

ФЕДЕРАЛЬНОЕ СОБРАНИЕ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ



**Сборник материалов основных мероприятий,
проведённых Комитетом Государственной Думы
по федеративному устройству
и вопросам местного самоуправления
в седьмом созыве**

Издание Государственной Думы
2019

ФЕДЕРАЛЬНОЕ СОБРАНИЕ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ДУМА

Сборник материалов основных мероприятий,
проведённых Комитетом Государственной Думы
по федеративному устройству
и вопросам местного самоуправления
в седьмом созыве

Издание Государственной Думы
Москва • 2019

УДК 342.2(470)
ББК 67.400+67.401
С23

Под общей редакцией

председателя Комитета Государственной Думы по федеративному
устройству и вопросам местного самоуправления
А. Н. Диденко

Авторский коллектив:

И. В. Бабичев, руководитель аппарата Комитета Государственной Думы
по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления
(руководитель авторского коллектива),

А. В. Павлов, заместитель руководителя аппарата комитета,

В. В. Волков, главный советник аппарата комитета,

Н. Р. Калантарова, ведущий советник аппарата комитета,

А. В. Мадьярова, ведущий советник аппарата комитета,

Н. В. Иванова, ведущий советник аппарата комитета,

В. В. Есин, советник аппарата комитета,

Т. Ю. Кудашова, главный консультант аппарата комитета

Составители:

А. В. Павлов, заместитель руководителя аппарата
Комитета Государственной Думы по федеративному устройству
и вопросам местного самоуправления,

Н. Р. Калантарова, ведущий советник аппарата
Комитета Государственной Думы по федеративному устройству
и вопросам местного самоуправления

С23 **Сборник материалов основных мероприятий, проведённых
Комитетом Государственной Думы по федеративному устройству
и вопросам местного самоуправления в седьмом созыве.** – М.: Из-
дание Государственной Думы, 2019. – 320 с.

УДК 342.2(470)
ББК 67.400+67.401

СОДЕРЖАНИЕ

Обращение к читателям председателя Комитета Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления А. Н. Диденко	5
Совещание на тему «Вопросы законодательного регулирования института старост как формы участия граждан в осуществлении местного самоуправления» (г. Оренбург, Оренбургская область, 26 июня 2017 года)	29
Парламентские слушания на тему «Комплексное развитие моногородов» (г. Москва, 13 ноября 2017 года)	40
«Круглый стол» на тему «Автомобильные дороги местного значения: вопросы строительства, реконструкции, ремонта и содержания» (г. Москва, 11 декабря 2017 года)	76
«Круглый стол» на тему «Стратегическое планирование развития территорий, являющихся опорными пунктами развития Северного морского пути (Мурманск, Архангельск, Диксон, Дудинка, Игарка, Нордвик, Тикси, Амбарчик, Певек, бухта Провидения)» (г. Дудинка, Красноярский край, 28 июня 2018 года)	99
«Круглый стол» на тему «Вопросы организации и деятельности городских округов с внутригородским делением» (г. Челябинск, Челябинская область, 2 ноября 2018 года)	138
«Круглый стол» на тему «Инициативное бюджетирование как механизм поддержки местных инициатив и участия населения в решении вопросов местного значения» (г. Москва, 17 декабря 2018 года)	173

«Круглый стол» на тему «Вопросы законодательного регулирования городских агломераций и межмуниципального сотрудничества» (г. Москва, 15 февраля 2019 года)	204
«Круглый стол» на тему «Система оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления: совершенствование нормативно-правового регулирования и механизмов практической реализации» (г. Москва, 18 марта 2019 года)	230
Федеральные экспертные слушания на тему «Территориальное устройство местного самоуправления и местные сообщества» Федерального экспертного совета по местному и общественному самоуправлению и местным сообществам при Общенациональной ассоциации территориального общественного самоуправления (г. Москва, 24 мая 2019 года)	263
«Круглый стол» на тему «О состоянии и перспективах совершенствования организации оказания первичной медико-санитарной помощи в Российской Федерации» (г. Москва, 14 июня 2019 года)	288

К ЧИТАТЕЛЯМ

В период с октября 2016 года по июнь 2019 года Комитет Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления выступал организатором и соорганизатором ряда мероприятий по профильным вопросам Комитета, а члены Комитета принимали участие в мероприятиях, тематика которых относится к ведению Комитета.

