в отношении органов местного самоуправления

Органы местного самоуправления как подконтрольные субъекты испытывают высокую нагрузку со стороны государственных контрольно-надзорных органов. По данным Единого реестра проверок в 2019 году в отношении органов местного самоуправления было проведено **17750** проверок по различным направлениям. Тематический доклад Российского союза промышленников и предпринимателей сообщает о проведении в 2019 году **6392** проверок в рамках специального государственного контроля (надзора) за деятельностью органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления.

Основной проблемой, с которой сталкиваются органы местного самоуправления при проведении в отношении них проверок, является **невозможность оперативно исполнять предписания, что влечет их накопление со стороны контрольно-надзорных органов и ужесточение ответственности.** Иными словами, «презумпция виновности

органов местного самоуправления» сохраняет свою актуальность.

Показательный пример приведен в докладе Совета муниципальных образований Республики Башкортостан. Так, Бедеево-Полянскому сельсовету на выполнение судебного решения по обеспечению непрерывного наружного и искусственного освещения улиц в каждом населенном пункте поселения в 2019 году, согласно сметам, необходимо 7,8 млн рублей при утвержденном бюджете в 5,2 млн рублей. Иликовскому сельсовету на выполнение судебного решения по ремонту улиц в деревне Биштиново необходимо 2 млн рублей при утвержденном годовом бюджете 3 млн рублей.

В докладе Совета муниципальных образований Белгородской области формулируется ряд проблем в отношении органов местного самоуправления:

- объем расходов на исполнение предписаний контрольно-надзорных органов может составлять существенную часть расходов бюджета или даже превысить весь его объем;
- установление недостаточных сроков, как для рассмотрения требований, так и для устранения нарушений;
- дублирование проверок различными контролирующими органами;
- направление большого количества запросов о предоставлении информации, в том числе официально опубликованной и находящейся в открытом доступе, и установление недостаточных сроков для ее предоставления.

Многие советы муниципальных образований (например, из Бурятии, Волгоградской области, Марий Эл и др.) отмечают, что количество проверок в отношении органов местного самоуправления увеличилось, особенно внеплановых — по обращениям граждан и организаций.

Важно отметить, что рассмотренные примеры носят системный характер.

Среди проблем во взаимоотношениях контрольно-надзорных органов с органами местного самоуправления можно особо выделить следующие:

- контрольно-надзорными органами не учитывается ограниченность финансовых и кадровых ресурсов;
- своими требованиями контрольно-надзорные органы фактически влияют на приоритизацию бюджетных расходов на муниципальном уровне;
- порой обращения органов прокуратуры с исковыми заявлениями в суд не учитывают особенности разграничения полномочий между региональным и муниципальным уровнями власти.

Вопросы соразмерности штрафной нагрузки и бюджетной обеспеченности, учета характера полномочий и обязанностей органов местного самоуправления и устранения дублирования проверок должны решаться в рамках действующей реформы контрольно-надзорной деятельности.

Проблемы организации и осуществления муниципального контроля

Муниципальный контроль во многом характеризуется отсутствием у органов местного самоуправления действенных механизмов влияния на подконтрольные субъекты, а также существенно большей ролью государственных органов в контрольно-надзорной деятельности.

Ключевой проблемой обеспечения эффективности муниципального контроля является **недостаточность полномочий по проведению самих контрольных мероприятий и привлечению нарушителей к ответственности со стороны органов местного самоуправления**. Во всех отраслях управления, затронутых вопросами местного значения, уже действуют государственные контрольно-надзорные органы, а по большинству нарушений применяются федеральные законы. Таким образом, муниципалитеты находятся в стороне от общей контрольно-надзорной деятельности публичной власти.

Взаимодействие органов местного самоуправления и государственных контрольно-надзорных органов не всегда регламентировано достаточно четко, что не позволяет оперативно реагировать на выявляемые нарушения.

Муниципальный контроль осуществляется органами местного самоуправления по следующим направлениям:

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

- муниципальный жилищный контроль;
- муниципальный земельный контроль;
- муниципальный контроль в области использования и охраны особо охраняемых природных территорий местного значения;
- муниципальный лесной контроль.

Кроме того, в соответствии со статьей 16 Федерального закона от 28 декабря 2009 года № 381-ФЗ «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации» проводится муниципальный контроль в области торговой деятельности.

Совет муниципальных образований Тюменской области обращает внимание на правовой разрыв между контрольным полномочием, которое дано отраслевым законом, и вопросами местного значения. Так, согласно Закону Российской Федерации от 21 февраля 1992 года № 2395-1 «О недрах» органы местного самоуправления наделены полномочием осуществлять контроль за использованием и охраной недр при добыче общераспространенных полезных ископаемых, а также при строительстве подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых. В то же время к вопросам местного значения не отнесены ни этот вид контроля, ни возможность принимать соответствующие муниципальные правовые акты.

Требуется провести **ревизию действующего законодательства на предмет выявления видов муниципального контроля, определить наиболее значимые из них для развития локальных экономик и социальной сферы, затем привести эти виды контроля в соответствие с вопросами местного значения**.

Совет муниципальных образований Алтайского края обращает внимание на организацию самой системы муниципального контроля. Так, наиболее распространенными нарушениями являются несвоевременное принятие муниципалитетами программ профилактики нарушений обязательных требований законодательства либо несоответствие этих программ общим требованиям. Часто на официальных сайтах муниципалитетов отсутствует доступная для хозяйствующих субъектов и актуальная информация о нормативных правовых актах, содержащих обязательные требования к осуществлению муниципального контроля. Прокурорами Топчихинского и Красногорского районов в 2019 году в адрес муниципалитетов вносились представления ввиду несоответствия размещенных на официальных сайтах перечней нормативных правовых актов, содержащих обязательные требования законодательства, общим требованиям. Вмешательство прокуроров потребовалось в ряде других районов края в связи с несвоевременным принятием органами муниципального контроля программ профилактики нарушений обязательных требований на 2019 год. Всего внесено 162 таких представления.

Совет муниципальных образований Курганской области полагает, что небольшие размеры административных штрафов, предусмотренные частью 1 статьи 19.5 КоАП Российской Федерации, не мотивируют граждан на устранение нарушений, выявленных в ходе муниципального контроля. Расходы по оформлению права на земельный участок во много раз превышают размеры штрафов, что снижает эффективность муниципального контроля.

Сложностью в организации муниципального контроля можно считать и то, что проверки должны быть согласованы с феде-

ральными контрольными ведомствами до 1 июля текущего года, затем — с прокуратурой. Зачастую планы проверок прокуратурой не согласовываются без обоснования причин. Например, в городе Железногорске прокуратура в 2019 году исключила земельный муниципальный контроль из сводного ежегодного плана проверок юридических лиц и предпринимателей, в связи с чем данный вопрос на год выбыл из плана работы муниципального образования.

Совет муниципальных образований Ростовской области подчеркивает, что **проблемы и недостаточная эффективность муниципального контроля во многом связаны с кадровым обеспечением местных администраций**. Зачастую для специалистов, занимающихся организацией муниципального контроля, эта функция не является единственной и чаще всего совмещается с другими функциями, а это во многом влияет на результаты контроля.

Как отмечают коллеги из Республики Саха (Якутии), эффективность муниципального контроля сдерживается множеством различных факторов. Прежде всего, это связано с **декларативностью контрольных полномочий органов местного самоуправления**. Контролерам предоставлено право только зафиксировать нарушение, составить акт выявленного нарушения и передать его для рассмотрения уполномоченному органу.

В связи с этим, по единодушному мнению региональных советов муниципальных образований, необходимо поставить вопрос о наделении органов местного самоуправления полномочиями привлекать виновных к административной ответственности по всем направлениям муниципального контроля.

Мониторинг Единого реестра проверок

Проведен анализ сведений о результатах контрольно-надзорной деятельности, содержащихся в государственной информационной системе «Единый реестр проверок». В ходе работы использовались наборы открытых данных, размещенные на официальном сайте реестра — <https://proverki.gov.ru>.

Необходимо отметить, что в отборе использовались данные, заполненные в указанных наборах по различным графам, что в результате может привести к определенному уменьшению объема изучаемых данных по сравнению с их реальным количеством. В то же время количество изученных записей в наборах открытых данных позволяет утверждать о высокой репрезентативности исследования.

Проверки в отношении органов и должностных лиц местного самоуправления

Согласно данным Единого реестра проверок в 2019 году в отношении органов местного самоуправления была проведена и завершена в установленном порядке **17751** проверка. В то же время в работу принимались данные согласно заполненной графе «ОМС», что могло уменьшить количество реально проведенных проверок.

Важнейшим показателем административной нагрузки на органы местного самоуправления является количество внеплановых проверок, то есть проверок возникающих по поводу определенных событий и оснований, предусмотренных законом. Согласно рас-

сматриваемому Единому реестру проверок внеплановые проверки составили четверть от всего учтенного количества — **4392** проверки.

Смежным показателем административной нагрузки является выездной характер проверки, так как нахождение инспектора на территории подконтрольного объекта связано с непосредственным вмешательством в хозяйственную и управленческую деятельность. По данным Единого реестра проверок выездные проверки в отношении органов местного самоуправления были проведены **14264** раза, то есть более **2/3** от общего количества. Такая нагрузка является чрезмерно высокой.

Наиболее показательными сведениями являются данные о результативности проверок. Для этого в наборах открытых данных Единого реестра проверок проводился отсев по наличию записи с характеристикой выявленных нарушений в соответствующей графе. В то же время выяснилось, что лица, заполняющие карточки проверок в Едином реестре, могут допускать пустую запись даже при наличии выявленного нарушения.

По результатам анализа выявлена **11181** результативная проверка в отношении органа местного самоуправления. Это значительно (на треть) меньше количества выездных проверок (**14264** проверки), что свидетельствует о средней эффективности контрольно-надзорной деятельности в отношении органов местного самоуправления, возникновении неоправданных результатами затрат государственных контрольно-надзорных органов, связанных с выездом на место.

Проверки в отношении муниципальных предприятий и учреждений

Проведенный отсев также позволил изучить сведения о проведенных в 2019 году проверках в отношении муниципальных организаций (предприятиях и учреждениях). Общее количество проведенных и завершенных в установленном порядке проверок составило **233405** и может являться репрезентативным для всего муниципального сектора.

Подавляющее большинство (около **3/4**) проверок в отношении муниципальных организаций также составили выездные проверки — **191102** проверки. Можно предположить, что муниципальные организации при всем их вовлечении в работу муниципального хозяйства и социальной сферы в таком случае мало отличаются по контрольной нагрузке от субъектов предпринимательской деятельности частной формы собственности. При этом вмешательство в хозяйственный и управленческий процесс водоканала может повлечь тяжелые последствия для коммунального хозяйства населенного пункта.

Количество внеплановых проверок в отношении муниципальных организаций составило более половины — **145219** проверок. Это свидетельствует о сохранении тенденции, на ликвидацию которой направлены преобразования в системе организации контрольно-надзорной деятельности — высокого количества внеплановых проверок.

При этом показатель результативности проверок в отношении муниципальных организаций весьма низок — только **21899** проверок получили описание выявленных нарушений в разделе сведений о наруше-

нии. Такой результат может свидетельствовать о низкой эффективности контрольно-надзорной деятельности.

Важным обстоятельством, которое учитывалось при проведении анализа, является высокое значение человеческого фактора при заполнении данных о результатах проверок, что выражается в опечатках, орфографических ошибках, отсутствии единообразия в заполнении форм, излишне кратком описании результатов и т.д.

Представляется, что проблемы, возникающие во взаимоотношениях контрольно-надзорных органов и муниципалитетов, носят системный характер и проистекают из разных подходов к организации деятельности местных властей и органов КНД. **Если муниципалитеты развивают свою территорию, исходя из имеющихся ресурсов, то контрольно-надзорные органы проверяют состояние территории на соответствие тому, как должно быть. Законодательство выстроено так, что, с одной стороны, есть общие принципы организации местного самоуправления, с другой стороны, есть бюджетные нормы, с третьей, — есть отраслевые требования и нормативы. И порой эти три части между собой не согласованы.**

Из доклада Совета муниципальных образований Красноярского края

Начиная с 2017 года, Советом проводится мониторинг судебной практики и практики взаимодействия органов местного самоуправления с контрольно-надзорными органами по единой форме по видам муниципальных образований. Данный мониторинг позволяет отслеживать ситуацию, связанную с контрольной и судебной деятельностью в отношении органов местного самоуправления.

В 2020 году в мониторинге приняли участие все муниципальные образования Красноярского края. Установлено, что в 2019 году по сравнению с 2018 годом увеличилось количество запросов в органы местного самоуправления со стороны контрольно-надзорных органов (32854 — в 2019 году, 29563 — в 2018 году), при этом количество проверок органов местного самоуправления сократилось (в 2018 году — 2609, в 2019 году — 2004).

Количество судебных решений, вынесенных в отношении органов местного самоуправления, в 2019 году уменьшилось на 930 (6092 — 2019 год, 7022 — 2018 год), но потребность в денежных средствах на их исполнение у муниципальных образований практически не сократилась (5 498 724,78 тыс. рублей — в 2019 году, 5 800 602,05 тыс. рублей — в 2018 году).

Наиболее проблемными в крае являются взаимоотношения с представителями ГИБДД МВД России. Так, не принимается во внимание, что оборудовать улицы застройки 19–20-х веков в соответствии с новыми правилами и стандартами не представляется возможным в связи с малой шириной улиц и выступающими ограждениями придомовых палисадников возле жилых домов.

Например, в Назаровском районе на 10 сельских поселений за отсутствие обустройства улично-дорожной сети суд наложил 765,5 тыс. рублей штрафа, плюс за неисполнение решения судов судебные исполнители наложили еще 240 тыс. рублей. Общая сумма, требуемая на исполнение решений судов, составляет около 400,0 млн рублей.

Возникают сложности в исполнении предписаний Роспотребнадзора в части размещения водонапорных башен, а также Ростехнадзора в части содержания и эксплуатации ГТС.

Например, на основании решения суда по иску Управления Роспотребнадзора Крутойский сельсовет Ужурского района (численность населения 3050 человек, 9 населенных пунктов) обязан в течение года выполнить требования в отношении 10 водонапорных башен и 11 водозаборных скважин по созданию зон санитарной охраны (их обустройству и установке очистного оборудования). Расчетная сметная стоимость работ составляет 31,3 млн рублей. Бюджет сельского поселения — 12,8 млн рублей, в том числе собственных доходов 3,8 млн рублей. В бюджет 2019 года были заложены расходы на ЖКХ в сумме 0,6 млн рублей. На 2020 год выделено всего 1,5 млн рублей на изготовление проектно-сметной документации (строительство водонапорной башни, скважины и частичный ремонт водопровода).

Предлагаем разработать методические рекомендации по учету в рамках риск-ориентированного подхода к организации контрольно-надзорной деятельности особенностей законодательства о местном самоуправлении, бюджетном процессе и закупках при вынесении решений в отношении органов и должностных лиц местного самоуправления.

Как сообщает Ассоциация муниципальных образований Иркутской области, в 2017–2018 годах прокуратура подготовила разъяснения по «мусорной реформе». В т.ч. отмечалась целесообразность выделения дополнительного финансирования из регионального бюджета и оказания организационной и методической поддержки муниципалитетам. Рекомендации реализованы не в полном объеме. В результате в 2019 году горрайпрокурорами приняты меры в связи с несоблюдением органами местного самоуправления требований земельного законодательства при выделении земельных участков под размещение площадок накопления ТКО, непроведением межевания и постановкой на кадастровый учет. Пресечены факты выделения под обустройство контейнерных площадок земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения и земель лесного фонда. Только по «мусорным вопросам» главам муниципалитетов Иркутской области объявлено 55 предостережений, направлено 19 разъяснений о состоянии законности, по фактам выявленных нарушений внесено 401 представление, в суд направлено 184 иска о понуждении выполнить определенные мероприятия, 88 должностных лиц привлечено к дисциплинарной ответственности, возбуждено 2 дела об административном правонарушении в соответствии с частью 1 статьи 6.35 КоАП РФ.

Пример с запуском и реализацией «мусорной реформы» в Иркутской области показывает, что, по сути, отмеченная в докладе прошлого года «презумпция виновности» органов местного самоуправления вызвана рядом объективных причин:

- несогласованностью основного, бюджетного и отраслевого законодательства, которым регулируется деятельность органов местного самоуправления (много обязанностей —

мало работников, долгие закупочные процедуры — короткие сроки на выполнение требований, высокие требования к социально-экономическому состоянию территорий — низкий уровень доходов местных бюджетов);

- отсутствием в муниципалитетах достаточного количества муниципальных служащих с необходимым качеством подготовки, которые могут обеспечить в полном объеме своевременную реализацию необходимых по закону решений.

Часть системных проблем можно устранить за счет сотрудничества с представителями контроля и надзора, и практики ряда региональных советов муниципальных образований это подтверждают.

Муниципальные и межмуниципальные практики

В рамках экспертной работы было проведено заседание тематической площадки, где рассматривалась роль местного самоуправления в системе контрольно-надзорной деятельности.

Примером плодотворного сотрудничества местного самоуправления и контрольно-надзорных органов является практика Красноярского края. Заключаются трехсторонние соглашения между прокурорами городов и районов, администрациями и представительными органами соответствующих муниципалитетов. Для снижения штрафной нагрузки на муниципалитеты Совет муниципальных образований Красноярского края с 2013 года проводит мониторинг предписаний контрольно-надзорных органов

и судов. Итоги мониторингов рассматриваются на заседаниях президиума Совета муниципальных образований Красноярского края с участием губернатора края и представителей контрольно-надзорных органов, где вырабатываются решения по устранению нарушений в соответствии с административными регламентами, бюджетными и кадровыми возможностями муниципалитетов.

Совет муниципальных образований Саратовской области проводит регулярные семинары, на которых представители муниципалитетов получают компетентные разъяснения по применению законодательства непосредственно от представителей органов государственной власти Саратовской области и органов государственного контроля и надзора. Также в помощь представителям местного самоуправления Совет регулярно выпускает брошюры «Вопрос — Ответ», куда входят рекомендации от заинтересованных органов государственной власти по проблемным и сложным вопросам правоприменения на местах. Все методические материалы опубликованы на сайте Совета. Такая практика позволяет обеспечить прямую обратную связь между органами местного самоуправления, муниципальными организациями и контрольно-надзорными органами, когда последние фактически ведут профилактическую работу.

Со своей стороны муниципалитеты внедрили институт оценки регулирующего воздействия, а в ряде регионов начали применять механизм «регуляторной гильотины», аналогичный федеральному. Так, на сайте Салаватского района Республики Башкортостан размещен перечень обязательных требований, соблюдение которых подлежит проверке при осуществлении муниципального земельного и жилищного контроля. Создана рабочая группа по рассмотрению обязатель-

ных требований в составе представителей органов местного самоуправления, в том числе инспектора по земельному и жилищному контролю, бизнес-шерифа (представителя республиканского уполномоченного по защите прав предпринимателей), индивидуальных предпринимателей и руководителей организаций.

В Калужской, Свердловской и Тульской областях к деятельности комиссий по соблюдению муниципальных правил благоустройства и по делам несовершеннолетних привлекаются ТОСы и НКО. Это позволяет говорить о дальнейшем развитии контрольной деятельности на муниципальном уровне.

Очевидно, что все участники процесса прилагают усилия к тому, чтобы обеспечить нормативное социально-экономическое состояние территорий, но этого недостаточно для устранения системных проблем.

III.

Пространственное развитие России: муниципальный аспект

1. Территориальные основы местного самоуправления

В докладе 2019 года в рамках общего тренда «Актуализация повестки пространственного развития» впервые было обращено внимание на три тенденции, которые развиваются одновременно:

- усиление субъективных подходов к территориальной организации местного самоуправления;
- высокая степень дифференциации по социально-экономическим показателям среди муниципалитетов одного вида;
- активизация дискуссий о выборе моделей управления городскими агломерациями.

Еще пять лет назад понятие «городской округ» прочно ассоциировалось с высоким уровнем социально-экономического развития — если не по стране в целом, то в соотношении с соседними территориями. Понятия «муниципальный район» и «сельское поселение» увязывались с сельским характером экономики и быта. «Городское поселение» часто воспринималось как малый город с монопрофильной (или близкой к ней) экономикой, а «внутригородское муниципальное образование» — как территория в составе крупнейших в России мегаполисов. В связи с этим можно было обсуждать специфические социально-экономические

Владимир Путин:

«Как говорил в Послании Федеральному Собранию, мы намерены реализовать масштабную программу пространственного развития России, преобразить наши большие и малые города, обустроить инфраструктуру сельских территорий, использовать для этого потенциал передовых технологий, новые архитектурные и управленческие решения. Речь идёт о серьёзном увеличении объёмов жилищного строительства, обновлении городской среды, о формировании транспортной и цифровой инфраструктуры, решении экологических проблем, развитии учреждений здравоохранения, спорта и образования. Это именно те сферы, от которых напрямую зависит благополучие людей».

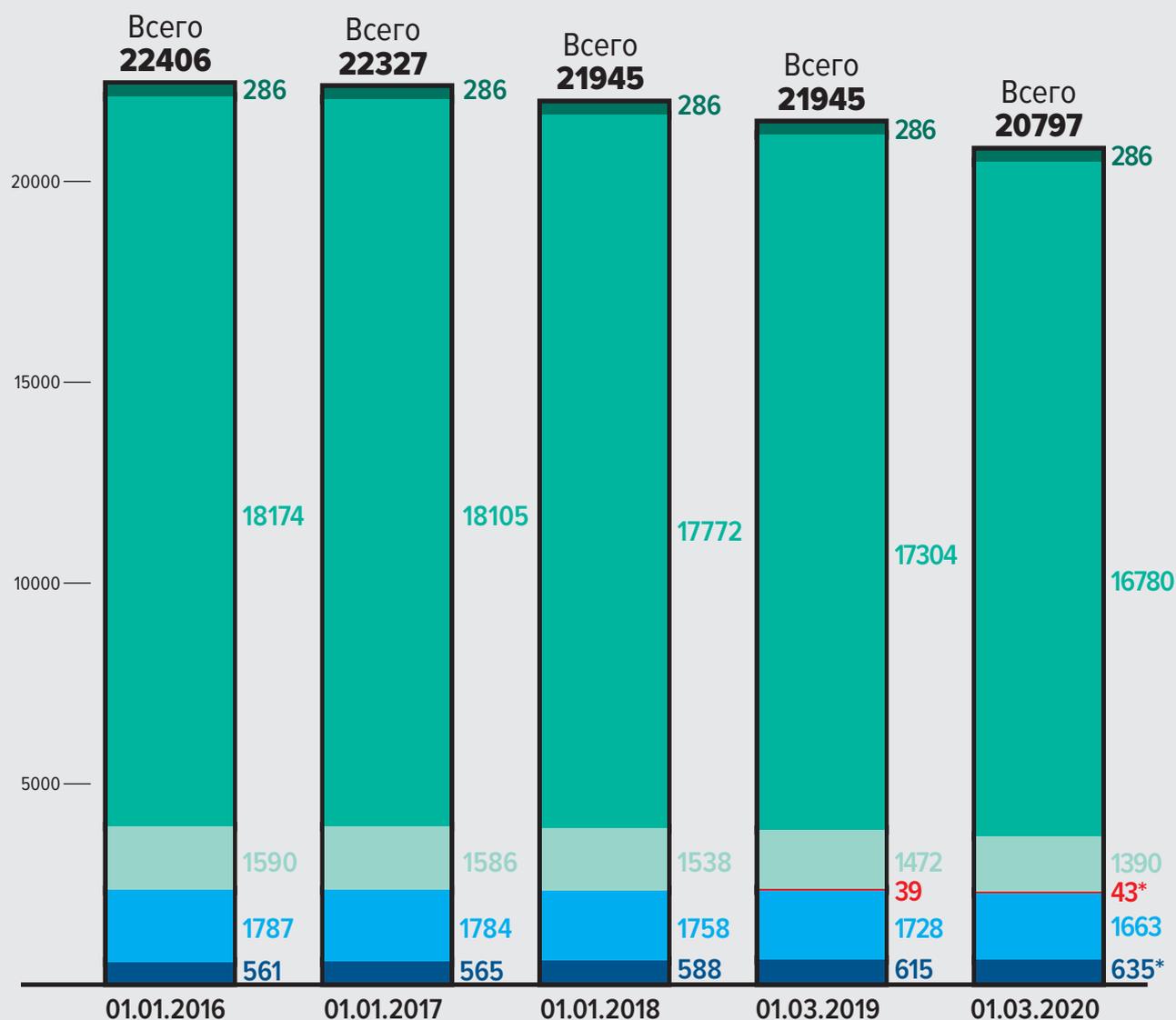
интересы каждого вида муниципалитетов, определять их общие проблемы, задачи и искать общие пути решения.

После разрешения на преобразования районов в городские и муниципальные округа, сопровождаемые упразднением поселений, увязка вида муниципалитета с его социально-экономической спецификой утратила свою актуальность. С одной стороны, это явление можно рассматривать как позитивное: оно разрушает устаревшие штампы и даёт возможность вовлечь в развитие ранее неиспользуемый потенциал территории. С другой стороны, для переоценки ресурсов территорий и реформатирования планов по их применению требуется новый методологический инструментарий, который на данный момент ещё не создан.

Наблюдение за дальнейшим развитием событий в регионах, в т.ч. в период активной борьбы с распространением новой коронавирусной инфекции, позволяет сделать вывод о том, что выявленные тенденции имеют под собой единую экономическую

основу, но различаются по направлениям. Субъективизм в региональных подходах к территориальной организации местного самоуправления нацелен на снижение расходов территории (как финансовых, так и управленческих), в то время как поиск оптимальных механизмов управления агломерационными процессами ведётся с целью повышения доходов.

По преобразованиям, как и в 2018 году, не наблюдается единых подходов. Одна часть регионов из соображений экономии бюджетных ресурсов и снижения управленческих издержек ведёт политику укрупнения поселений или преобразования поселений и районов в городские/муниципальные округа, другая — из соображений экономии и снижения управленческих издержек отказывается от территориальных преобразований на муниципальном уровне, третья — наблюдает за опытом коллег, решаясь на точечные эксперименты, требующие минимальных информационных и организационных вложений.



Изменение количества муниципальных образований

- Внутригородские муниципалитеты городов федерального значения и городских округов с делением ●
- Сельские поселения ●
- Городские поселения ●
- Муниципальные округа ●
- Муниципальные районы ●
- Городские округа, в т. ч. с делением ●

* В связи с проведением в 2017 — первой половине 2019 года преобразований муниципальных районов с высокой численностью сельского населения в городские округа в 2021–2025 годах ожидается корректировка количества этих видов муниципалитетов в соответствии с требованиями законодательства.

Из доклада Совета муниципальных образований Курганской области

В Курганской области в 2019 году третий год шло преобразование муниципальных образований путём их объединения. Объединялись небольшие муниципалитеты с более крупными. В результате количество сельских поселений сократилось на 9 единиц.

Ожидаемые результаты: сокращение численности расходов на содержание управленческого аппарата, увеличение заработной платы и повышение профессионального уровня муниципальных кадров, увеличение возможностей вхождения в государственные программы, реализуемые на условиях софинансирования, и расширение возможностей привлечения инвесторов.

Чтобы выяснить результаты проведенной работы, а также в целях обмена опытом, ассоциация «Совет муниципальных образований Курганской области» в 2019 году в рамках зональных семинаров провела четыре заседания «круглого стола» по теме «Об опыте работы по решению вопросов, связанных с процедурой оптимизации муниципальных образований Курганской области», в ходе которого опытом, своим мнением и собственными выводами поделились порядка двадцати глав.

По итогам проведенной работы главы обозначили проблемы: не во всех муниципалитетах объединение повлияло на увеличение оплаты труда сотрудников аппаратов или повлияло в незначительной степени. В то же время нагрузка существенно возросла. Увеличение потока жалоб от населения пока не наблюдается. Объединение, по мнению глав, оправдывает себя, когда к руководству таким муниципальным образованием приходит настоящий хозяин, в этом случае он и придает новый импульс социально-экономическому развитию муниципального образования.

За период с марта 2019 года по март 2020 года в наименьшей степени изменилось число муниципалитетов в регионах Северо-Кавказского и Южного федеральных округов, где незначительно сократилось количество сельских поселений на 4 и 10 единиц соответственно. Также сократилось число сельских поселений на Урале (на 13 единиц) и Северо-Западе (на 16 единиц).

Регионы в других федеральных округах пошли по пути преобразования районов

и поселений в городские и муниципальные округа. Лидером по числу преобразований стал Приволжский федеральный округ, где были вновь образованы 19 муниципальных округов и 11 городских округов. Число муниципальных районов в ПФО сократилось на 32 единицы, городских поселений — на 27, сельских поселений — на 229. Наибольшее количество преобразований проведено в Пермском крае, где одноуровневое местное самоуправление было установлено на всей территории региона, кроме Большесоснов-

Из доклада Совета муниципальных образований Пермского края

Среди глав территорий, охваченных преобразовательными процессами, Совет муниципальных образований Пермского края провел опрос о проблемах, возникших при реализации процедуры преобразования. Информацию предоставили 19 городских (Березниковский, Верещагинский, Гремячинский, Горнозаводский, Добрянский, Ильинский, Кизел, Красновишерский, Краснокамский, Лысьвенский, Нытвенский, Октябрьский, Очерский, Соликамский, Суксунский, Чайковский, Чердынский, Чернушинский, Чусовской) и 6 муниципальных округов (Александровский, Березовский, Косинский, Ординский, Уинский, Юрлинский).

В числе проблем, возникающих при реализации процедуры преобразования, отмечены:

- большой объем бесхозного имущества, несоответствие технического состояния многих учтенных и неучтенных объектов нормативам;
- существенный рост расходов местного бюджета на исправление недоработок и ошибок в управлении имуществом, допущенных органами местного самоуправления упраздненных сельских поселений;
- на этапе упразднения местных администраций поселений, когда продолжается исполнение местных бюджетов каждого поселения отдельно, трудовая нагрузка на специалистов нового муниципально-го образования многократно возрастает. При этом отсутствуют общепринятые на уровне Пермского края механизмы денежной компенсации повышенных трудозатрат специалистам;
- правопреемство бюджетом нового муниципального образования кредиторской задолженности, накопленной бюджетами упраздненных муниципальных образований;
- правопреемство новым муниципальным образованием чрезвычайных расходных обязательств (неисполненных судебных решений, обязательств по выплатам штрафов и пеней), возложенных в предыдущие годы на органы местного самоуправления поселений контрольно-надзорными и судебными органами;
- правопреемство новым муниципальным образованием в отношении ранее заключенных муниципальных контрактов и соглашений с подрядчиками, которые зачастую составлялись без учета всех необходимых требований и нормативов к проведению работ, предоставлению товаров и услуг;
- низкое качество многоквартирного жилого фонда, в т.ч. построенного в последние годы перед преобразованием, а также низкое качество учета состояния и собственников жилого фонда;
- отсутствие актуальных списков граждан, для которых предусмотрена дополнительная социальная поддержка в соответствии с законодательством и программами Пермского края (молодые семьи, семьи с детьми, многодетные семьи, лица с ограниченными возможностями здоровья и т.д.);
- наличие на территории несанкционированных свалок ТКО;
- отсутствие дорожно-транспортной сети, обеспечивающей круглогодичную транспортную доступность всех населенных пунктов, что затрудняет оказание государственных и муниципальных услуг и обеспечение безопасности населения отдаленных населенных пунктов;
- невозможность развивать сельские территории, вошедшие в составы городских округов, за счет программ поддержки сельских территорий.

ского, Кунгурского и Пермского муниципальных районов.

На территории Сибирского федерального округа вновь образованы 15 муниципальных округов и упразднены 15 муниципальных районов, 18 городских поселений и 132 сельских поселения. В основном, преобразования прошли в Кемеровской области — Кузбассе.

В Центральном федеральном округе созданы 8 городских округов, 4 муниципальных округа и упразднены 16 муниципальных районов, 48 городских поселений и 135 сельских поселений. Здесь основной объем преобразований проведен на территории Московской области.

На Дальнем Востоке упразднены 5 муниципальных районов, 5 городских поселений и 12 сельских поселений, создано 5 муниципальных округов. Преобразования состоялись в Приморском крае.

Следует отметить, что более трети регионов, включая лидеров по числу муниципалитетов (Татарстан, Башкортостан, Дагестан и др.) никаких преобразований не проводили.

В отношении развития второй тенденции, связанной с активизацией поиска моделей управления городскими агломерациями, надо отметить, что этот процесс в 2019 году получил существенную мотивацию в рамках национального проекта «Безопасные и качественные автомобильные дороги». Значительная часть средств по этому нацпроекту должна быть направлена на приведение в нормативное состояние автодорог именно в границах городских агломераций, что актуализировало вопросы определения указанных границ, состава участников агломераций, а также административных взаимоотношений между ними.

Очевидно, что дороги являются важнейшим условием оборота товаров, услуг, кадров и иных ресурсов территории. Соответственно, качество дорожной сети между центральным городом и пригородами будет определять включенность экономики крупного города в экономику пригородов, а также интеграцию экономики пригородов в экономику крупного города. На первый взгляд, это должно положительно повлиять на социально-экономическое состояние всех муниципалитетов в составе агломерации. Однако и здесь имеются довольно высокие риски, о которых должны предупредить.

Любое объединение муниципалитетов, как показала практика, всегда имеет эффект сближающихся сосудов — рано или поздно социально-экономическое состояние всех территорий выравнивается по средним значениям показателей. Поэтому **к принятию решений о территориальных или территориально-экономических преобразованиях (включая определение модели управления городскими агломерациями) необходимо подходить максимально взвешенно. Считаем необходимым вновь поставить вопрос о создании методологической базы, включая рекомендации органам государственной власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления поселений и районов, которая позволит принимать обоснованные решения в отношении территориальных преобразований на муниципальном уровне.**

2. Управление агломерационными процессами

III.

Пространственное развитие России:
муниципальный аспект

Стратегия пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года определила городские агломерации как точки роста региональных экономик. В Стратегии констатируется, что в стране сформировалось около 40 крупных городских агломераций (500 тыс. жителей — 1 млн жителей) и крупнейших городских агломераций (более 1 млн жителей), в большинстве из которых численность населения с начала 2000-х годов устойчиво возрастает и в настоящее время превысила 73 млн человек. Городские агломерации также более стабильны в части численности населения, что обусловлено наличием крупных экономических центров в их составе и высокой деловой активностью.

В то же время агломерации в их текущем виде нуждаются в определении их статуса как особой формы межмуниципального сотрудничества для совместного решения вопросов местного значения.

Ключевыми процессами, связанными с формированием городских агломераций, являются:

- маятниковая трудовая миграция населения из смежных территорий в города;
- проведение единой градостроительной политики;
- формирование в пригородных территориях развитой экономической и социальной инфраструктуры;
- сквозное планирование развития инженерных сетей и коммуникаций, в т.ч. транспорта и дорожной сети городов и смежных населенных пунктов, включая развитие сквозных транспортных маршрутов;

Владимир Путин:

«Хотел бы ещё раз подчеркнуть важность вопроса, который мы с вами сегодня обсуждаем. Всем понятно, что дорога — это хорошо, а бездорожье — плохо. Но не всем понятно, к сожалению, что наличие дорог для нашей страны, хороших и качественных дорог прежде всего, имеет чрезвычайно важное и особое значение с учётом огромности нашей территории. Связанность территорий, субъектов, муниципалитетов между собой чрезвычайно важна и для экономики, и для социального самочувствия наших граждан».

- стандартизация благоустройства на территориях городов и смежных населенных пунктов;
- доступность и единство принципов медицинского обслуживания жителей вне зависимости от места проживания;
- решение вопросов экологической безопасности;
- единая культурная политика: событийное наполнение и синхронизация планирования;
- внедрение единых стандартов и решений «Умного города» в городах и смежных населенных пунктах.

В России отсутствует специальное законодательное определение городской агломерации, хотя национальные и региональные проекты, государственные программы, отдельные плановые документы уже оперируют понятием агломерации. На практике это влечет необходимость согласования плановых документов, документов территориального планирования, синхронизации решений во многих сферах.

Наиболее простым способом решения проблем развития агломераций является организационно-правовое поглощение ядром агломерации близлежащих муниципальных образований, создание проектов «Большой город», что возможно не во всех случаях. В результате необходима координация управленческих решений, программных документов и правовых актов.

Для управления агломерационным развитием необходимо учитывать следующие обстоятельства:

- различия в возникновении и формально-юридическом оформлении агломераций;
- необходимость синхронизации документов стратегического планирования всех видов, принимаемых в муниципальных образованиях, входящих в городские агломерации;
- введение нового документа стратегического планирования — комплексного плана развития городских агломераций, устанавливающего общие

для всех муниципальных образований цели и задачи развития;

- целесообразность развития агломерационного подхода в осуществлении на территории городских агломераций мероприятий национальных проектов и региональных проектов;
- возможность установления в городских агломерациях единых стандартов и рамочных норм осуществления полномочий, исполнения муниципальных функций и предоставления муниципальных услуг в сферах транспорта, культуры, здравоохранения, социального обслуживания, образования, торговли, благоустройства, градостроительства и архитектуры, жилищно-коммунального хозяйства, дорожной деятельности.

Под **агломерацией** стоит понимать различные формы взаимодействия между муниципальными образованиями, среди которых обязательно присутствует городской округ или городское поселение, вокруг которого для координации решения вопросов местного значения объединяются смежные муниципальные образования. В то же время возможно создание полицентрических агломераций, где центрами выступает несколько различных по степени экономического развития городов.

Ключевой характеристикой городской агломерации является решение вопросов ее развития на договорной основе, когда муниципальные образования-участники агломерации самостоятельно определяют направления и формы решения вопросов местного значения, принимают сквозные планы и модельные механизмы и решения, используемые всеми участниками агломерации. Так, например, внедрение единой

транспортной карты оплаты проезда для использования в городе и пригородных поселках потребует принятия совместного решения о взаимном пользовании технологической инфраструктурой карты оплаты проезда. При этом такое пользование будет иметь изначально консенсуальный характер.

Определенную сложность для агломерационных процессов представляет наличие у участника агломерации статуса территории опережающего социально-экономического развития (ТОСЭР) или особой экономической зоны (ОЭЗ). При том, что местное самоуправление в таких формах территориального управления не ограничено юридически, фактическое планирование социально-экономического развития и выбора наиболее приемлемых управленческих решений на местном уровне осуществляется с широким участием управляющих структур ТОСЭР и ОЭЗ.

Особую роль для участия в агломерации будет иметь статус закрытого административно-территориального образования, где отдельные вопросы управления территорией должны решаться с учетом позиции органов государственной власти.

Ключевым документом городской агломерации может стать специальное **агломерационное соглашение**, в котором содержатся положения о целях и направлениях сотрудничества муниципальных образований, границах городской агломерации, порядке принятия совместных решений органами местного самоуправления городских агломераций, управляющей организации городской агломерации.

При этом целесообразно оказать содействие участникам агломераций в разработке агломерационных соглашений, так как возможны различные подходы к построению

нию взаимоотношений внутри городской агломерации. Для этого возможно наделить федеральный орган исполнительной власти правом по разработке типовых агломерационных соглашений, учитывающих различные особенности процессов объединения в агломерацию.

Городские агломерации должны иметь документы, определяющие планирование и управление ими:

- паспорт городской агломерации;
- схему городской агломерации;
- комплексный план-программу развития городской агломерации.

Паспорт городской агломерации включает в себя географическое, экономическое, социальное, демографическое, транспортное, экологическое описание городской агломерации. Паспорт будет играть не только информационную роль, но и определять основные задачи и вызовы, с которыми сталкивается агломерация.

Схема городской агломерации представляет собой укрупненную (объединенную) схему территориального и градостроительного планирования всех муниципальных образований-участников городской агломерации. Это позволит установить общий каркас инфраструктурного развития.

Комплексный план-программа развития городской агломерации представляет собой документ стратегического планирования особого типа, определяющий общие направления социально-экономического развития муниципальных образований-участников городских агломераций. При этом комплексный план-программу развития городской агломерации целесообразно состав-

лять на среднесрочную перспективу в 5 лет, что позволит увязать реализацию проектов развития с экономическим циклом, выявить устойчивые тенденции и провести оценку результатов.

Для обеспечения координации деятельности участников агломерации необходимо использовать потенциал автономной организационной структуры. Опыт законодательного регулирования различных форм управления территориями позволяет предположить, что роль координирующей структуры должна носить **отдельная управляющая организация**, учреждаемая всеми участниками агломерации.

При этом основными функциями управляющей организации могут являться:

- разработка проектов совместных муниципальных правовых актов;
- разработка документов стратегического планирования на уровне агломерации и на уровне образующих ее муниципальных образований;
- представительство интересов и взаимодействие с органами публичной власти различного уровня.

Для обеспечения качественного управления агломерацией и эффективной обратной связи при управляющей организации стоит образовать **совет городской агломерации**, в который включаются представители:

- крупнейших налогоплательщиков агломерации;
- образовательных и научных организаций;

- деловых объединений;
- общественных организаций;
- иных организаций и объединений.

Совет городской агломерации формируется из кандидатов, предлагаемых представительными органами муниципальных образований-участников городской агломерации.

Совет городской агломерации осуществляет согласование планов деятельности уполномоченных органов или управляющей организации, согласовывает проекты совместных муниципальных правовых актов, подготовленных ими, рассматривает и утверждает отчеты об их деятельности.

Важнейшим вопросом является **проведение оценки развития городских агломераций**. Для этого целесообразно проводить на ежегодной основе независимую оценку путем сбора данных официальной статистики, ведомственных данных, опросов. Организация такой оценки должна осуществляться советом городской агломерации.

Для накопления сведений о ходе и результатах развития агломераций, тиражирования лучших агломерационных практик целесообразно использовать потенциал информационных систем. Для этого целесообразно создать федеральную государственную информационную систему — **государственный реестр городских агломераций**, содержащую:

- паспорта городской агломерации;
- схемы городской агломерации;
- программы развития городской агломерации;

- совместные муниципальные правовые акты городских агломераций;
- сведения об уполномоченном органе или управляющей компании;
- результаты оценки развития городской агломерации.

Не менее важным вопросом остается бюджетное планирование внутри городской агломерации. Для этого **необходимо принятие и разработка совместного документа — основных направлений бюджетной политики городской агломерации** — с учетом которого разрабатываются местные бюджеты участников агломерации.

Управляющая организация наделяется полномочием по разработке совместных муниципальных правовых актов по вопросам местного значения, утверждаемых участниками городской агломерации.

Проекты совместных муниципальных правовых актов направляются в представительные органы муниципальных образований-участников городских агломераций и подлежат первоочередному рассмотрению.

Совместные муниципальные правовые акты городских агломераций содержат правила организации деятельности органов местного самоуправления по единообразному решению вопросов местного значения в муниципальных образованиях-участниках.

Совместные муниципальные правовые акты городских агломераций утверждаются решениями органов местного самоуправления в один день и имеют единые выходные реквизиты.

Муниципальные образования, граничащие с участниками городских агломераций,

должны иметь право войти в состав городской агломерации, подписав агломерационное соглашение и распространив на себя действие совместных муниципальных актов.

Для предоставления жителям городских агломераций услуг и проведения работ могут создаваться **межмуниципальные хозяйственные общества**, в которых участвуют все муниципальные образования-участники городских агломераций. Хозяйственные общества городских агломераций действуют в соответствии с действующим гражданским законодательством.

Городская агломерация подлежит упразднению в следующих случаях:

- выхода всех сторон из агломерационного соглашения, либо когда только одна сторона является участником агломерационного соглашения;
- принятия совместного муниципального правового акта о прекращении городской агломерации.

Таким образом, развитие агломерационных процессов должно сопровождаться учетом особенностей муниципальных образований-участников агломераций и получить законодательное регулирование с учетом текущего состояния местного самоуправления.

3. Управление развитием сельских территорий

Развитие занятости на селе

Сельские территории в настоящее время являются объектом внимания со стороны государственной власти. Утверждена и реализуется государственная программа «Комплексное развитие сельских территорий», благодаря которой планируется существенно изменить качество жизни населения на селе. Действуют и иные программы, направленные на развитие сельхозпроизводства. В то же время специальной программы занятости на селе, направленной на сокращение миграционного оттока населения, не утверждено, а многочисленные мероприятия и показатели, связанные с занятостью, рассредоточены во многих программно-плановых документах.

Ключевой вопрос развития занятости как таковой аккумулирован в национальном проекте «Производительность труда и поддержка занятости», в котором в целом стоит задача по сокращению доли незанятого населения, а также переформатирования работы государственных служб занятости, переобучения персонала предприятий.

По данным Росстата, официальная статистика за 2019 год показывает, что численность рабочей силы в сельской местности составила 17,3 млн человек, из них 16,2 млн человек были трудоустроены. В 2019 году при содействии органов службы занятости было заключено 309 тыс. договоров о временном трудоустройстве (включая общественные работы) на селе, большинство из которых — временное трудоустройство несовершеннолетних в свободное от учебы время.

Муниципалитеты в данном случае выступают посредниками между работодателями, образовательными организациями и службами занятости. В то же время у органов местного самоуправления нет ключевых

Михаил Мишустин:

«Экономическое развитие страны на современном этапе невозможно без внедрения инноваций, создания высокотехнологичных рабочих мест, освоения новых компетенций. Но главную роль в этих процессах, безусловно, играют люди — грамотные, увлечённые, творчески настроенные специалисты, любящие и знающие своё дело».

регулирующих функций, а их работа сводится к обеспечению устройства работников на местах. Типичным примером такого взаимодействия являются государственные проекты «Земский фельдшер» и «Земский учитель».

В докладах советов муниципальных образований содействие занятости на селе — это результат сотрудничества муниципальных и региональных органов власти, учреждений и предприятий. Участвуя в больших общенациональных проектах и программах, муниципалитеты могут помогать переезду и обустройству кадров на селе, содействовать организации обучения сельских жителей новым профессиям. Кооперативы создают рабочие места для местных жителей, государственные службы занятости направляют на село безработных для общественных работ, агрокомплексы привлекают на село городских специалистов.

Муниципальные практики

Экспертная работа, проведенная в рамках заседания экспертной площадки по вопросам развития занятости на селе, позволила выявить ряд примечательных муниципальных практик, которые могут быть переработаны и тиражированы, в том числе путем

изменения действующего законодательства, программ и проектов.

В Республике Саха (Якутия) на уровне республики принят региональный проект «Занятость на селе». Проект направлен на снижение уровня безработицы в сельской местности посредством персонифицированного учета всех незанятых граждан и консолидации мероприятий государственных программ по трем направлениям — занятость, сельское хозяйство и развитие предпринимательства. Данная работа проводится в сотрудничестве с органами местного самоуправления в сельских районах (улусах) Республики Саха (Якутия) и имеет документальное оформление в виде специальных планов мероприятий «дорожных карт».

Показательный пример планирования развития территории, где ключевым показателем является развитие человеческого капитала и создание новых рабочих мест, выявлен в Октябрьском районе Ростовской области. Утверждена Стратегия социально-экономического развития Октябрьского района на период до 2030 года. В системе показателей Стратегии в части развития села находятся постоянный рост заработной платы на селе, восстановление двух отраслей сельского хозяйства (овощеводство закрытого грунта

Владимир Путин:

«Будем обязательно развивать уникальные преимущества, которые, убеждён, есть у каждого нашего населённого пункта, каждого города и каждого региона России. При этом главное для нас — это создание комфортной среды не только в крупных центрах, но на всей территории Российской Федерации».

и садоводство), а также увеличение объема ввода (приобретения) жилья для граждан, молодых семей и молодых специалистов в агропромышленном комплексе.

В Республике Коми по программе «Народный бюджет» поддерживаются проекты инициативного бюджетирования, направленные на создание рабочих мест для сельского населения, вовлечения селян в различные работы. Немаловажно, что подобные инициативы получают сопровождение и дальнейшую поддержку со стороны Проектного центра инициативного бюджетирования Республики Коми. С этой позиции важна прямая связь общественных активистов — авторов и исполнителей инициативных проектов — и развития качества жизни на селе, и тогда узкоспециализированный инициативный проект становится комплексным.

Примечательной практикой по вовлечению местного населения в хозяйственную деятельность, хоть и на основе временной, проектной занятости является работа ТОС «Медвежий край» (г. Каргополь Архангельской области), который организует развитие ремесел и поддерживает мастеров-ремесленников, создавая для них рабочие места и способ заработка.

Развитие сельской инфраструктуры

Развитие села во много зависит от качества повседневной жизни людей, что напрямую связано с развитием инфраструктуры, в первую очередь, дорожной и коммунальной. Доступность качественных жилищно-коммунальных услуг, развитие социальных объектов, качественные условия для перевозки товаров и пассажиров представляют собой основные параметры устойчивого развития села.

Важнейшим вопросом является строительство качественной инфраструктуры. На федеральном уровне Минсельхозом России реализуется ведомственная программа «Устойчивое развитие сельских территорий», по которой в 2019 год было введено 688 тыс. кв.м. жилья на селе, в том числе 464 тыс. кв.м. для молодых семей и молодых специалистов, создано 25 тыс. новых рабочих мест, построено более 600 км сельских автодорог.

В настоящее время инфраструктура села получает поддержку по целому ряду национальных проектов и их региональных аналогов — строительство и оснащение фельдшерско-акушерских пунктов, детских

Михаил Мишустин:

«Когда мы ставим масштабные задачи перед нашими аграриями, важно помнить о создании комфортных условий для их жизни, чтобы люди, нелёгким трудом которых создаются все эти успехи, могли жить на селе не хуже, чем в городе. Поэтому важной частью нашей работы остаётся развитие сельских территорий, строительство и ремонт дорог, открытие школ и фельдшерско-акушерских пунктов, а также развитие всей необходимой инфраструктуры. На сегодняшний день уровень газификации на селе уже превысил 60%, а уровень обеспеченности питьевой водой достиг почти 68%. Эту работу мы будем продолжать и дальше».

садов, центров культуры, спортивных центров и спортплощадок. Сельские территории участвуют в национальном проекте «Жилье и городская среда», по которой сельские поселения вовлекаются в развитие инициатив по благоустройству, поддержке коммунального сектора. Национальный проект «Безопасные и качественные автомобильные дороги» во многом ориентирован на городские агломерации, но часть сельских дорог вне ядра агломерации включается в программы дорожных работ. Село становится центром притяжения ресурсов на общегосударственном уровне.

В свою очередь, муниципалитеты выступают как первое звено сотрудничества с инициаторами проектов развития села, встраиваются в систему поддержки инвестиций на селе и развития инициатив жителей.

Принципиальным вопросом развития инфраструктуры на селе является разработка комплексных документов планирования на региональном и федеральном уровнях. Отдельные эксперты ставят вопрос о разработке государственной программы развития строительства на селе.

Формирование отрасли сельского строительства как локомотива развития села

Строительная отрасль и развитие инфраструктуры позволят решить целый ряд вопросов — переезд на село и повышение качества повседневной жизни селян, создание новых рабочих мест и прямая увязка со средним профессиональным образованием, реализацией программ-аналогов «Земского учителя» и «Земского фельдшера», связь образовательных учреждений и муниципальных образований-реципиентов профессиональных кадров.

Эксперты считают, что необходимо организовать массовое строительство благоустроенного качественного индивидуального жилья усадебного (коттеджного) типа и объектов социальной инфраструктуры на селе, в районных центрах и малых городах.

Это сформирует новую культуру проживания на сельских территориях, учитывающую современную роль села как места «свободного проживания» в отличие от городов,

в которых усилена роль многоэтажной и компактной застройки, называемой представителями урбанистического течения «человеяниками» (от слов «человек» и «муравейник»).

В то время как в городах сложились определенные градостроительные и архитектурные рамки, сельские территории позволяют реализовывать на них современные проекты комплексного развития, в том числе применять новые и даже экспериментальные технологии, обеспечивая комфорт проживания и благоустройство.

Финансирование строительства жилья целесообразно проводить на партнерской основе — установить связь между государственным финансированием, рабочим стажем сотрудников и сельхозпредприятиями. Так, предприятие строит жилье для работника, который при условии работы не менее 10 лет на данном предприятии получает право на компенсацию части стоимости жилья по государственной программе субъекта Российской Федерации.

Комплексный эффект создания отрасли сельского строительства также состоит в том, что строительство жилья повлечет строительство множества других объектов, создавая загрузку строительных предприятий и производств, и позволит вовлечь в работу сельских предпринимателей и кооператоров.

В настоящее время строительные организации дислоцируются в крупных городах и из-за рассредоточенности сельских строительных объектов в регионе не ведут значимой работы в сельской местности. В то же время на селе и в малых городах накапливаются объемы аварийного и ветхого жилья, а нового комфортного жилья для востребованных специалистов и местных жителей не хвата-

ет. Чтобы решить эту проблему на сельских территориях нужно вводить не менее 30 млн кв.м. жилья ежегодно на протяжении нескольких десятилетий.

Для этого необходимо провести работу по льготированию (налоговые льготы, существенное снижение различных обязательных требований) вновь создаваемых строительных организаций и отдельных проектов сельского строительства, производства стройматериалов и в целом стройиндустрии. В результате это повлечет за собой значительное увеличение ВВП и расширение рынка труда (1 рабочее место в строительстве создает 6 рабочих мест в других отраслях экономики).

По мнению экспертов, реализация такой программы позволит:

- создать в субъектах тысячи рабочих мест, обеспечить занятость населения (расчетно около 1,0 млн рабочих мест);
- увеличить уровень доходов сельского населения, капитализацию имущества юридических и физических лиц;
- повысить качество жизни сельского населения;
- снизить социальную напряженность;
- осуществить застройку сел по современным нормам;
- развивать внутрироссийский продовольственный и строительный рынок;
- увеличить налоговые поступления в местные и региональные бюджеты (независимо от предоставления налоговых льгот).

Муниципальные практики

В рамках экспертной работы было проведено заседание тематической площадки по вопросам развития инфраструктуры села, в рамках которой были рассмотрены примечательные практики.

В сельском поселении «Железнодорожная станция Кудринская» Мещовского района Калужской области проведены работы в рамках региональных программ, в т.ч. с привлечением средств инвесторов. Отремонтированы дороги и социальные объекты, благоустроены прилегающие территории.

В Валуйском городском округе Белгородской области по региональной программе поддержки сел и деревень, имеющих особое историко-культурное значение для региона, создана система стимулирования строительства индивидуального жилья для молодых и многодетных семей и специалистов востребованных квалификаций.

Аналогичные программы благоустройства и строительства сельского жилья реализует бизнес. Так, в Голышмановском городском округе Тюменской области по таким проектам планируется ввести в эксплуатацию 3 многоквартирных жилых дома.

Экспертами из Красноярского края представлена позиция о создании специальной государственной программы по развитию строительства на селе. Предлагалось выйти с предложениями о создании отрасли «сельское строительство», что должно решать задачи создания множества рабочих мест постоянного и временного характера, повышения качества жизни сельского населения, роста налоговых поступления в бюджеты разных уровней, а также осуществить застройку сел по новым нормам и новому законодательству. Это позволит создавать со-

временные поселки и исключить претензии контрольно-надзорных органов к местным органам власти разного уровня в отношении сел, застроенных по ранее принятой планировочной документации XX века. Особое значение имеет также развитие рынка производства стройматериалов, что также может повлечь формирование новых точек промышленного роста в самих сельских поселениях.

Вопрос о развитии сельской инфраструктуры во многом связан с использованием механизмов муниципально-частного партнерства для строительства различных объектов, а также реализации концессионных проектов на селе. Для вовлечения большего количества участников в эти проекты необходимо обеспечить стимулирование в рамках системы государственного и муниципального заказа, а также налоговое стимулирование.

4. Развитие межмуниципального хозяйственного сотрудничества

В отличие от представительских форм межмуниципального сотрудничества (советы муниципальных образований субъектов Российской Федерации), хозяйственные формы (совместное решение общих задач муниципалитетами одного вида) не получили большого распространения.

Как правило, к межмуниципальному хозяйственному сотрудничеству относят практики передачи полномочий от поселений районам и обратно. В этих случаях заключаются соглашения, предполагающие трансферты из бюджета одного муниципального образования в бюджет другого муниципального образования. Зачастую объем трансферта не покрывает все затраты на исполнение переданного полномочия, и поэтому в качестве критерия реализации соглашения часто принимают сам факт осуществления соответствующей деятельности, т.е. процесс, а не результат.

На достижения результата обычно направлены программы по реализации определенных мероприятий на территориях смежных муниципалитетов. Такие программы разрабатываются и исполняются на вышестоящем уровне власти. Так, замена водопровода в поселениях осуществляется в рамках программы муниципального района, а прокладка дороги между двумя муниципальными районами — в рамках программы субъекта Российской Федерации. Данный подход позволяет развивать территории, но к межмуниципальному хозяйственному сотрудничеству непосредственно не относится.

В то же время законодательством предусмотрена форма для решения межмуниципальных задач по развитию территории — межмуниципальное хозяйственное общество, которое создается решениями представительных органов муниципалитетов-участников.

По данным сайта [nalog.ru](https://egrul.nalog.ru/)¹ от 6 сентября 2020 года, в России действуют чуть более 100 межмуниципальных хозяйственных обществ, из них 4 находятся в стадии ликвидации, а за все время действия нормы муниципалитеты создали менее 300 таких организаций. Подавляющее большинство межмуниципальных организаций обслуживали и обслуживают объекты ЖКХ в границах своих районов (т.е. по сути являются МУПами, однако они не могут контролироваться органами местного самоуправления на том же уровне). Имеется несколько обществ, занимающихся вопросами похоронного дела, культуры (библиотеки, клубы) и транспорта.

Полагаем, что транспорт и градостроительство могут стать перспективными направлениями для развития межмуниципальных хозяйственных обществ. Так, в апреле 2019 года в Белгороде в форме межмуниципального хозяйственного общества была учреждена «Единая транспортная компания» (ЕТК), в уставной фонд которой власти города внесли 50 млн рублей. Вторым участником общества стал Белгородский район. «Основная задача этого проекта — создать быстрый, удобный и безопасный общественный транспорт в Белгородской агломерации. Жители должны иметь возможность без проблем передвигаться по городу без личного автомобиля», — говорится на сайте ЕТК².

В последнее время начали создаваться и промежуточные формы межмуниципального сотрудничества, в основном, в границах городских агломераций, которые берут на себя как представительские, так и хозяйственные задачи (в разных пропорциях). На портале НКО Минюста России размещены сведения о четырех таких организациях: АНО «Центр развития туризма Альметьевской агломера-

ции» (Республика Татарстан), Ассоциация «Институт социально-экономического развития Саратовской агломерации», Ассоциация «Координационный совет муниципальных образований Челябинской агломерации» и Фонд развития региональной агломерации «Большой Челябинск». В марте 2019 года была создана Ассоциация «Застройщики Владивостокской городской агломерации», которая стала первой юридически зарегистрированной НКО субъектов экономики, планирующей свою деятельность на территории агломерации.

В основном, агломерационные процессы регулируются через соглашения между муниципалитетами, в которых рамочно прописываются цели, направления и задачи межмуниципального взаимодействия. Так, соглашением о сотрудничестве между муниципальным районом Абзелиловский район Республики Башкортостан и городом Магнитогорск Челябинской области от 28 февраля 2014 года (дополнительное соглашение от 22 июня 2015 года) предусмотрены совместные мероприятия в части:

- обмена опытом поддержки малого и среднего бизнеса;
- сотрудничества деловых кругов, увеличению товарооборота между предприятиями;
- по содействию в установлении прямых связей по агропромышленному комплексу (проведение сельскохозяйственных ярмарок, форумов, предоставление торговых площадок для реализации продукции сельхозтоваропроизводителей и т.д.);

¹ <https://egrul.nalog.ru/index.html>

² <https://busmap31.ru>

Из доклада Совета муниципальных образований Белгородской области

С целью развития межмуниципального сотрудничества предлагается расширить границы взаимодействия муниципалитетов не только в форме участия в совместных мероприятиях и конкурсах, но также направить работу на совместное развитие проектной деятельности, обмена опытом в части внедрения бережливого управления и развития «Цифровой культуры». Организация и проведение таких мероприятий — естественная площадка для повышения профессионального уровня работников, поиска новых форм и методов работы.

Межмуниципальное сотрудничество — стратегически важное направление развития муниципальных образований, так как является действенным инструментом повышения их конкурентоспособности. В современных условиях принципы конкуренции или соперничества между муниципалитетами за ресурсы развития, в том числе и финансовые, должны быть заменены принципами кооперирования и многоуровневой координации, созданием совместных проектов применительно к местной территории с ее потенциалом и возможностями.

Взаимодействие в области культуры, образования, спорта и социальной защиты, заключение межмуниципальных соглашений в социально-культурной сфере, в первую очередь, это может касаться проведения совместных мероприятий культурной направленности, спортивных и образовательных мероприятий: фестивалей, спортивных соревнований, конкурсов и конференций, а также создание общей среды социальных процессов, обмен опытом в реализации направлений действующих программ, формирование межмуниципальных фондов, способствующих развитию молодежи и общества.

В связи с этим предлагаем рассмотреть возможность создания межмуниципальных казенных и (или) бюджетных учреждений социальной сферы (культура, образование, демография, здравоохранение, социальная защита населения), предусмотрев возможность формирования сети филиалов межмуниципальных учреждений.

- по здравоохранению (организация выездов специалистов города Магнитогорска для оказания медицинских услуг и обмена опытом, внедрение постоянной практики госпитализации жителей Абзелиловского района в учреждения здравоохранения города Магнитогорска: детей до 1 года, беременных женщин и рожениц, доставленных в экстренном порядке и т.д.);
- по культуре (совместное участие творческих коллективов в культурно-массовых мероприятиях, таких как праздники «Сабантуй», «День города Магнитогорска», «День металлургов» и т.д.);
- по образованию (проведение совместных курсов повышения квалификации педагогических работников при Маг-

Из доклада Совета муниципальных образований Республики Татарстан

Камская агломерация — полицентрическая агломерация, формируемая четырьмя урбанизированными ядрами: городами Набережные Челны, Нижнекамск, Елабуга и Менделеевск. В агломерационные процессы вовлечены населенные пункты Елабужского, Заинского, Менделеевского, Тукаевского, Нижнекамского муниципальных районов. Учитывая большое социально-экономическое значение развития Камской зоны, вопрос о деятельности агломерации рассматривался на 13-м съезде Совета муниципальных образований Татарстана. Планом совместных мероприятий органов государственной власти и органов местного самоуправления на 2019 год было предусмотрено подписание соглашения о сотрудничестве между муниципальными образованиями Камской агломерации.

24 декабря 2019 года в Совете муниципальных образований Республики Татарстан состоялось подписание указанного Соглашения главами 5 муниципальных районов и 1 городского округа, входящих в состав агломерации. Соглашение позволит скоординировать усилия муниципалитетов, определить актуальные вопросы взаимодействия, эффективно реализовывать совместные проекты.

В связи с этим целесообразно подготовить предложения по совершенствованию статуса межмуниципальных хозяйственных обществ, в том числе по вопросам их учреждения и ликвидации, взаимодействия с органами местного самоуправления, полномочий учредителей в их отношении.

нитогорском государственном техническом университете им. Г. И. Носова, трудоустройство в Абзелиловском районе выпускников педагогических учебных заведений города Магнитогорск и т.д.);

- по санаторно-оздоровительным мероприятиям (организация и развитие на территории Абзелиловского района санаторно-оздоровительных комплексов);
- по развитию спорта (организация различных спортивных соревнований, например, легкоатлетического пробега «Азия-Европа», велогонки «Магнито-

горск — озеро Банное», соревнований по волейболу «Кубок ОАО ММК», по мини-футболу «Снежный мяч» и т.д.);

- по молодежной политике (организация спортивных и культурных мероприятий во взаимодействии с общественными объединениями молодежи города Магнитогорска, участие магнитогорских молодежных команд в играх Аскардовской лиги КВН и т.д.).

В целях повышения эффективности решения вопросов местного значения, обмена опытом в области организации и осуществления местного самоуправления, повышения взаимного доверия и укрепления

стабильности в Приволжском федеральном округе в июне 2013 года был подписан новый договор о дружбе и сотрудничестве между муниципальным районом Мишкинский район Республики Башкортостан, муниципальным образованием «Горномарийский муниципальный район» Республики Марий Эл и муниципальным образованием «Моркинский муниципальный район» Республики Марий Эл. Указанные районы сотрудничают уже не первый год (первое соглашение между ними было подписано еще 28 октября 1998 года).

Также наблюдается развитие межмуниципального сотрудничества между поселениями из разных муниципальных районов, что создает основу для дискуссии об управлении сельскими конгломерациями (т.н. «сельские агломерации»). Например, в августе 2020 года главы муниципалитетов, расположенных на территориях Усть-Куломского, Корткеросского и Троицко-Печорского районов Республики Коми подписали соглашения о сотрудничестве по вопросам местного значения, предполагающие активное взаимодействие в дальнейшей работе.

В то же время очевидно, что возможности межмуниципального сотрудничества по решению вопросов местного значения используются не в полной мере. Понимая, что «вместе мы сможем больше», муниципалитеты не стремятся делегировать свои деньги и свою ответственность структурам, которые они не смогут полностью контролировать, при этом будут вынуждены в полной мере нести ответственность за качество их работы.

С целью дальнейшего развития межмуниципального хозяйственного сотрудничества предлагаем уточнить само понятие о данном виде взаимодействия муниципалитетов, наделив его признаками проектной деятельности. В этом случае к межмуници-

пальному хозяйственному сотрудничеству будет отнесено то взаимодействие муниципальных образований, при котором стороны заключают соглашение о достижении определенных результатов в определенные сроки определенными ресурсами из определенных источников, договариваются о своих правах и обязанностях, определяют механизмы контроля, условия и формы наступления ответственности. В отличие от межмуниципального соглашения о передаче полномочий, направленного на организацию процессов по управлению территорией, механизмом реализации межмуниципального хозяйственного сотрудничества может стать межмуниципальный проект, направленный на обеспечение населения конкретными жизненными благами.

И доклада Совета муниципальных образований Пензенской области

Причиной слабой реализации межмуниципального сотрудничества является то, что органы местного самоуправления в некоторой степени утрачивают контроль и влияние над процессами реализации своих функций. Т.к. объединение ресурсов вследствие делегирования некоторых полномочий межмуниципальным организациям не приводит к объединению усилий муниципалитетов, а осуществление интересов каждого муниципального образования ограничено интересами другого муниципального образования.

Кроме того, организация такого межмуниципального сотрудничества законодательно недостаточно урегулирована, и это одна из причин того, что такое сотрудничество имеет ограниченное распространение.

Стимулирование развития межмуниципального хозяйственного сотрудничества на государственном уровне должно осуществляться в следующих направлениях:

- необходимо целевое программное решение на государственном уровне по соответствующей специальной учебной программе и соответствующей подготовке муниципальных кадров в вопросах местного публичного менеджмента и местной экономики, межмуниципального хозяйственного сотрудничества по определению и развитию дополнительных источников доходов населения и муниципальных доходов;
- необходимо устранение правовых барьеров развития межмуниципальных хозяйственных обществ, для этого необходимо решение проблемы правосубъектности муниципальных образований и их органов в вопросах учредительства хозяйственных обществ;
- необходимо законодательное обеспечение допустимых форм межмуниципальной кооперации, определяемых общим и специальным гражданским законодательством и также — муниципальным регулированием;
- необходимо обеспечение методической поддержки со стороны государственных органов и научно-экспертного сообщества в высшем специальном образовании и по созданию проработанных технологий и навыков межмуниципального сотрудничества с учетом уже существующего международного опыта развития местной экономики;
- необходимо создание системы мотивации и стимулов для муниципальных образований по использованию форм межмуниципальной кооперации в целях повышения эффективности управления человеческим капиталом, муниципальными ресурсами и расходами бюджетных средств.

5. Муниципальная статистика и открытые данные

Важнейшим вопросом планирования развития муниципальных образований является получение актуальных и качественных данных о состоянии различных отраслей и территорий. При определении возможных направлений развития муниципальных образований требуется большое количество социально-экономических сведений, которые далеко не всегда доступны в принципе либо доступны в неудобной для работы форме.

Отсутствие необходимых статистических данных в муниципальном разрезе

Система официальной статистики по многим направлениям не дает возможности провести детализацию до уровня муниципальных образований, например, по такому важному направлению как нестационарная торговля.

При подготовке настоящего доклада был проведен поиск возможной статистики по нестационарной торговле в разрезе муниципальных образований, видов нестационарных объектов, видов субъектов предпринимательства, осуществляющих торговую деятельность. Однако на сайте Росстата, сайтах региональных органов Росстата, сайте Единой межведомственной информационно-статистической системы (ЕМИСС) найти такую специальную статистику не представилось возможным.

В то же время поиск соответствующей информации по сайтам органов местного самоуправления не позволяет обеспечить единообразие получаемых сведений и готовность их к обработке. Чаще всего необходимые сведения размещены в форме новостей, отчетов, докладов на сайтах органов местного самоуправления, что существенно затрудняет

ет их обработку для дальнейшего сведения в единые базы данных, позволяющие формулировать обоснования для экспертных выводов и предложений.

Возмездный характер получения статистических сведений от органов статистики

Связанным с этой проблемой является платный характер предоставления сведений органам местного самоуправления, если они не включены в федеральный план статистических работ. Для подготовки различной отчетности в муниципальном разрезе по отраслям экономики и социальной сферы органы местного самоуправления вынуждены обращаться за услугами органов Росстата на платной основе. Такие расходы часто возникают для предоставления отчетности по государственным проектам и программам, что не позволяет администрациям муниципальных образований отказаться от них.

При этом органы местного самоуправления выступают в двух ролях — как потребители и как создатели данных статистики. Так, являясь респондентами официальной статистики, они обеспечивают предоставление государственным органам первичных статистических и административных данных по формам федерального статистического наблюдения.

Эксперты отмечают, что с момента начала формирования муниципальной статистики перечень показателей увеличился в 2,5 раза. В Федеральном плане статистических работ сформирован специальный раздел «Муниципальная статистика», в котором предусмотрено выполнение 48 работ, охватывающих

достаточно широкий спектр показателей, относящийся к сферам ведения органов местного самоуправления. При этом важным вопросом является не только само наполнение статистической базы специальной статистикой с учетом муниципальных образований, но именно муниципальный разрез государственных статистических работ.

Кроме того, на федеральном уровне проводится ежегодный мониторинг развития системы местного самоуправления, который также включает в себя несколько сотен показателей. Таким образом, у органов государственной власти имеется большое количество данных о социально-экономических процессах, причем заполняемых самими муниципалитетами. При этом возникает проблема, что ряд значимых социально-экономических данных могут быть получены только на основе сплошного статистического обследования предприятий, расположенных на территории муниципального образования, что усложняет работу органов местного самоуправления небольших муниципальных образований.

Для муниципальных образований важно также осуществлять сравнение своего социально-экономического положения с другими муниципальными образованиями, что могло бы быть решено путем создания межрегиональных систем статистики по различным направлениям. В то же время для подготовки межмуниципальных сравнений ответственным работникам органов местного самоуправления приходится контактировать со своими коллегами напрямую или же обращаться в органы статистики, в том числе на платной основе.

Сам факт получения на платной основе статистических данных не позволяет проводить активную и широкомасштабную работу в области планирования и прогнозирования.

Открытые данные как наборы сведений о социально-экономических процессах

Цифровизация государственного управления повлекла за собой пересмотр требований к публикации открытых данных — машиночитаемых наборов данных о состоянии различных территорий и отраслей, размещаемых в сети Интернет в общедоступной форме. Однако наборы открытых данных размещаются в различном виде и с различным качеством содержания.

Например, важнейшие для развития физической культуры и спорта наборы открытых данных о спортивных площадках в муниципальных образованиях существенно отличаются от региона к региону. Так, например, набор данных о спортивных площадках города Нижневартовска (ХМАО-Югра) содержит в себе расписание работы площадки, указание на профильное учреждение, наличие освещения и географические координаты в формате «долгота-широта»¹. Однако, набор данных о спортивных площадках, расположенных на территории города Новосибирска, такими сведениями не обладает².

С одной стороны, открытые данные являются отображением имеющихся в распоряжении органов публичной власти сведений о подведомственных отраслях и территориях, что фактически делает их данными статистики.

Типичным примером такой статистики могут быть сведения об управляющих компаниях и жилых домах, содержащиеся в го-

сударственной информационной системе ЖКХ (dom.gosuslugi.ru). При том, что с точки зрения законодательства сведения, размещенные в ГИС ЖКХ, не являются статистическими данными (не отнесены к ним согласно законодательству об официальном статистическом учете), они несут системно значимое содержание, в том числе для планирования и прогнозирования социально-экономического развития территорий.

С другой стороны, открытые данные требуют соблюдения определенной культуры и педантичности в работе с ними, в том числе при заполнении первичных данных в информационной системе. В настоящее время наблюдается недостаток такой культуры работы с данными.

Так, при проведении мониторинга Единого реестра проверок нередко выявлялись отнесения по внутренней классификации администраций муниципальных образований и органов местного самоуправления к юридическим лицам. Это допустимо согласно законодательству, так как органы местного самоуправления вправе иметь статус юридического лица, но при дальнейшей обработке их классификация именно в таком качестве приводит к отсеву из массива анализируемых данных.

Другим разительным примером в том же Едином реестре проверок являлись орфографические ошибки и опечатки даже в общепринятых терминах, например «муниципальный», «учреждение» и многие другие. Также по логике информационной системы при заполнении одних граф должны заполняться соседние, но и это проводится не всегда. Такие примеры обнаруживаются по графам «Характер выявленного нарушения»

¹ <https://data.n-vartovsk.ru/opendata/8603032896-placessg/tab/>

² <http://opendata.novo-sibirsk.ru/pass.aspx?ID=65>

и «Сведения о выявленных нарушениях обязательных требований и требований, установленных муниципальными правовыми актами, об их характере и о лицах, допустивших указанные нарушения (с указанием положений правовых актов)». Соответственно, если нарушение было выявлено, то его необходимо описать, но это делается при заполнении базы данных не всегда.

Проблемы использования государственных информационных систем

В то же время важные данные могут не обнаруживаться в специализированных информационных системах. Так, поиск по государственному portalу госслужбы (<https://gossluzhba.gov.ru>), в котором есть возможность размещать также и вакансии муниципальной службы, показал, что на 1 сентября 2020 года на нем было размещено 199 вакансий, отмеченных как вакансии муниципальной службы. А поиск по базе данных государственного портала «Работа в России» (<https://trudvsem.ru>) даже после очистки данных дал возможность обнаружить 1120 вакансий в администрациях муниципальных образований (на 29 августа 2020 года).

При этом на портале госслужбы данные о вакансиях в органах местного самоуправления помечены особо, а на сайте «Работа в России» требуется использовать поиск по наименованию работодателя.

При этом именно базы данных государственных порталов содержат сведения, имеющие ключевое значение для анализа социально-экономических процессов на самом различном уровне публичной власти, по отраслям и территориям. Это делает необходимым дальнейшее развитие системы элек-

тронного взаимодействия органов местного самоуправления и органов государственной власти, в том числе путем использования для этого специальных информационных систем, сведения из которых будут доступны в том или ином объеме в виде наборов открытых данных и на безвозмездной основе.

Наилучшим способом для этого может стать интеграция работы по наполнению информационных систем сведениями о социально-экономических процессах на муниципальном уровне с работой по созданию государственной единой облачной платформы, концепция которой утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 28 августа 2019 года № 1911-р, включившей в число пользователей также и органы местного самоуправления.

Качественная работа со статистикой в муниципальном разрезе и открытыми данными позволяет реализовать пользовательский и социально-экономический потенциал этих сведений. Так, те же данные о спортивных площадках и их расписании могут использоваться при разработке пользовательских приложений по регистрации граждан на спортивные мероприятия, а сведения о вакансиях могут быть использованы при планировании образовательных программ организациями среднего профессионального и высшего образования, так как они отображают потребность в кадрах. В свою очередь, это формирует позитивное и доверительное отношение граждан и субъектов предпринимательства к органам публичной власти.

Таким образом, органы местного самоуправления, региональные и федеральные органы власти заинтересованы в развитии системы статистики с учетом максимально возможного указания муниципального разреза.

IV.

Перспективные направления социально-экономического развития территорий муниципальных образований

1. Модернизация системы ЖКХ в средних и малых городах и поселках

Качество жилищно-коммунальных услуг определяет привлекательность для жизни поселений и городов, микрорайонов и жилых комплексов, что определяет также и потенциал привлечения кадров в муниципальную экономику.

Основной проблемой в жилищно-коммунальной сфере является высокий износ коммунальных сетей. По данным Росстата на конец 2018 года, в среднем в регионах подлежит замене более 44% водопроводных сетей, 30% сетей в сфере горячего водоснабжения, 45% — в водоотведении. Эксперты полагают, что полная замена всех инженерных сетей с высоким износом обойдется в 300–400 трлн рублей.

Столь важная работа по обновлению коммунальных сетей невозможна без консолидации усилий государства, местного самоуправления и частных инвесторов. По данным сайта «Реформа ЖКХ», к августу 2020 года было реализовано 43 проекта в 22 субъектах Российской Федерации общей стоимостью свыше 10 млрд рублей. При этом около 40% указанной суммы было привлечено именно от частных инвесторов. На стадии реализации находятся еще 39 проектов.

Ключевым механизмом привлечения средств в развитие коммунальной инфраструктуры

является концессия, проблемы реализации этого механизма рассмотрены выше в данном докладе. Другим механизмом привлечения внебюджетных средств в модернизацию ЖКХ призвано стать муниципально-частное партнерство. Однако, по данным Минэкономразвития России по состоянию на март 2020 года, в России действуют всего 18 соглашений о муниципально-частном партнерстве.

Для развития жилищно-коммунальной инфраструктуры могут применяться «умные технологии», позволяющие рационально использовать ресурсы коммунальных сетей, не допускать их излишнего и необоснованного использования, снижать и повышать выпуск в сетях, а также распространять среди граждан практики рационального использования ресурсов.

В то же время модернизация коммунальных сетей, объектов коммунальной инфраструктуры требует слаженной совместной работы различных уровней публичной власти, что обусловлено необходимостью межведомственного оформления разрешений, согласований, экспертиз на градостроительную и иную документацию.

По мнению экспертного сообщества, необходима разработка комплексной программы по модернизации коммунальной инфраструктуры в целом, в которой участвовали и содействовали бы друг другу федеральная, региональная и местная власти, а для частных инвесторов был бы создан льготный режим, позволяющий уменьшать стоимость работ. Причем в составе ключевых показателей программы необходимо учитывать количество населенных пунктов, жители и предприятия которых смогли получить качественные коммунальные услуги. Дело в том, что концессии и МЧП, а также кон-

курентия в ЖКХ успешно развиваются на территориях с высокой плотностью населения — в крупных городах и их пригородах, где себестоимость коммунальных услуг на порядок ниже за счет большого количества потребителей на кв.км. Но отдаленные малые города, поселки и села вынуждены прилагать немало усилий, чтобы найти концессионера на свои изношенные сети и объекты.

Отдельный и весьма существенный вопрос для развития экономики на отдаленных территориях — газификация. В настоящее время в России имеются муниципальные районы, где административными центрами являются малые города, в которых отсутствует централизованное газоснабжение и высокомоощное электроснабжение, и котельные порой работают на угле и мазуте. Отсутствие доступного промышленного энергоснабжения в сельской местности тормозит развитие круглогодичного растениеводства и животноводства, а в малых городах препятствует развитию производства. К сожалению, таких муниципалитетов немало в регионах Центрального и Северо-Западного федерального округов, что снижает их демографическую и экономическую конкурентоспособность перед Москвой и Санкт-Петербургом.

По данным Газпрома¹, на 1 января 2020 года показатель газоснабжения составляет 70,1 %, в том числе в городах и поселках городского типа — 73 %, в сельской местности — 61,8 %. В 2019 году в Программе газификации регионов Российской Федерации ПАО «Газпром» участвовали 66 субъектов России, велась работа по строительству 410 объектов газоснабжения и газификации, проектно-изыскательские работы — по 537 объектам. Построены 124 объекта протяженностью порядка 1,8 тыс. км. Созданы условия для газификации 305 населенных пунктов.

¹ <https://mrg.gazprom.ru/about/gasification/>

В 2020 году в рамках утвержденной Программы газификации регионов планируется построить 141 объект газоснабжения протяженностью более 2 тыс. км, обеспечить условия для газификации в 319 населённых пунктах. В настоящее время ведется формирование Программ развития газоснабжения и газификации на 2021–2025 годы. Экспертное сообщество считает, что с целью сохранения населения в «нестоличных» регионах необходимо усилить внимание к их газификации.

Кроме того, следует усилить внимание к электрическому снабжению малых городов, поселков и сел с тем, чтобы подведенных энерго мощностей было достаточно для развития местного ЖКХ и промышленности. При этом целесообразно обеспечить модернизацию действующих и строительство новых современных котельных, одновременно снизив отпускную цену на электроэнергию и газ для предприятий ЖКХ, работающих в сельской местности и в малых городах. Это позволит решить проблему оттока и обеспечить занятость населения и укрепить продовольственную и экономическую безопасность страны.

Муниципальные практики

В рамках экспертной работы проведено заседание тематической площадки по вопросам развития коммунальной инфраструктуры, в рамках которой были рассмотрены примечательные практики малых муниципалитетов.

В г. Жатай Республики Саха (Якутия) в рамках программы по переселению их ветхого и аварийного жилья построен энергоэффективный квартал. Основной целью проекта было уменьшение объемов потребления энергоресурсов за счет применения высоко-

технологического оборудования и использования альтернативной энергии, что дает экономию расходов граждан на коммунальные услуги. При строительстве домов использовались многие известные энергосберегающие технологии, применимые к условиям Крайнего Севера и вечной мерзлоты: автоматизированные тепловые пункты, система рекуперации вентиляции, солнечные коллекторы для подогрева горячей воды, фотоэлектрические панели для обеспечения резервным электроснабжением инженерной системы дома. Применяются крышные газовые котельные для подогрева теплоносителя и горячей воды, а также резервный источник тепловой энергии (центральная котельная), оборудованный приборами учета. На примере энергоэффективного квартала было показано, что вложение дополнительных средств в энергоэффективные технологии снижает стоимость оплаты за коммунальные услуги на 20–40% (в зависимости от вида услуг).

Примечательная практика использования механизмов аренды объектов коммунальной инфраструктуры рассмотрена на примере поселка Комсомольский Кинельского района Самарской области. Муниципальное имущество, которое используется для оказания коммунальных услуг населению, передано по договорам аренды в пользование подрядчику. Арендная плата, ежегодно поступающая в местный бюджет, в полном объеме возвращается в виде капитальных вложений в отрасль жилищно-коммунального хозяйства, что, по сути, является альтернативой концессионной плате или капексу.

Применяемая модель управления муниципальными финансами обеспечивает учет потребностей населения и организаций жилищно-коммунального хозяйства, наиболее эффективное распределение инвестируемых в данную отрасль средств в постоянно меняющихся экономических условиях,

эффективное и оперативное решение проблем, возникающих в процессе эксплуатации систем ЖКХ. В настоящее время опыт аренды муниципального имущества ЖКХ с reinvestированием арендной платы в восстановление этого имущества перенимают и другие поселения Кинельского района.

2. Развитие сельской кооперации как формы экономической деятельности

Устойчивое развитие сельских территорий во многом связано с наращиванием экономической активности населения, в том числе путем встраивания в кооперативные процессы. Кооперативное движение на селе нередко воспринимается как оставшаяся от советского периода форма хозяйствования, что выражается в ряде ограничений для кооперативов, существенно отличающих их от других частных форм хозяйствования.

По данным Росстата, в 2019 году количество сельхозкооперативов достигло 7 306 организаций. Данные статистики показывают, что в 2018 году темп роста выручки от реализации продукции и услуг сельскохозяйственных потребительских кооперативов к уровню 2017 года составил 119,4%.

Минсельхоз России сообщал, что государство реализует достаточно широкий набор мер поддержки сельхозкооперативов, в первую очередь, по программам грантовой поддержки. По федеральной линии в 2019 году сельхозкооперативам было выделено 2,3 млрд рублей на развитие материально-технической базы. Гранты на развитие материально-технической базы по линии регионального бюджета в 2019 году выделяли 68 регионов. Максимальные размеры гранта — до 39,9 млн рублей. Благодаря финансовой поддержке создано более 1100 рабочих мест в сельхозкооперативах.

Годовая выручка сельскохозяйственных потребительских кооперативов (без кредитных кооперативов) составила в 2019 году 51,24 млрд рублей.

В субъектах Российской Федерации создаются центры компетенций по развитию сельскохозяйственной кооперации, в настоящее время сеть центров охватила 83 региона.

Поддержку сельским предпринимателям, в том числе кооперативам, начали предоставлять центры «Мой бизнес», созданные в рамках национального проекта «Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы». Наиболее важными для кооператоров услугами являются содействие в подаче документов на участие в конкурсах по получению различных грантов, льготных кредитов, помощь в оформлении документов, разработке бизнес-планов. Большое значение имеют бесплатные семинары и вебинары, посвященные вопросам правоприменения и взаимодействия кооперативов с органами государственной власти и банками. Следует отметить, что правовое, организационное, методическое и финансовое содействие кооператорам со стороны центров «Мой бизнес», расположенных непосредственно в сельских районах, становится важным и даже необходимым фактором для успешного развития экономики села. Перспективным направлением в поддержке кооперации со стороны таких центров, учитывая их региональный сетевой характер, может стать содействие закупкам как самих кооперативов, так и у кооперативов, внедрение субконтракции и создание иных условий для сбыта продукции.

Кроме того, сельхозкооперация может рассматриваться также как форма стимулирования общественно полезной активности сельских жителей, в том числе путем вовлечения кооператоров в реализацию инициативных общественных проектов, работы по благоустройству, проведение информационно-разъяснительной работы.

Муниципальные практики

В ходе заседания тематической экспертной площадки, посвященной роли сельхозкооперации для развития сельских территорий были рассмотрены примечательные муниципальные практики.

В практике Преображенского сельсовета Добровского муниципального района Липецкой области развивается практика вовлечения кооператоров в социально значимые работы. Члены кооператива сельскохозяйственного потребительского снабженческого (торгового) кооператива «Живое село» представлены в Совете общественного самоуправления Преображенского сельсовета и принимают непосредственное участие в решении всех вопросов, касающихся развития территории. Кооператив является инициатором и спонсором многих проектов по благоустройству территории (обустройство детской игровой площадки, строительство многофункциональной спортивной площадки, окашивание территории).

На уровне муниципальных районов Липецкой области функционирует институт кураторов работы кооперативов, руководители сельских администраций на определенном этапе возглавляли кооперативы, в настоящее время (с учётом законодательных ограничений для муниципальных служащих) оказывают кооперативам не противоречащую законодательству организационную, методическую и консультационную поддержку. Данные меры позволили создать и организовать на территории области работу 325 сельскохозяйственных потребительских кредитных кооперативов и 400 кооперативов иного направления.

Экспортный потенциал кооперативного движения рассмотрен в практике сельскохозяйственного снабженческо-сбытового

производственного кооператива «Юкаменский лен» из одноименного района Удмуртской Республики. Перезапуск предприятия по производству льна-долгунца позволил кооперативу не только обеспечить формирование новых рабочих мест и стабильный заработок жителям, но и выйти на международный рынок со своей продукцией. Объединение в кооператив нескольких крестьянских (фермерских) хозяйств и личных подсобных хозяйств позволило заинтересовать жителей в развитии производства, особенно в условиях наличия материальной базы, которую удалось восстановить.

Формирование кооперативного движения в районе выявлено в практике МБУ «Стерлитамакский информационно-консультационный центр» Стерлитамакского района Республики Башкортостан. Информационно-консультационный центр реализуют проект по созданию сельскохозяйственных кооперативов на местах. В основе лежит информационно-разъяснительная работа с жителями района, сочетание инициатив жителей с экономическими проектами, а также сотрудничество с администрацией района и республиканским Центром сельскохозяйственного консультирования. Так, в частности специалисты проекта посетили множество сходов жителей сельских поселений, разъясняли порядок управления и организации работы кооперативов, защиты прав пайщиков, информировали о современных сельскохозяйственных технологиях. Благодаря такой работе в 2018–2020 поддержку получили 9 кооперативов с достаточно широким набором производимой продукции. Для развития каналов сбыта продукции в районном центре открыт кооперативный магазин, который содержится сразу несколькими кооперативами, что позволяет уменьшить расходы на сбыт продукции, а также сформировать определенные межкооперативные связи.

Рассмотренные практики позволяют увидеть весь потенциал развития кооперативного движения как локомотива роста сельской экономики. В то же время существует ряд проблем, вытекающих из действующего регулирования деятельности кооперативов.

Основной проблемой, по мнению экспертов, является высокая налоговая нагрузка на кооперативы. Учитывая особенности ответственности членов кооператива, применение обычных ставок налога на прибыль — 20% — такая нагрузка достаточно велика.

Отдельные сложности в развитии кооперативов образует запрет на перераспределение прибыли между его членами. Такая организационно-правовая форма деятельности не позволяет дополнительно стимулировать кооператоров к усилению личного трудового и финансового вклада в работу организации.

Проблематика сбыта продукции находит свое отражение в небольшом количестве специальных кооперативных магазинов, в том числе в форме «один магазин — несколько кооперативов». Создание кооперативных магазинов и других торговых точек рассматривается, как правило, как лучшая практика, но не как повседневность.

Значимую проблему представляет собой участие сельхозкооперативов в конкурсах на получение государственной грантовой помощи — как по федеральным программам, так и по региональным конкурсам. Участие в грантах требует высокой степени финансовой грамотности руководителей и ответственных лиц кооператива, а расходование грантовых средств — специальной отчетности и фактического раздельного учета движения средств.

Из доклада Совета муниципальных образований Тюменской области

Основными тенденциями развития кооперации на территории Тюменской области являются:

1. Доминирование крупных сельскохозяйственных предприятий.

В российской сельской экономике действуют фермеры и многочисленные скромные собственники личных подсобных хозяйств (ЛПХ), кооперативы и крупные агропредприятия. Каждая из указанных групп — ядро особого уклада в сложной мозаике аграрной многоукладности. Однако в конкуренции между экономическими агентами разного типа победу чаще одерживают крупные модернизированные предприятия, которые постепенно вытесняют средних и мелких производителей с продовольственных рынков, предлагают более заманчивые условия занятости для рабочей силы. Их преимущества обусловлены технологиями, экономией на масштабах производства и более благоприятными условиями доступа к локальным (земельным) ресурсам.

Работой на крупных технологичных предприятиях, как правило, занято сравнительно небольшое количество квалифицированных сотрудников. Большинство сельских жителей находятся вне этой системы. Если сопоставить среднегодовую численность работников сельскохозяйственных организаций с общей численностью граждан в трудоспособном возрасте, проживающих в сельской местности Тюменской области, то оказывается, что на предприятиях сельскохозяйственного профиля в регионе заняты лишь 4% жителей. В условиях структурной безработицы у сельского жителя два пути — поиск работы за пределами села и/или развитие личного подсобного хозяйства.

2. Зависимость мелкотоварных хозяйств от посреднических структур — перераспределение прибыли в пользу посредников.

Общее количество личных подсобных хозяйств в Тюменской области превышает 170 тыс. ед. Для многих семей государственные пособия и приусадебные участки либо домашний скот — единственные источники дохода. Развитие товарных хозяйств ограничено отсутствием товаропроводящих сетей по сбыту их продукции. Владельцы ЛПХ, особенно на удаленных территориях, попадают в зависимость от полулегальных «перекупщиков»-монополистов, предлагающих производителям низкие закупочные цены. Существуют в селах и кооперативы, однако учреждены эти организации чаще не в целях создания кооперационных цепочек, а ради упрощения процедуры регистрации юридического лица, пользования паевой собственностью и получения налоговых льгот. Действуют такие кооперативы как обычные «ООО» или «ИП», только не платят социальные взносы за своих «работников» (членов).

3. Отсутствие навыков предпринимательской деятельности.

Даже если селянин способен произвести качественный продукт, ему непросто довести его до конечного потребителя — выработать маркетинговую стратегию, найти покупателей и договориться о «справедливой» цене, продумать логистику для поставки оптовых партий, решить налоговые и юридические вопросы.

Из доклада Совета муниципальных образований Тюменской области

Предлагаем:

- проработать возможность создания общероссийской программы по вовлечению сельхозкооперативов в пользование оптово-логистическими центрами, крупными хранилищами сельскохозяйственной продукции на льготных основаниях;
- проанализировать возможность создания на базе реализации национального проекта «Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы» для сельских кооперативов специальных обучающих программ в области финансов, экономики, права и менеджмента, психологии труда;
- подготовить предложения о формах и механизмах стимулирования выставления продукции сельскохозяйственных кооперативов на цифровых торговых площадках в сети интернет, что позволит упростить доступ их к потребителю.

Не менее сложным вопросом в работе кооперативов является их взаимодействие с органами местного самоуправления, потому что значимая часть инициатив реализуется не от имени кооператива (организации), а персонально отдельными его членами. Это не позволяет кооперативу использовать широкий набор механизмов участия в управлении территорией, хотя для небольших сельских поселений кооператив может являться единственным работодателем.

3. Развитие нестационарной торговли как значимой части локальной экономики

Несмотря на то, что обеспечение жителей товарами первой необходимости является важнейшим показателем качества жизни в муниципалитете, полномочия органов местного самоуправления в сфере экономического регулирования, включая торговые отношения, во многом носят разрешительный и реестровый характер.

Так, Федеральный закон от 28 декабря 2009 года № 381-ФЗ «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации» (далее — Закон о торговле) включает две статьи — 10 и 11 — посвященные размещению нестационарных торговых объектов, а также организации ярмарок. Статьей 10 Закона о торговле предусмотрено полномочие по утверждению схемы размещения нестационарных торговых объектов. В то же время порядок такого размещения остается на уровне субъектов Российской Федерации.

Закон также четко определяет, что не менее 60% нестационарных торговых объектов, включенных в схему, должны занимать субъекты МСП. В то же время, рамочные нормы регулирования нестационарной торговли как хозяйственного процесса на федеральном уровне отсутствуют.

Действующая редакция Закона о торговле достаточно лаконична в отношении нестационарной торговли и относит вопросы ее регулирования на региональный и муниципальный уровень с некоторыми исключениями. Например, Правительство Российской Федерации определяет порядок включения в рассматриваемую схему земельных участков, находящихся в государственной собственности, но саму схему утверждает орган местного самоуправления.

Опубликованная Росстатом статистика показывает, что оборот торговли на рынках

и ярмарках в 2019 году составил 1,7 трлн рублей, а в стране насчитывается более 108 тыс. торговых павильонов и около 87 тыс. палаток и киосков. При том, что в открытых источниках отсутствует единая государственная специализированная информационная система нестационарной торговли, представленные данные свидетельствуют о высокой общегосударственной значимости нестационарной торговли.

Анализ регионального законодательства показал, что в основе регулирования порядка размещения нестационарных объектов лежат принципы возмездности, реестрового характера регулирования, конкурсного отбора, а также публикации и обсуждения проекта схемы размещения нестационарных торговых объектов.

Важнейшим направлением совершенствования регулирования экономики экспертное и бизнес-сообщества называют перевод процедур взаимодействия бизнеса и органов публичной власти в форму предоставления государственных и муниципальных услуг. Примером такой муниципальной практики может являться перевод процесса размещения нестационарного торгового объекта на неконкурсной основе (например, в случае продления договора о размещении объекта) в муниципальную услугу с вынесением ее на портал gosuslugi.ru.

В декабре 2018 года Правительство России внесло в Госдуму проект федерального закона № 601732–7 «О внесении изменений в Федеральный закон «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации» и статью 28 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (в части совершенствования правового регулирования организации нестационарной и развозной

торговли)». Законопроект получил множество различных замечаний, в том числе и по вопросам совершенствования полномочий органов местного самоуправления. В настоящее время (август 2020 года) законопроект находится на рассмотрении в Госдуме. Предлагаем ускорить рассмотрение данного законопроекта с привлечением экспертов от организаций межмуниципального сотрудничества.

Эксперты также полагают, что дальнейшее развитие полномочий органов местного самоуправления в сфере нестационарной торговли необходимо связывать с реализацией национальных проектов «Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы» и «Цифровая экономика». Также целесообразно вывести вопрос о совершенствовании отраслевых полномочий органов местного самоуправления в проект Стратегии развития торговли в Российской Федерации до 2025 года, который разрабатывает Минпромторг России.

Муниципальные практики

Период изменений в регулировании торговли позволяет проанализировать отдельные примечательные муниципальные практики регулирования и организации нестационарной торговли.

При рассмотрении некоторых таких практик на экспертной площадке большой интерес вызвал опыт Вишняковского сельского поселения Урюпинского района Волгоградской области. Здесь процедура размещения нестационарных торговых объектов не только урегулирована в порядке муниципальной услуги, но одной из форм ее предоставления определена возможность ее получения через МФЦ. При этом само сельское поселение

достаточно небольшое — менее 500 жителей, а мест для размещения нестационарных торговых объектов — единицы.

Более крупные муниципальные образования имеют достаточный потенциал для распространения практики, а использование сети МФЦ и тем более портала gosuslugi.ru существенно упрощают доступ хозяйствующих субъектов к нестационарной торговле. Не менее важно, что такая практика позволяет вовлекать предпринимателей из различных регионов и территорий, которые получают возможность в доступной и удобной форме подавать свои заявки на нестационарную торговлю.

Регулирование нестационарной торговли неотъемлемо связано с развитием благоустройства территорий, выражающемся в использовании дизайн-кода территории — наборе требований к внешнему оформлению различных объектов, к которым относятся и нестационарные торговые объекты.

Примером сочетания туристического потенциала территории, развития придорожной инфраструктуры и нестационарной торговли является практика Кочубеевского муниципального района Ставропольского края. В рамках работы по организации нестационарной торговли были разработаны требования к киоскам, которые используются, в первую очередь, в придорожной нестационарной торговле. Благодаря такой практике район обеспечивает свою узнаваемость среди туристов, направляющихся в регион Кавминвод.

Неотъемлемым элементом процедуры подготовки схемы для размещения нестационарных торговых объектов является публичное обсуждение проекта соответствующей схемы, что позволяет вовлекать в ее разработку наиболее заинтересованных лиц —

бизнес-объединения. Так, в Кемерово в подготовке схемы участвовали представители регионального Совета муниципальных образований и бизнес-ассоциаций. В результате удалось выработать взаимовыгодную позицию по размещению различных видов нестационарных торговых объектов и их ассортиментному ряду.

4. Развитие социальной политики на местном уровне

Местное самоуправление как наиболее близкий к населению уровень публичной власти вовлекается в реализацию социальной политики по всем отраслям социальной сферы — либо напрямую обеспечивая реализацию социальных функций через муниципальные организации, либо создавая условия для социального развития и поддержки путем взаимодействия с региональными органами власти. В то же время в области социальной политики у органов местного самоуправления остается все меньше инструментов прямого влияния на состояние ключевых социально-значимых отраслей: образование, медицина, социальное обслуживание, культура. Так, реформа здравоохранения во многих регионах изменила подчиненность учреждений здравоохранения — с муниципального на региональный уровень. Наблюдается объединение муниципальных школ и детских садов в образовательные центры, которые переходят в региональное подчинение. Это актуализирует необходимость изучения роли органов местного самоуправления в развитии социальной сферы.

Ключевым направлением развития социальной политики является обеспечение конкуренции путем вовлечения некоммерческих организаций и предпринимательства в предоставление различных услуг. Конкуренция напрямую связана с вовлечением граждан в оценку качества предоставления услуг в социальной сфере, что позволяет совершенствовать работу муниципальных организаций с учетом пожеланий граждан.

Значимый импульс для развития социальной политики был дан Стандартом развития конкуренции в субъектах Российской Федерации. Выделена важная часть сферы конкуренции — социально значимые рынки, собравшие в себе основные сферы социальной политики, где необходимо обеспечить уменьшение административных барьеров,

Владимир Путин:

«Социальная сфера касается людей абсолютно всех возрастов. Высокие стандарты здесь должны одинаково соблюдаться во всех регионах и муниципалитетах. Этого не так просто добиться, имея в виду уровень развития этих территорий, но к этому, безусловно, нужно стремиться. И чтобы нам реально достичь улучшений, нужно, конечно, чтобы эти цели работали на всех уровнях публичной власти: от муниципального до федерального».

повышение прозрачности управленческих процедур, допуск на рынки негосударственных участников.

В настоящее время планируется внедрение в ряде субъектов Российской Федерации механизма государственного и муниципального социального заказа. Нормативная база создана Федеральным законом от 13 июля 2020 года № 189-ФЗ «О государственном (муниципальном) социальном заказе на оказание государственных (муниципальных) услуг в социальной сфере», распространяющем свое действие на отрасли образования, здравоохранения, социальной защиты, занятости населения, физической культуры, спорта и туризма.

Муниципальные практики

Проведенное в рамках экспертной работы заседание тематической площадки по вопросам социальной политики позволило выявить ряд примечательных практик.

В г. Курске функционирует муниципальное бюджетное учреждение социальной защиты населения «Социальная гостиная». При учреждении работает кризисный центр по оказанию психологической помощи женщинам и детям, пострадавшим от жестокого об-

ращения. Специалисты оказывают помощь обратившимся как в стационаре, так и за его пределами, сопровождают «сложные» семьи, проводят методические и просветительские мероприятия и индивидуальные консультации. За 8 лет существования учреждения помощь получили более 2 тыс. семей, приют в учреждении нашли более 80 женщин с детьми, помощь в трудоустройстве получили более 150 семей, помощь в определении ребенка в детский сад — более 180 детей, помощь в улучшении жилищных условий — 26 семей.

Практика по поддержке социально ориентированных НКО рассмотрена на примере г. Красногорска Московской области. В рамках муниципальной программы «Социальная защита» субсидии из местного бюджета предоставляются 10 социально ориентированным НКО. К акциям, направленным на повышение качества жизни граждан с ограниченными возможностями или находящимся в трудной жизненной ситуации, администрации города привлекает известных и успешных людей (деятелей культуры, искусства, спорта, политики).

На примере движения ТОС в Ульяновске рассмотрена практика по взаимодействию ТОС и крупных общественных организаций в рамках социальной поддержки граждан.

ТОСы области сотрудничают с областным отделением Красного креста — после соответствующего обучения активисты местных сообществ взяли на исполнение общественно полезные услуги по оказанию первой помощи и посттравматической реабилитации. Этот проект позволил повысить качество жизни на отдаленных территориях, а также создал новые рабочие места.

Решением администрации г. Соликамска учрежден Соликамский фонд поддержки и развития территориального общественного самоуправления и общественных инициатив, в сферу деятельности которого входит поддержка социально значимых проектов ТОС и различных инициатив в сфере культуры, работы с лицами старшего возраста, развитию волонтерства, помощи людям, находящимся в сложной жизненной ситуации, развития физической культуры и спорта на местах.

5. Развитие туризма на местном уровне

Туризм как направление пространственного развития нашел свое отражение в Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года и Плана ее реализации. Актуальность вопроса поддержки и развития туризма на муниципальном уровне обусловлена поручением Президента Российской Федерации по разработке проекта основ государственной политики в области местного самоуправления.

В современной России определен ряд ключевых точек роста туристской отрасли — города с развитой культурно-исторической инфраструктурой (например, города «Золотого кольца России»), значимые природные территории (например, Байкальская природная территория), спортивные центры (например, Тюмень), санаторно-курортные регионы (например, Кавказские минеральные воды).

Вклад туризма в ВВП России составляет ежегодно около 4–5%, выявлены перспективы ежегодного роста оборота и получения прибыли в отрасли. В связи с этим в национальном проекте «Международная кооперация и экспорт» поставлена задача о развитии туризма как приоритетного экспортно-ориентированного рынка, что позволяет говорить о необходимости учета территориального эффекта от реализации мероприятий по развитию туризма в рамках национального проекта. В то же время отсутствует специальная группа мероприятий по поддержке деятельности местного самоуправления по развитию местного туризма. Оценка влияния туризма на местную экономику дается через призму индустрии гостеприимства и без учета комплексного воздействия туристов с их ожиданиями и впечатлениями на текущее состояние и стратегическое развитие городов и поселений.

Несмотря на то, что федеральными документами по развитию туризма муниципальной

власти отведена исполнительская роль, на практике наблюдается развитие этой отрасли инициативами и усилиями именно муниципалитетов. Здесь во главу угла ставится не столько получение прибыли, сколько создание условий для занятости населения, отдыха и оздоровления граждан, укрепления имиджа территории, продвижения продукции местных производителей и даже патриотического воспитания жителей. Иными словами, на муниципальном уровне развитие туризма является не самоценной задачей, а условием для решения многих вопросов местного значения.

На данный момент в России сложились устойчивые межмуниципальные туристические связи в рамках планирования (транспортного, событийного, инфраструктурного) развития туризма. Организационно такое планирование осуществляется в форме сотрудничества двух муниципалитетов и/или на площадках ассоциаций муниципальных образований. При этом учитывается все многообразие форм и видов туризма.

Туризм для муниципальных образований выступает, помимо прочего, в качестве инструмента привлечения средств в сферу гостиничного бизнеса, торговли и услуг, создания рабочих мест для местного населения. В то же время сами местные жители пользуются туристической инфраструктурой и общественными пространствами, объектами туристического назначения.

Муниципальные практики

Проведенное в рамках экспертной работы заседание тематической площадки по вопросам развития туризма на местном уровне позволило выявить ряд примечательных практик.

В Питерском муниципальном районе Саратовской области имеется практика использования механизма краудсорсинга для создания туристического объекта. Муниципальный проект «Питерская мельница» направлен на восстановление культурно-исторического объекта, благоустройство прилегающей территории и создание удобной транспортной доступности площадки. В проекте задействованы средства федеральных и региональных программ, местного бюджета, добровольные пожертвования граждан и инициативы предпринимателей. В результате вокруг реконструированной мельницы создано круглогодично востребованное общественное пространство, популярность которого среди жителей растет, влияя на узнаваемость и известность района.

В г. Севск Брянской области основным центром туристического притяжения является ежегодный фестиваль народного искусства «Севская частушка». Событие привлекает участников и зрителей из многих регионов России и ближнего зарубежья, что способствует созданию и продвижению локальных брендов на региональный и общероссийский рынки. В то же время в рамках фестиваля используются практики биржи деловых контактов и специальные мероприятия по знакомству предпринимателей из различных регионов, что положительно влияет на предпринимательское сообщество города.

Практика развития местного производства и народных промыслов за счет создания событийного календаря территории рассмотрена на примере проекта «100 уникальных сел Бурятии». В рамках проекта совместно с местными администрациями и предпринимателями проводится SWOT-анализ туристического потенциала территории, выявляются точки роста и формируются проекты, направленные на повышение трудовой занятости населения, создание нового

бизнеса и повышение устойчивости действующих предприятий как в туристической, так и в смежных отраслях.

Пример развития туристического потенциала моногородов рассмотрен на практике г. Костомукши Республики Карелия. Город Костомукша представляет собой молодой город, созданный в 1977 году как поселок при горно-обогатительном комбинате. В настоящее время за счет поддержки сферы бытовых услуг и гостеприимства, создания сквозного календаря событий удалось преобразовать

поток транзитных пассажиров в туристический поток и организовать приграничное экономическое сотрудничество предприятий Костомукши и Финляндии. В настоящее время город имеет статус территории опережающего социально-экономического развития, а в перечень видов деятельности, на которые распространяется данный режим, включена «деятельность в области спорта, отдыха и развлечений», что позволит поддерживать субъекты индустрии туризма и гостеприимства.

Мониторинг сведений Национального туристического портала RUSSIA.TRAVEL

Под управлением Ростуризма функционирует Национальный туристический портал «RUSSIA.TRAVEL» (<https://russia.travel>), где размещается в открытом доступе и наглядной форме информация о туристических объектах России. Проведено исследование с использованием материалов портала. База данных туристических объектов, представленная в разделе «Путеводитель», была переведена в формат электронной таблицы, проанализирована и сопоставлена с другими значимыми сведениями.

Национальный туристический портал рассматривается как витрина государственных информационных систем Ростуризма, которая содержит все необходимые данные для отечественных и иностранных туристов. Учитывая государственный статус портала, можно рассмотреть его как репрезентативный источник информации в сфере туризма в России.

Всего на портале размещена информация о **24104** туристических объектах различного типа из всех **85** субъектов Российской Федерации. Таким образом, можно провести условное сравнение различных показателей регионального развития и данных Национального туристического портала.

В рамках таких сравнений можно определить туристическую специфику муниципальной экономики и инфраструктуры, которые развиваются благодаря взаимодействию органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Выявлено, что наибольшее количество официально признанных туристических объектов (точек притяжения туристов) расположено в Санкт-Петербурге (**957** объектов), Москве (**925** объектов), Краснодарском крае (**782** объекта), Ленинградской области (**741** объект) и Московской области (**700** объектов). Очевидно совпадение между объемом актуализированных (т.е. вовлеченных в осознанную

коммерческую либо некоммерческую деятельность, связанную с туризмом) ресурсов территории и позициями регионов в рейтинге социально-экономического развития.

Представленная на портале классификация туристических объектов позволяет отметить, что больше всего насчитывают памятники, скульптуры, мемориалы — **2234** объекта, православные храмы — **2152** объекта, объекты архитектуры — **1638** объекта, прочие музеи (такова классификация портала, в нее входят различные нетипичные музеи, например, Музей истории и культуры традиционного казачьего природопользования, Музей гуся, Музей автоугона) — **1025** объектов, краеведческие музеи — **903** объекта.

В рамках постоянной повестки по изучению перспектив развития туризма на местах находится вопрос о сельском туризме. При этом в базе данных Национального туристического портала находятся лишь **186** объектов сельского отдыха из **51** субъекта Российской Федерации. Это может говорить о недостаточной работе по развитию сельского туризма и необходимости активизации взаимодействия между уровнями публичной власти по созданию привлекательного имиджа сельского туризма, повышению информированности туристов о сельском туризме.

В части природного туризма (объекты природного туризма и сельского туризма могут пересекаться) ситуация аналогична, хотя общий показатель существенно выше. В базе данных Национального туристического портала находится лишь **854** объекта природного туризма, из которых **505** заповедников.

Сопоставление сведений Национального туристического портала с другими социально-экономическими сведениями показало следующее.

Имеется определенная взаимосвязь между местом субъекта Российской Федерации в популярном Рейтинге социально-экономического положения регионов–2020 (подготовлен РИА Рейтинг) и количеством туристических объектов. Так, первые пять регионов с наибольшей численностью туристических объектов находятся в первой десятке регионов указанного рейтинга, аналогичное соотношение видно и в отношении последних пяти регионов — с наименьшей численностью туристических объектов и последних десяти регионов в рейтинге. Аналогичное соотношение выявлено и для регионов, входящих в середины обоих списков.

Соотношение численности населения и количества туристических объектов может рассматриваться как обеспеченность туристических потребностей населения. Конечно, плотность населения в регионах различается, а виды объектов многообразны, но сам факт наличия широкой инфраструктуры важен для понимания потенциала дальнейшего развития.

Наилучшие соотношения в таком рассмотрении показали Псковская область — **1252** человека на объект, Республика Калмыкия — **1244** человека на объект, Чукотский автономный округ — **1197** человек на объект, Магаданская область — **987** человек на объект, Ненецкий автономный округ — **679** человек на объект. При этом популярные туристические регионы, например, Санкт-Петербург (**5641** человек на объект), Алтайский край (**7174** человека на объект), Краснодарский край (**7258** человек на объект), Москва (**13706** человек на объект) демонстрируют очень высокую потребность в наращивании количества туристических объектов, то есть имеют высокий потенциал дальнейшего развития даже для внутрирегионального потребления.

Определенный интерес сфера туризма представляет для решения проблем занятости в регионах. Количество действующих туристических объектов может учитываться при планировании постоянного или временного трудоустройства лиц, ищущих работу. Так, например, для обслуживания музея, объекта архитектуры, заповедника нужен как минимум один работник. Соотношение данных Национального туристического портала о количестве туристических объектов и данных официальной статистики о лицах в возрасте от 15 до 72 лет, состоящих на учете в качестве безработных, показали следующий возможный потенциал трудоустройства. Наибольшим потенциалом обладают Яма-

ло-Ненецкий автономный округ, Ненецкий автономный округ, Магаданская область, Чукотский автономный округ и Камчатский край, где на трудоустройство, связанное туристическим объектом, претендует в среднем 31 человек.

В рамках анализа туристического сектора далее возможно проводить соотношения заработных плат в отрасли со средними заработными платами, использовать в сравнении данные о капиталовложениях, что позволит сформировать рейтинг развития туризма в регионах и муниципальных образованиях.

6. Развитие международного межмуниципального сотрудничества в экономической сфере

Активизация участия муниципальных образований в международных связях может рассматриваться как серьезный фактор укрепления местного самоуправления. Многие его направления прямо или косвенно могут служить инструментами реализации муниципальной экономической политики.

При этом порядок осуществления международного сотрудничества органов местного самоуправления субъектов Российской Федерации, не являющихся приграничными, в законодательстве Российской Федерации не определен.

Правовое регулирование внешнеторговой деятельности муниципальных образований и внешнеэкономической деятельности органов местного самоуправления Федеральным законом от 8 декабря 2003 года № 164-ФЗ «Об основах государственного регулирования внешнеторговой деятельности» также носит преимущественно отсылочный характер. Закрепляя общее положение о праве муниципальных образований на осуществление внешних связей, законодатель устанавливает, что порядок осуществления этих связей должен быть урегулирован другим федеральным законом: «муниципальные образования осуществляют внешнеторговую деятельность только в случаях, установленных федеральными законами». Однако до настоящего времени нет федерального закона, которым был бы урегулирован порядок осуществления органами местного самоуправления внешнеэкономической деятельности. Существует и терминологическая путаница и расхождения, ярчайшим примером чего служит практика использования терминов «внешнеэкономическая деятельность» и «внешнеторговая деятельность», отсутствие легального определения и толкования понятия «внешнеэкономическая деятельность органов местного самоуправления».

Сергей Лавров:

«Развитие международного сотрудничества на муниципальном уровне уже позитивно сказывается на торговле и туризме, помогает углублению научно-образовательных, культурных связей, контактов между людьми. Повышение профиля муниципалитетов невозможно без должного ресурсного, экспертного, административного обеспечения»

В то же время местное самоуправление в федеративных странах фактически попадает под двойное регулирование со стороны государства — федеральное и региональное, что требует учета многих требований к деятельности местного самоуправления. Страны с унитарным устройством обеспечивают меньшее влияние государства на местное самоуправление, а органы местного самоуправления обладают большим набором полномочий. Кроме того, особенности историко-культурного развития России в XX веке, когда на протяжении длительного времени в управлении, как на местах, так и в государстве преобладали административные методы и политическая, а не экономическая мотивация, предопределили разницу в подходах к развитию территорий у россиян и жителей зарубежных стран. В результате этого применение многих практик, существующих в различных странах Европы и мира, невозможно без предварительной проработки.

Тема международного муниципального сотрудничества стала центральной на XXXIV заседании Совета глав субъектов Российской Федерации при МИД России.

Впервые была озвучена рекомендация подготовить предложения о дополнении государственной программы «Внешнеполитическая деятельность» разделом о развитии между-

народного муниципального сотрудничества. Безусловно, этот шаг послужит реализации потенциала местных властей в международном сотрудничестве, усилению позиций и повышению вклада внешнеэкономической деятельности муниципалитетов в социально-экономическое развитие страны.

Несмотря на отсутствие достаточной законодательной базы муниципалитеты не только развивают международные и внешнеэкономические связи в региональных интересах, но и участвуют в реализации ряда государственных программ в иных областях на международных уровнях.

Граждане могут принимать непосредственное участие в муниципальной дипломатии в двух качествах — как участники различных международных проектов, например, культурных и образовательных обменов, а также как потребители результатов проектов международного муниципального сотрудничества, например, покупатели товаров побратимских ярмарок или предприниматели, участвующие во встрече с делегатами от бизнес-сообщества породненного города.

Использование муниципальной дипломатии для развития экономического потенциала территорий становится необходимостью, когда речь заходит о нестационарной тор-

говле, туризме, культурных событиях, собирающих большое количество потенциальных зрителей, продвижении отечественных товаров на международном рынке.

Муниципальные и межмуниципальные практики

В рамках экспертной работы было проведено заседание тематической площадки по вопросам роли муниципальной дипломатии для развития локальных экономик, в рамках которой были рассмотрены примечательные практики.

Город Тамбов масштабно продвигает предпринимательские инициативы на международный рынок. Достойным примером создания привлекательного имиджа города служит Международная Покровская ярмарка. Это масштабное культурно-развлекательное и торгово-выставочное событие, ежегодно проходящее в Тамбове с 2010 года, где демонстрируются колорит культурных традиций, многообразие народных промыслов регионов России и зарубежных стран, а также успешно представлены ремесленные, продовольственные товары и продукция сельскохозяйственного производства. Одной из интересных практик делового сотрудничества стало проведение в рамках ярмарки Биржи деловых контактов с целью презентации экспортного потенциала города Тамбова и Тамбовской области. На Бирже тамбовские предприниматели представляют зарубежным гостям свой бизнес, ассортимент продукции и услуг, обсуждают планы развития и намечают перспективы сотрудничества.

Членство городов в международных союзах дает уникальную возможность для обмена

опытом, а организация на своей территории масштабных мероприятий позволяет ощутимо улучшать инфраструктуру, развивать туризм и привлекать инвестиции. Таким примером участия российских муниципалитетов может быть членство в Ганзейском союзе — влиятельной культурно-экономической общественной организации. В этом смысле российский Псков не стал исключением. В международных ганзейских днях, проведенных в Пскове в 2019 году, приняли участие 89 ганзейских городов из 14 стран. Зафиксирован максимальный за всю историю наблюдений прирост туристического потока, сопоставимый с населением города. В целом за период подготовки к Ганзейским дням в туристическую сферу привлечено около 5 млрд рублей частных инвестиций. В период с 2011 по 2019 годы в преддверии Ганзы в городе были построены 8 новых частных гостиниц и открыто 6 новых точек общественного питания.

Опыт реализации международных межмуниципальных проектов в области социальной политики сложился в Перми. Здесь муниципальная дипломатия реализована в проекте «Мастерская для инвалидов», направленном на социализацию инвалидов. Проект реализуется с 2019 года во взаимодействии со специалистами по работе с инвалидами из города-побратима Дуйсбурга. Администрация Перми предоставила помещение в аренду, краевое министерство социального развития закупило оборудование в лизинг. Для тестирования и обучения инвалидов используются отличные дуйсбургские методики, а также система организации производства и коллектива. На первом этапе создано 22 рабочих места в столярном и пошивочном цехах, которые выпускают специально разработанную дизайнерами продукцию. Продукцию можно купить в небольшом магазине на территории мастерской, она пользуется спросом у граждан и организаций

города, а работники получают зарплату. Выделено еще одно торговое помещение в центре города.

Российская Федерация занимает первое место в мире по протяженности государственной границы и числу сопредельных государств. Большую роль в развитии приграничных отношений регионов, несомненно, играют программы приграничного сотрудничества, нацеленные на укрепление сотрудничества и добрососедства по обе стороны границы между Россией и Европейским союзом. На период 2014–2020 годов в России реализуются семь двусторонних программ приграничного сотрудничества, которые работают по четырем тематическим задачам, таким как управление границей и безопасность, развитие бизнеса, окружающей среды и поддержка местных культур. Получение финансовой поддержки, в том числе из средств Европейского Союза на осуществление проектов в сфере социально-экономического развития, позволяет городам решить различные насущные проблемы, не усиливая налоговое бремя на жителей.

Так, г. Гвардейске Калининградской области разработан проект по реконструкции исторической части города, предполагающий ремонт пешеходных дорожек, благоустройство прилегающего парка и создание нескольких зон отдыха для всех категорий населения. Общая сумма инвестиций, необходимых для реализации проекта — 1 млн евро. На момент подготовки доклада проект проходит конкурсный отбор, и в случае успешной защиты будет реализован при участии зарубежных партнеров.

Советы муниципальных образований как представители всего муниципального общества своего субъекта Российской Федерации также призваны стать полноценными участниками международного межмуници-

пального сотрудничества. Так, Совет муниципальных образований Санкт-Петербурга в 2019 году впервые вошел в состав основных партнеров трех проектов «Интеррег. Регион Балтийского моря». Проекты направлены на привлечение муниципалитетов и граждан к участию в инициативном бюджетировании, активное включение представителей локальных сообществ и муниципалитетов в туристскую деятельность (экотуризм), а также на изучение, обмен опытом и адаптацию (с учетом российской специфики) лучших практик организации устойчивых закупок для государственных и муниципальных нужд, в первую очередь, в сфере общественного питания, а также продвижения принципов здорового образа жизни, экологичного, рационального и ответственного общественного потребления.

Заключение

В настоящее время местное самоуправление вступает в новую фазу развития, когда обеспечение качества жизни граждан и развитие территорий требуют формирования единой системы публичной власти.

На практике единство системы публичной власти представляет собой стратегическую и функциональную целостность всей системы планирования от федерального до муниципального уровней, что особенно важно при реализации национальных проектов.

В докладе показаны основные темы развития территорий и повышения качества повседневной жизни людей, рассмотрено взаимодействие государственной власти и местного самоуправления.

Доклад содержит результаты анализа действующего законодательства, мониторинга состояния местного самоуправления на основе открытых данных, полученных из государственных информационных систем, отчетов и материалов профильных органов публичной власти, экспертных организаций.

Материалы доклада могут быть использованы в деятельности органов публичной власти при принятии решений, направленных на совершенствование правовых, экономических и организационных основ местного самоуправления.

Приложения

Предложения по совершенствованию организации местного самоуправления

Предложения по совершенствованию механизмов реализации национальных проектов

1. Рассмотреть возможность отнесения национальных проектов, принятых во исполнение Указов Президента России от 7 мая 2018 года № 204 и от 21 июля 2020 года № 474, к документам стратегического планирования Российской Федерации.
2. Проработать возможность создания механизма синхронизации стратегий и программ социально-экономического развития субъектов Российской Федерации, а также стратегий и программ муниципальных образований с национальными проектами и национальными целями.
3. Определить возможное содержание и статус единой базы открытых статистических данных о реализации нацпроектов, включив в нее следующие сведения:
 - о планах и достигнутых результатах исполнения региональных проектов на муниципальном уровне, а также муниципальных проектов, принятых для достижения национальных целей;
 - характеристики вновь построенных и планируемых к строительству объектов;
 - о долях финансирования реализованных и запланированных мероприятий со стороны бюджетов всех уровней (с учетом затрат на подготовку проектно-сметной документации).
4. Определить ключевые направления работы, направленной на повышение финансовой грамотности муниципальных служащих, уполномоченных осуществлять отбор, рассмотрение, подготовку к реализации и реализацию инвестиционных проектов.

5. Рассмотреть возможность развития государственной поддержки института МЧП, в рамках которого предусмотреть:
 - предоставление гарантий для реализации проектов;
 - предоставление льготных займов в целях повышения финансовой состоятельности проектов/ механизма субсидирования процентной ставки финансирующим организациям, предоставляющим долгосрочное проектное финансирование;
 - стимулирование привлечения банковского финансирования в проекты МЧП, в т.ч. в части предоставления гарантий по исполнению обязательств муниципальных образований по соглашениям об МЧП, концессиям
 - предоставление субсидий из федерального бюджета региональным бюджетам при условии их финансирования социально значимых проектов МЧП.
6. Проработать направления упрощения участия потенциальных инвесторов в отборе проектов муниципально-частного партнерства и концессий, в том числе снятия административных барьеров для получения финансирования, минимальной гарантированной доходности от проектов, компенсации расходов на участие в конкурсе.
7. Рассмотреть возможность закрепления в соглашениях о муниципально-частном партнерстве:
 - механизма минимально гарантированного дохода при реализации проектов в социальной и жилищно-коммунальной сферах;
 - прямого указания на возможность участия системообразующих банков в предоставлении заемного финансирования для реализации проекта на стороне частного партнера.
8. Активизировать работу по информационному освещению лучших муниципальных практик в сфере МЧП.

Предложения по совершенствованию полномочий органов местного самоуправления

1. Создать механизм учета мнения органов местного самоуправления (или совета муниципальных образований) при делегировании отдельных государственных полномочий на местный уровень.

2. Разработать методические рекомендации для субъектов Российской Федерации по применению института перераспределения полномочий, определив, что целью перераспределения полномочий может являться только повышение эффективности их исполнения, отработка методики исполнения и финансирования с последующим возвратом в зону ответственности органов местного самоуправления;
3. Провести анализ законодательства на предмет использования неопределенных и оценочных понятий и категорий, описывающих вопросы местного значения и полномочия органов местного самоуправления: «организация», «создание условий», «участие» и «содействие».
4. Рекомендовать высшим должностным лицам субъектов Российской Федерации проработать вопрос о введении на региональном уровне:
 - процедуры представления советом муниципальных образований субъекта Российской Федерации главе субъекта Российской Федерации доклада о состоянии местного самоуправления в субъекте Российской Федерации;
 - порядка учета предложений доклада о состоянии местного самоуправления в субъекте Российской Федерации при подготовке проектов региональных законов и иных нормативно-правовых актов субъекта Российской Федерации.

Предложения по совершенствованию обратной связи органов местного самоуправления с населением

1. Проработать возможность включения ТОСов в программы поддержки предпринимательской инициативы и программы развития малого и среднего предпринимательства, что позволит использовать ресурсы инфраструктуры поддержки малого и среднего предпринимательства, в первую очередь, для консультационного сопровождения новых экономических проектов членов ТОСов.
2. Рассмотреть возможность разработки рекомендаций по включению ТОСов в организационные структуры проектного управления на муниципальном уровне, что позволит обеспечить качественную обратную связь, общественный контроль и включение общественных инициатив в реализацию муниципальных проектов и региональных проектов на местах.
3. Рекомендовать Общенациональной Ассоциации ТОС публиковать ежегодный доклад о состоянии ТОС в Российской Федерации.

4. Подготовить рекомендации по созданию единой информационной системы, содержащей сведения о проектах, поддержанных в рамках инициативного бюджетирования, позволяющей определить текущий статус проекта, запланированные и фактические расходы бюджетов различного уровня, привлеченные средства населения, характер и параметры личного участия граждан в реализации инициативных проектов, что повысит прозрачность и доступность инициативного бюджетирования.
5. Определить возможные механизмы включения процедуры инициативного бюджетирования в информационные системы типа «Активный гражданин», развиваемые во многих муниципальных образованиях и регионах, что позволит консолидировать потенциал зарекомендовавших себя инструментов обратной связи и активность граждан, их использующих.
6. Проработать необходимость включения сведений об инициативном бюджетировании и ходе реализации инициативных проектов в отчеты глав местных администраций перед представительными органами муниципальных образований.
7. Определить возможное дополнение функционала единого портала государственных и муниципальных услуг голосованием за инициативные проекты и оценкой качества их реализации, что позволит использовать распространенный и популярный механизм взаимодействия граждан и публичной власти.
8. Проработать возможность включения в государственные проекты «социальных лифтов» (например, «Лидеры России») специальных направлений для граждан, участвующих в работе с инициативными проектами, что позволит обеспечить карьерный рост активным гражданам, имеющим реальный опыт подготовки, защиты и реализации социально значимых проектов.

Предложения по совершенствованию кадровой политики местного самоуправления

1. Проработать вопрос о профессиональной стандартизации профессии «муниципальный служащий», в том числе с учетом видов и социально-экономических характеристик муниципальных образований, а также степенью сложности организационного устройства местных администраций и их аппаратов.
2. Разработать потенциальную структуру и содержание всероссийской информационной системы обучения муниципальных служащих, устроенной по аналогии с проектом направления «Цифровая экономика» — Университет НТИ 20.35 — когда каждый муниципальный служащий может получить безвозмездно в удобное время и на свой выбор доступ к обучению по программам дополнительного профессионального образования в дистанционной форме.

3. Проработать возможность создания общенационального муниципального кадрового резерва, который будет формироваться как из лиц, готовых поступить на службу, так и уже проходящих службу, которые на основе межрегиональной ротации направляются в различные регионы и территории, в том числе для прохождения оплачиваемых стажировок, временной работы в органах местного самоуправления, переезда на новые места службы. Это позволит на практике внедрять лучшие компетенции в деятельность конкретных органов местного самоуправления.
4. Сформировать подходы к увязке молодежной политики и кадрового резерва и отбора кадров для поступления на муниципальную службу, в частности путем развития молодежных дублеров органов местного самоуправления («молодежные администрации») и молодежных консультативно-совещательных органов («молодежные палаты», «молодежные думы», «молодежные советы при органах местного самоуправления»). Это позволит сформировать и поддерживать готовый к трудоустройству кадровый ресурс.

Предложения по совершенствованию финансового состояния местного самоуправления

1. Рассмотреть возможность повышения в ближайшие годы с 10 до 30% нормативно установленного предельного значения дефицита местного бюджета, что позволит муниципальным образованиям преодолеть выпадение доходов местных бюджетов из-за распространения новой коронавирусной инфекции.
2. Определить возможные практики совмещения специальных режимов поддержки предпринимательства на территориях (территории опережающего социально-экономического развития, особые экономические зоны) и программ по замещению «коммерческих» кредитов бюджетными кредитами, что позволит муниципальному образованию использовать потенциал роста локальной экономики для получения доходов бюджета, направляемых на выплаты по кредитам.

Предложения по совершенствованию контрольно-надзорной деятельности на местном уровне

1. Разработать методические рекомендации по учету особенностей законодательства о местном самоуправлении, бюджетном процессе и закупках при вынесении решений в отношении органов и должностных лиц местного самоуправления в рамках риск-ориентированного подхода к организации контрольно-надзорной деятельности.

2. Провести анализ законодательства в целях формирования перечня осуществляемых видов муниципального контроля с их дальнейшим приведением в соответствие с вопросами местного значения.
3. Определить возможность введения правила обязательного оперативного реагирования государственных контрольно-надзорных органов на информацию о нарушении обязательных требований, поступающую от органов местного самоуправления.
4. Проработать возможность участия ассоциаций (советов) муниципальных образований в деятельности органов прокуратуры по согласованию плановых проверок в отношении органов местного самоуправления и муниципальных организаций, что позволит учитывать мнение местного самоуправления о целесообразности и необходимости таких проверок.

Предложения по развитию механизмов совершенствования территориальных основ местного самоуправления

1. Разработать рекомендации по составлению прогноза социально-экономического развития территории в случае осуществления разных видов территориальных преобразований муниципальных образований.
2. Определить направления совершенствования базовой структуры муниципальных статистических показателей для полноценного анализа социально-экономических процессов, протекающих на местном уровне, а также последствий стратегически важных управленческих решений.

Предложения по развитию сельских территорий

1. Рассмотреть целесообразность и актуальность подготовки государственной комплексной программы «О создании строительной отрасли на селе».
2. Провести работу по направлениям возможной корректировки регуляторных документов в области строительства:
 - формирование особых требований к градостроительной документации на селе;
 - включение сельской стажировки в прохождение практики студентами строительных специальностей;
 - разработку набора типовых проектов современной жилой застройки, за использование которых применяются налоговые льготы;

- обеспечение льгот на оборот строительной продукции для реализации проектов сельского строительства.
3. Проработать вопрос цифровизации процессов разработки проектной документации, моделирования и управления ходом строительных работ, в том числе путем использования BIM-технологий и «цифровых двойников» с одновременным налоговым стимулированием для таких организаций, что позволит обеспечить управляемость и прозрачность строительных работ.
 4. Определить возможность включения в национальные проекты социального блока сквозных мероприятий по поддержке строительных проектов, реализуемых на сельских территориях и в малых городах, что позволит сформировать единый прозрачный и координируемый механизм управления инфраструктурными мероприятиями
 5. Проработать возможность введения льготных правил в отношении участников государственного и муниципального заказа в виде учета опыта работы по реализации инфраструктурных и социальных проектов на селе для получения дополнительных баллов и приоритетов в рамках конкурсов на заключение государственных и муниципальных контрактов, что позволит вовлечь в работу на селе дополнительное количество участников, соответственно, и обеспечить создание рабочих мест.
 6. Проработать направления систематизации целей, задач и показателей федеральных и региональных государственных программ и проектов на предмет выделения специальных разделов о поддержке занятости на селе, что позволит аккумулировать весь комплекс мероприятий и механизмов.
 7. Определить перечень наиболее востребованных на селе профессий для дальнейшей реализации проектов переселения квалифицированных специалистов на село по аналогии с программами «Земский учитель», «Земский фельдшер», что позволит целенаправленно развивать экономику села, создавать новые рабочие места.
 8. Разработать проект специальной программы по «сельскому заказу» в вузах, когда условием получения бесплатного образования будет дальнейшая работа выпускника в сельской местности по специальности, что позволит обеспечить гарантированный по времени и качеству подготовки приток специалистов на село.
 9. Проработать возможность распространения практики «сельского стажа» для строителей, участвующих в сельских строительных проектах, что позволит повысить социальную обеспеченность и престижность профессии строителя в целом, а также поддержать сельских строителей.

10. Рекомендовать включать региональные стандарты развития конкуренции положениями о мерах по поддержке строительных организаций и их проектов по сельскому жилищному строительству, что позволит сформировать тиражируемый набор механизмов развития инфраструктуры села.

Предложения по совершенствованию муниципальной статистики

1. Проработать вопрос широкой интеграции информационных систем органов местного самоуправления с разрабатываемой государственной единой облачной платформой.
2. Провести ревизию наполнения федерального плана статистических работ, публикаций и витрин данных Росстата, его территориальных органов, сведений, размещенных в Единой межведомственной информационно-статистической системе, в целях проведения максимально возможного предоставления статистических сведений в разрезе муниципальных образований.
3. Обеспечить цикл просветительских и образовательных мероприятий с органами местного самоуправления в части формирования культуры работы с открытыми данными и работы с государственными информационными системами.

Предложения по модернизации системы ЖКХ

1. Сформировать набор типовых наиболее эффективных и современных проектов строительства объектов коммунальной инфраструктуры, в том числе построек и линейных объектов, что позволит тиражировать проверенные опытом проекты и экономить средства частных инвесторов и муниципальных образований на подготовку проектной документации, снизив стоимость объектов.
2. Проработать возможность распространения практики заключения контрактов жизненного цикла на строительство, ремонт и модернизацию объектов коммунальной инфраструктуры, что позволит обеспечить постоянное участие хозяйствующих субъектов, ответственных за сам проект, в работе по его содержанию и текущему ремонту.
3. Определить возможные параметры института реинвестирования концессионных и арендных платежей в рамках строительства, ремонта и модернизации объектов коммунальной инфраструктуры.
4. Сформировать предложения по единому банковскому продукту, использующему механизмы синдицированного кредита («государственный» банк

и «коммерческий» банк) и муниципальных гарантий, применяемый при строительстве и первичном содержании объектов коммунальной инфраструктуры, что позволит распределить финансовые риски между участниками общественно значимого проекта развития ЖКХ.

5. Определить необходимые формы тарифного стимулирования населения, проживающего в кварталах, микрорайонах и районах, где применяются современные энергосберегающие технологии в ЖКХ, в том числе путем перевода услуг общего пользования на оплату по факту и с учетом сезонного и суточного характера предоставления услуг, что возможно только при строительстве современной или существенной модернизации ЖКХ.
6. Разработать механизм постепенного замещения документации в сфере строительства, ремонта, модернизации объектов жилищно-коммунальной инфраструктуры электронными моделями, выполненными в формате BIM- технологий и их аналогов, что позволит моделировать и прогнозировать нагрузку на сети и учитывать изменения внешней среды и объемов потребления для планирования в ЖКХ.
7. Рассмотреть вопрос по существенному сокращению государственной экспертизы проектно-сметной документации в случае применения типовых проектов и/или BIM-технологий (их аналогов) при проектировании строительства, ремонта и модернизации объектов ЖКХ.

Предложения по совершенствованию регулирования нестационарной торговли

1. Проработать возможность создания единого национального стандарта нестационарного торгового объекта, учитывающего современные технологические и дизайнерские практики, что позволит органам местного самоуправления выбирать наиболее удобные для конкретных территорий и отраслей модели регулирования дизайн-кодов в нестационарной торговле.
2. Рекомендовать органам местного самоуправления активно использовать механизм заключения договора о размещении нестационарного объекта в порядке муниципальной услуги, в том числе посредством МФЦ.
3. Подготовить предложения по содержанию общегосударственной информационной системы размещения нестационарных объектов, благодаря которой может быть обеспечено межрегиональное развитие логистики субъектов МСП.
4. Рассмотреть возможность участия в размещении нестационарных торговых объектов самозанятых лиц, не имеющих статуса индивидуального предпринимателя, что позволит расширить направления активности самозанятых,

самостоятельно производящих различные общественно востребованные товары.

Предложения по развитию социальной политики на местном уровне

1. Разработать методические рекомендации (в том числе типовую программу) по подготовке муниципальных программ по развитию добровольчества и расширения сфер вовлечения волонтерских организаций в социальную сферу, что позволит обеспечить качественное и оцениваемое планирование социальной политики. В рамках рекомендаций предусмотреть организацию дополнительной подготовки и переподготовки представителей социально ориентированных НКО к деятельности по оказанию социально значимых услуг.
2. Рассмотреть возможность разработки взаимосвязанных программ предоставления услуг в социальной сфере, часть из которых оказывается муниципальной организацией, а связанная с ней часть — негосударственным субъектом на безвозмездной или льготной основе.
3. Определить потенциальные формы и механизмы вовлечения негосударственных организаций социальной сферы в проекты, выносимые на инициативное бюджетирование, что позволит обеспечить их доступ к финансированию и прозрачность для общества в реализации инициативных проектов.
4. Сформулировать предложения по возможным критериям оценки стабильности деятельности СО НКО — исполнителей социально значимых услуг, включая финансовые, кадровые и ресурсные показатели, что позволит обеспечить учет реального состояния сферы НКО при принятии оперативных управленческих решений.

Предложения по развитию туризма на местном уровне

1. Провести анализ сложившихся центров притяжения в туристической сфере с учетом разнообразия муниципальных образований и территорий Российской Федерации, а также указать на сложившиеся межмуниципальные связи в сфере туризма, что позволит обеспечить планирование и постоянный контроль за ходом развития туристической отрасли.
2. Рассмотреть возможность распространения мероприятий национального проекта «Производительность труда и поддержка занятости» на организации туристической отрасли, что позволит обеспечить внедрение современных практик на местах, повысив качество обслуживания.

3. Учесть в рамках разработки федеральной схемы развития туризма сложившиеся центры притяжения в сфере туризма на уровне детализации до муниципальных образований и населенных пунктов, организационные формы межмуниципального сотрудничества в сфере туризма, а также учесть новые формы и виды туризма, что позволит обеспечить прозрачность туристической отрасли и общественный контроль за ходом реализации государственных и муниципальных проектов и программ в сфере туризма.
4. Обеспечить интеграцию федеральной схемы развития туризма и информационных систем в сфере туризма на общероссийском, региональном и муниципальном уровнях, включая государственные и муниципальные информационные системы, а также цифровые платформы российского происхождения, что позволит обеспечить информационную прозрачность и полноту информации о местных туристических продуктах.
5. Предусмотреть возможность внесения в государственные программы субъектов Российской Федерации процедур планирования с учетом сложившегося межмуниципального сотрудничества в сфере туризма как внутри одного, так и нескольких субъектов Российской Федерации, что позволит обеспечить развитие межрегиональных туристических кластеров, объединенных единой территорией или едиными туристическими продуктами, в том числе путем совместного календарного согласования мероприятий по развитию туризма и обеспечению своевременного финансирования мероприятий по управлению туристической отраслью в муниципальных образованиях.
6. Подготовить предложения по перечню приоритетных направлений и форм развития туризма в муниципальных образованиях, а также пилотных направлений по новым видам туризма (промышленный туризм, гастрономический туризм, сельский туризм) для включения в федеральные документы стратегического планирования, что позволит учесть лучшие практики развития территорий посредством использования их туристического потенциала.
7. Проработать возможность включения в состав показателей оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления показатели роста туристической привлекательности муниципального образования при реализации органами местного самоуправления своих полномочий в сфере благоустройства, градостроительства, дорожной деятельности, поддержки малого и среднего предпринимательства, торговли.
8. Определить возможность утверждения двумя и более муниципальными образованиями совместных документов стратегического планирования в сфере туризма (совместные муниципальные программы и проекты).

Предложения по развитию международного межмуниципального сотрудничества в экономической сфере

1. Проработать возможность дополнения государственной программы «Внешнеполитическая деятельность» разделом о развитии международного муниципального сотрудничества.
2. Определить перечень первоочередных мероприятий по унификации порядка и условий осуществления межмуниципальных международных и внешнеэкономических связей.
3. Подготовить предложения по созданию единого общероссийского банка лучших практик по экономическому межмуниципальному международному сотрудничеству.
4. Определить возможность разработки модельных муниципальных программ по развитию международных межмуниципальных отношений с учетом видов и потенциала муниципальных образований, что позволит обеспечить качественную работу по стратегическому планированию в данной сфере.
5. Подготовить набор типовых международных соглашений между муниципальными образованиями по вопросам дружбы, культурного, социального и экономического сотрудничества, что даст возможность использовать наилучший опыт договорного регулирования.
6. Рассмотреть возможность экспериментального применения льготных режимов для предпринимателей побратимских муниципальных образований зарубежных стран на отдельных территориях, что позволит выявить потенциал развития международных экономических отношений в условиях вовлечения иностранных инвесторов и партнеров.
7. Рассмотреть вопрос об учреждении новой номинации «Международное межмуниципальное сотрудничество» в рамках Всероссийского конкурса «Лучшая муниципальная практика».

Мониторинг судебной практики¹

Реализация полномочий органов местного самоуправления, организация деятельности самих органов местного самоуправления, их взаимодействие с гражданами и юридическими лицами регулярно становятся предметом судебных споров. Была проведена работа по выявлению наиболее распространенных и показательных примеров судебных решений, которые могут быть полезны для повседневной деятельности органов местного самоуправления.

В рамках мониторинга изучались судебные дела, связанные с вопросами местного значения, полномочиями органов местного самоуправления и организацией их деятельности, рассмотренные за период с 1 января 2019 года и первое полугодие 2020 года федеральными судами и конституционными (уставными) судами субъектов Российской Федерации.

В ходе мониторинга было изучено 137 судебных решений, из которых 100 вынесены в 2019 году, а 37 — в первом полугодии 2020 года.

Судебные решения по видам судов распределились следующим образом:

- Конституционный Суд Российской Федерации — 4 решения;
- Конституционные (уставные) суды субъектов Российской Федерации — 2 решения;
- Верховный Суд Российской Федерации — 63 решения;
- суды общей юрисдикции — 12 решений;
- федеральные арбитражные суды округов — 34 решения;
- арбитражные апелляционные суды — 17 решений;
- арбитражные суды субъектов Российской Федерации — 5 решений.

¹ В работе использованы материалы СПС “Гарант”.

В предмет мониторинга не включались решения судов по вопросам, связанным с хозяйственным оборотом различного имущества, а также делам, где органы местного самоуправления выступают в качестве непосредственного участника тех или иных правоотношений, но не в качестве органа с публичной функцией.

Наиболее показательными могут служить следующие судебные решения:

1. В сфере организации деятельности органов местного самоуправления:

- Передача исключительных полномочий Совета депутатов муниципального района в вопросах определения порядка управления и распоряжения имуществом, находящимся в муниципальной собственности, а также порядка принятия решений о создании, реорганизации и ликвидации муниципальных предприятий и учреждений иным органам местного самоуправления не допускается (Решение Арбитражного суда Ивановской области от 26 июля 2019 года по делу № А17-4827/2019).
- Исполнение муниципальным образованием расходных обязательств, возникающих в связи с осуществлением переданных ему государственных полномочий, осуществляется за счет и в пределах субвенций, специально предоставленных из бюджета субъекта Российской Федерации. В случае отсутствия такого трансферта компенсация расходов местного бюджета должна производиться за счет средств того публично-территориального образования, которое уполномочено устанавливать тарифы в силу закона, то есть, по общему правилу, за счет средств субъекта Российской Федерации (Определение Седьмого арбитражного апелляционного суда от 13 февраля 2020 года № 07АП-470/20 по делу N А02-955/2019).
- Объединение двух и более поселений, не влекущее изменения границ иных муниципальных образований, осуществляется с согласия населения каждого из поселений, выраженного представительным органом каждого из объединяемых поселений. Отрицательное мнение относительно объединения, выраженное представительным органом одного из объединяемых поселений, границы которого не подлежат изменению, не может повлиять на законность принятого органами местного самоуправления других поселений и муниципального района решения (Апелляционное определение судебной коллегии по административным делам Верховного Суда РФ от 29 января 2020 г. № 4-АПА19-42).
- Если перечисленные в муниципальном задании работы являются муниципальной нуждой, то их исполнение может быть получено муниципальным учреждением только в порядке, установленном Законом о контрактной системе. В противном случае это будет свидетельствовать об ограничении конкуренции (Постановление Арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 18 ноября 2019 года № Ф02-5009/19 по делу № А74-20032/2018, По-

становление Седьмого арбитражного апелляционного суда от 3 июня 2019 года № 07АП-4084/2019 по делу № А27-530/2019, Определение Верховного Суда РФ от 27 января 2020 года № 306-ЭС19-25894 по делу № А57-19421/2018).

- Временное исполнение полномочий главы городского округа, избранного представительным органом муниципального образования из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса, депутатом городского Совета депутатов, нарушает баланс полномочий представительного органа и главы городского округа, возглавляющего администрацию городского округа, допускает чрезмерное вмешательство представительного органа в прерогативы руководителя исполнительно-распорядительного органа местного самоуправления (Постановление Уставного Суда Калининградской области от 21 февраля 2020 года № 2-П, Определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда РФ от 18 июля 2019 года № 304-ЭС19-10544 по делу № А46-8970/2018).
- Представительный орган муниципального образования вправе удалить главу муниципального образования в отставку по инициативе депутатов представительного органа муниципального образования за несоблюдение ограничений и запретов и неисполнение обязанностей, которые установлены федеральными законами. Если глава добровольно свои полномочия не сложил и представительный орган местного самоуправления этот вопрос в установленном порядке не разрешил, на Совет депутатов может быть возложена судом соответствующая обязанность по решению вопроса об удалении главы в отставку в связи с утратой доверия за неисполнение обязанностей, установленных федеральными законами (Кассационное определение Восьмого кассационного суда общей юрисдикции от 21 мая 2020 года № 88а-9163/2020 по делу № 2а-329/2019).
- Вновь образованные муниципальные образования являются правопреемниками органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, иных органов и должностных лиц, осуществлявших на территориях указанных муниципальных образований полномочия по решению вопросов местного значения на основании законодательных актов Российской Федерации, с даты, начиная с которой указанные органы местного самоуправления приступают к исполнению полномочий (Постановление Арбитражного суда Московского округа от 19 февраля 2020 года № Ф05-642/20 по делу № А41-106867/2017).

2. В сфере нормотворческой работы органов местного самоуправления:

- Издание федеральными органами исполнительной власти нормативных правовых актов в виде писем, распоряжений и телеграмм, регулирующих вопросы местного самоуправления, не допускается. Никакие письма федеральных органов исполнительной власти не могут быть основанием для

регулирования правоотношений, в том числе в области местного самоуправления, они подлежат признанию не действующими со дня его принятия (Решение Верховного Суда РФ от 21 октября 2019 года № АКПИ19-662).

- Действующим законодательством установлен перечень необходимой информации о деятельности органов местного самоуправления, размещаемой в сети «Интернет», включающий информацию о нормотворческой деятельности органа местного самоуправления (Постановление Семнадцатого арбитражного апелляционного суда от 4 июня 2020 года №17АП-3237/2020-АК по делу № А60-67219/2019).
- Муниципальные правовые акты могут быть отменены или их действие может быть приостановлено органами местного самоуправления или должностными лицами местного самоуправления, принявшими (издавшими) соответствующий муниципальный правовой акт, при этом орган местного самоуправления должен доказать, что отмененный им ненормативный правовой акт не соответствовал нормам действующего законодательства, а отменяющий акт должен соответствовать закону и не нарушать законных прав и интересов заинтересованных лиц, произвольно ограничивая их субъективные права (Постановление Арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 17 июня 2019 года № Ф02-2202/2019 по делу № А78-11091/20180, Постановление Арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 7 июня 2019 года № Ф02-2245/2019 по делу № А33-10482/2018).

3. В сфере кадрового дела и муниципальной службы:

- Возможность самостоятельного принятия должностным лицом решения о выплате себе премий, влекущая получение им доходов в виде денег, является проявлением личной заинтересованности, которая прямо влияет на надлежащее, объективное и беспристрастное осуществление этим лицом своих должностных полномочий, тем самым остаётся неурегулированным вопрос конфликта интересов (Определение Верховного Суда РФ от 3 февраля 2020 года № 47-КГ19-130).
- Орган местного самоуправления, установив муниципальным правовым актом социальную гарантию в виде доплаты к пенсии лицу, замещавшему должность муниципальной службы, не может произвольно отменить либо временно приостановить её выплату и в том числе из состояния бюджета или ухудшение финансово-экономической ситуации в муниципальном образовании (Апелляционное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда РФ от 7 августа 2019 года № 37-АПА19-3, Апелляционное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда РФ от 27 мая 2019 года № 2-АПА19-2).

4. В сфере жилищной и градостроительной политики:

- Отсутствие градостроительного плана является основанием для отказа в выдаче разрешения на строительство органом местного самоуправления (Постановление Арбитражного суда Центрального округа от 19 февраля 2019 года № Ф10-284/2019 по делу № А23-2713/2018).
- Перераспределение полномочий в сфере градостроительной деятельности допускается между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта Российской Федерации (Апелляционное определение судебной коллегия по административным делам Верховного Суда РФ от 4 октября 2019 года № 1-АПА19-17).
- При осуществлении муниципального контроля, установлены исключительные случаи, исчерпывающий перечень которых приведён в законе, когда не проводятся проверки, при этом такой вид контроля как мониторинг нарушений законодательства в сфере строительной деятельности на территории городского округа, а также проблем, возникающих в сфере благоустройства, организации санкционированной торговли, пресечения самовольного строительства на территории муниципального образования в данном перечне не содержится (Постановление Арбитражного суда Центрального округа от 21 января 2020 года № Ф10-1651/2018 по делу № А14-16400/2017).

5. В сфере социальной политики:

- Обеспечение органами местного самоуправления жилыми помещениями инвалидов и семей, имеющих детей-инвалидов, вставших на учет после 1 мая 2005 года, подлежит финансированию за счет субъектов Российской Федерации, при этом расходы не могут быть отнесены к расходным обязательствам Российской Федерации и органов местного самоуправления (Определение Верховного суда РФ 18 июля 2019 года № 304-ЭС19-10544 по делу № А46-8970/2018).
- При отсутствии возможностей по созданию специализированных служб по вопросам похоронного дела органы местного самоуправления могут наделять хозяйствующие субъекты статусом специализированных служб, что в целях обеспечения конкуренции должно производиться на конкурсной основе. При этом объединение в один лот различных по функциональным характеристикам услуг влечет ограничение конкуренции при проведении торгов ввиду сокращения числа хозяйствующих субъектов, которые могут принять участие в торгах по отдельным товарам или группам таких товаров и ведёт к признанию конкурса недействительным (Постановление Арбитражного суда Дальневосточного округа от 14 января 2020 года № Ф03-5100/19 по делу № А51-4815/2019).

6. В сфере экономической политики и управления имуществом:

- Проведение ярмарок не является муниципальной услугой, так как порядок согласования проведения ярмарок на территории муниципальных образований субъекта Российской Федерации регламентируется исполнительными органами субъектов Российской Федерации (Кассационное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда РФ от 20 мая 2020 года № 67-КА20-2).
- Находящееся в федеральной собственности имущество, может находиться в муниципальной собственности и подлежит безвозмездной передаче в муниципальную собственность с учетом финансово-экономических интересов муниципального образования и его фактической заинтересованности в передаваемом объекте для решения вопросов местного значения. Между тем отсутствие в бюджете средств на проведение мероприятий, связанных с принятием указанного объекта в муниципальную собственность, его содержанием и ремонтом не является основанием, препятствующим процедуре передачи имущества (Постановление Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 25 марта 2020 года № Ф01-8081/2019 по делу № А29-3924/2019).

7. В сфере управления муниципальным хозяйством:

- Порядок содержания и ремонта автомобильных дорог местного значения, устанавливается, в том числе и муниципальными правовыми актами и поэтому к функциям Управления ЖКХ (зарегистрированного в качестве юридического лица) не отнесено право на издание правовых актов от имени муниципального образования, в том числе актов регламентирующих вопросы содержания и ремонта автомобильных дорог местного значения (Постановление Арбитражного суда Северо-Западного округа от 3 декабря 2019 года № Ф07-14404/19 по делу № А05-16646/2018).
- Если несанкционированное размещение ТКО произошло на землях государственной собственности которых не разграничена в границах муниципального образования, то обязанность по организации устранения несанкционированных свалок лежит на указанном муниципальном образовании, с возникновением прав, возникают и обязанности, установленные для собственника законом, которые необходимо исполнять (Постановление Арбитражного суда Поволжского округа от 25 июля 2019 года № Ф06-47923/2019 по делу № А06-7485/20108, Кассационное определение судебной коллегии по административным делам Верховного Суда РФ от 24 декабря 2019 года № 53-КА19-18).

Цифровая трансформация муниципального управления

Предпосылки:

1. Необходимость решения задачи цифровой трансформации муниципального управления как перехода на управление по сервисной модели на основе математических моделей и многофакторного анализа актуальных и достоверных данных в рамках реализации государственной программы «Цифровая экономика».
2. Потребность в серьезной доработке нормативно-правовой базы в части регламентации исполнения полномочий, нормативов и методик расчета затрат на их реализацию с учетом перехода на новые методы управления для 1663 полномочий по 65 направлениям.
3. По состоянию на сегодняшний день усилия ведущих российских компаний, специализирующихся в разработке государственных автоматизированных систем, сосредоточились на решении задач государственного цифрового управления федерального и регионального уровней, при этом процессы муниципального управления остаются без должного внимания.
4. Недостаточность ресурсов у отдельных муниципальных образований (особенно у малых городов и сельских поселений) для проектирования, построения и сопровождения сложных автоматизированных систем.

Цель:

Сформировать центр компетенций, нормативную и технологическую базу для действия муниципальным образованиям при построении Цифрового муниципального управления (в дальнейшем — ЦМУ).

Задачи:

1. Провести реинжиниринг процессов реализации муниципальных полномочий для целей построения ЦМУ
2. Сформировать базовые информационные ресурсы, необходимые для исполнения муниципальных полномочий и порождаемые в ходе их реализации.
3. Построить типовую технологическую инфраструктуру для решения задач ЦМУ.

Концепция:

Необходимо создать такую организационно-технологическую систему, в которой все сервисы для реализации муниципальных полномочий осуществляются автоматически по однозначно определенным регламентам и не требуют принятия решения человеком.

В этом случае функции муниципального управления сводятся к:

- определению значений целевых показателей, нормативов, ограничений и условий реализации полномочий;
- планированию мероприятий по развитию муниципального образования;
- управлению силами и средствами в нештатных ситуациях.

При этом решения должны приниматься на основании объективных данных, получаемых из автоматической системы мониторинга реализации муниципальных полномочий, с использованием аналитической системы, позволяющей оценить эффективность и последствия принимаемых решений.

Укрупненная структурная схема автоматизированной системы ЦГУ (далее АИС ЦГУ) представлена на Рис.1.

Информационной основой системы являются **Базовые информационные ресурсы** (далее — БИР) муниципального уровня. При их формировании данные, необходимые для реализации муниципальных полномочий, поступают с федерального и регионального уровней через систему СМЭВ. Данные, порождаемые в ходе их исполнения, поступают из Автоматизированных систем реализации муниципальных полномочий как результат выполнения электронных регламентов.

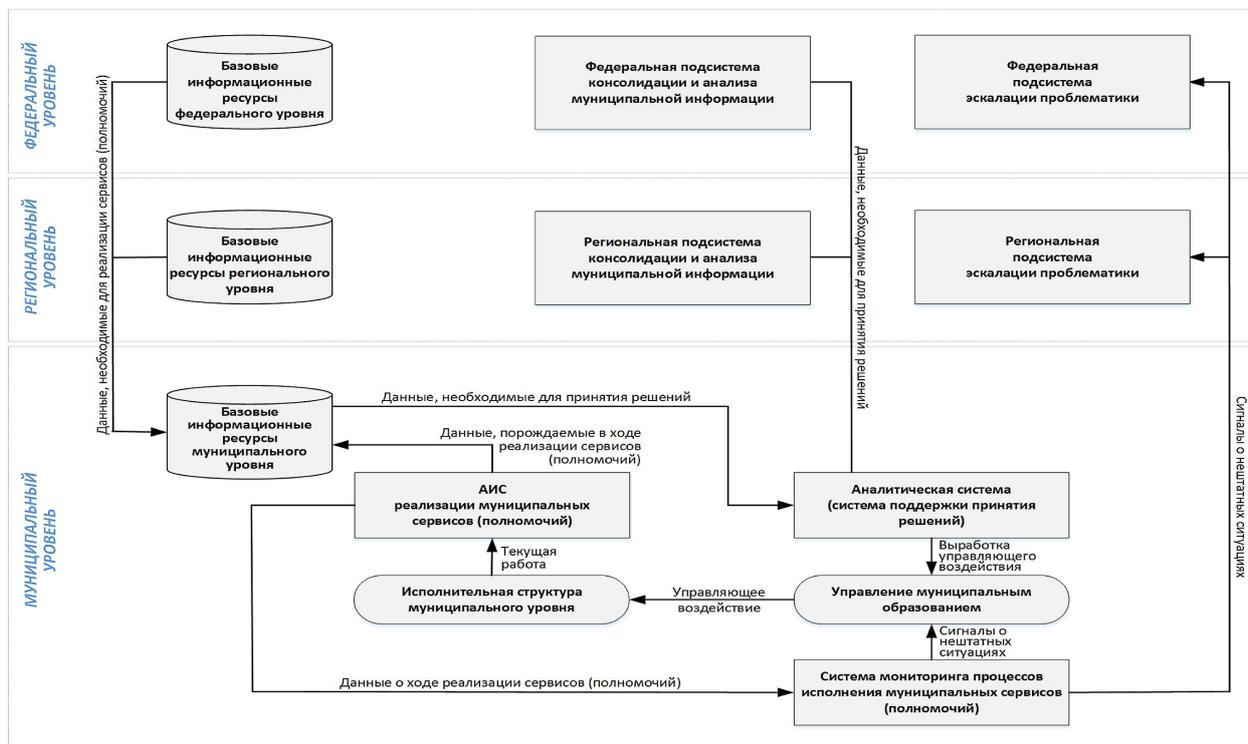


Рис 1. Укрупненная структурная схема автоматизированной системы ЦГУ

Контроль текущего состояния процессов исполнения полномочий осуществляется системой мониторинга и эскалации проблематики. В случае отклонения параметров от нормативного значения свыше допустимого уровня, формируется сообщение соответствующему органу муниципального управления о возникновении внештатной ситуации и необходимости принятия управленческого решения. При существенном отклонении параметров возможна эскалация проблемы на региональный и федеральные уровни.

Процесс принятия решения обеспечивается аналитической системой с встроенной подсистемой поддержки принятия решения. Аналитическая система должна вести многофакторный анализ процессов, проводить ситуационное моделирование и прогнозирование развития ситуации, предлагать возможные варианты управляющих воздействий. Кроме того, аналитическая система должна предоставлять необходимую статистическую информацию для информационного обеспечения процессов планирования и формирования отчетности.

Комплексная система ЦМУ должна иметь централизованно-распределенную структуру, что позволит консолидировать информацию аналитических систем уровня муниципальных образований на региональном и федеральном уровнях.

План работ

По направлению

«Формирование нормативно-правовой базы»

1. Формирование электронного реестра полномочий, содержащего НПА (выписки из НПА) федерального, регионального и муниципальных уровней, регламентирующие процессы их реализации. НПА должны быть сгруппированы по их назначению в четыре группы:
 - декларирующие;
 - определяющие состав и метод реализации;
 - определяющие регламент реализации;
 - нормирующие количественные, качественные показатели и затраты.

Кроме того, реестр должен содержать структурированную информацию о полномочиях: субъекты и объекты регулирования; показатели, критерии, индикаторы их целевое значение; ограничения и т.п.

2. Создание Электронного словаря терминов и определений, содержащихся в НПА, включенных в состав реестра полномочий.
3. Подготовка Аналитического отчета о составе и полноте нормативно-правовой базы муниципальных полномочий.
4. Разработка Методики построения процессных схем реализации муниципальных полномочий.

По направлению «Создание муниципальных базовых информационных ресурсов (МБИР)»

1. Формирование базовых реестров, необходимых для выполнения муниципальных полномочий:
 - реестр населения,
 - реестр предприятий,
 - реестр объектов недвижимости;
 - реестр земельных участков;
 - адресный план.
2. Интеграция сформированных реестров с существующими первичными источниками данных федерального уровня с использованием СМЭВ. Корректировка состава и форматов сформированных реестров в соответствии требованиями федеральных реестров.
3. Архив юридически значимых электронных НПА муниципального уровня.
4. Подготовка рабочей и эксплуатационной документации по сформированным реестрам.
5. Разработка методики анализа состава данных, используемых и порождаемых в ходе реализации муниципальных полномочий при разработке процессных схем.

По направлению «Построение автоматизированной информационной системы управления муниципальным образованием (АИС МО)»

1. Разработка, построение и внедрение в пилотных муниципалитетах автоматизированной информационной системы работы с проектами НПА муниципального уровня, обеспечивающего:
 - удаленное согласование проектов документов с Минюстом и Прокуратурой;
 - подписание согласованных проектов электронной подписью с использованием механизма облачной подписи;
 - архивное хранение подписанных НПА.
2. Разработка, построение и внедрение в пилотных муниципалитетах подсистемы ведения справочников, классификаторов и реестров муниципального уровня.
3. Разработка, построение и внедрение в пилотных муниципалитетах подсистемы анализа информации, хранящейся в сформированных реестрах.
4. Подготовка рабочей и эксплуатационной документации по разработанным информационным системам.
5. Разработка методических рекомендаций по декомпозиции процессов реализации полномочий на отдельные операции и типизации этих операций для последующей автоматизации.