Так, **24–25 октября 2016 года** председатель Комитета А. Н. Диденко принял участие в XV Общероссийском форуме «Стратегическое планирование в регионах и городах России: диалог в поисках согласованности», состоявшемся в городе Санкт-Петербурге.

В основу дискуссии форума легли вопросы стратегирования на федеральном уровне и общие вопросы качества стратегического управления, пространственного и территориального планирования, Стратегия 2030 и полюсы роста, вопросы международного сотрудничества и стратегии на региональном и муниципальном уровнях. Кроме того, участники форума обсудили результаты действия Федерального закона от 28 июня 2014 года № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» и ключевые для России проекты в области разработки стратегий.

7 ноября 2016 года в Комитете состоялась встреча с главами закрытых административно-территориальных образований (ЗАТО), входящих в межрегиональную общественную организацию «Ассоциация содействия гражданам закрытых административно-территориальных образований Министерства обороны России».

Со стороны Комитета во встрече приняли участие председатель Комитета А. Н. Диденко и заместитель председателя Комитета И. В. Сапко. В своих выступлениях представители Комитета отметили, что Президент Российской Федерации в своём Послании Федеральному Собранию 12 декабря 2013 года поставил задачу «восстановить... стратегический вектор на технологический прорыв». В связи с этим



Комитет по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления постоянно держит в поле зрения проблематику ЗАТО.

Также депутаты Государственной Думы рассказали главам ЗАТО о новациях в правовом регулировании статуса ЗАТО, связанных с вступлением в силу Федерального закона от 3 июля 2016 года № 297-ФЗ «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «О закрытом административно-территориальном образовании», принятие которого обеспечивалось Комитетом.

В ходе встречи состоялся конструктивный обмен мнениями по текущим проблемам, волнующим органы местного самоуправления ЗАТО. Совместную работу по их законодательному разрешению было решено продолжить.

9 ноября 2016 года в рамках Международного гуманитарного форума «25 лет СНГ: взаимопонимание, сотрудничество, развитие» под эгидой Общероссийского конгресса муниципальных образований (ОКМО) и Россотрудничества, а также при непосредственном участии Комитета состоялся «круглый стол» на тему «Муниципальная общественная дипломатия: механизм взаимодействия и сотрудничества муниципалитетов стран СНГ».

Со вступительным словом к участникам «круглого стола» обратился президент Общероссийского конгресса муниципальных образований В. Б. Кидяев. Он, в частности, отметил, что устойчивая тенденция к расширению внешних связей административно-территориальных образований характерна для значительного числа стран и связана с процессами децентрализации, ростом межрегиональных контактов, приграничного сотрудничества. При этом Общероссийский конгресс муниципальных образований, объединяющий в силу закона муниципалитеты самого крупного участника СНГ, считает важной институционализацию международных связей муниципальных образований в рамках Содружества.

С докладом выступил председатель Комитета А. Н. Диденко. Он рассказал о законодательном регулировании международных связей муниципальных образований Российской Федерации, о широких и давних традициях муниципальной общественной дипломатии (включая движение городов-побратимов) и поддержал идею создания постоянной коммуникативной площадки (по типу КМРВСЕ) не только на площадке СНГ, но и в перспективе на площадках таких организаций, как ШОС и БРИКС.

11 ноября 2016 года Комитет принял участие во Всероссийском экономическом собрании, приуроченном ко Дню экономиста.

Выступая на собрании, председатель Комитета А. Н. Диденко от имени депутатов Государственной Думы поздравил собравших-

ся с профессиональным праздником. Председатель Комитета также отметил, что устойчивый социально-экономический рост регионов и муниципалитетов невозможно обеспечить без установления чётких стратегических приоритетов в каждом субъекте Российской Федерации и крупном муниципальном образовании, а также без определения системных и взаимосвязанных механизмов и мер их реализации.

Обеспечение взаимосвязи и сбалансированного взаимодействия всех факторов стратегического планирования на федеральном, региональном и муниципальном уровнях управления должно сопровождаться своевременной разработкой и утверждением Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года, отвечающих новым геоэкономическим реалиям, стратегического прогноза, прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на долгосрочный период, стратегии социально-экономического развития Российской Федерации, стратегии пространственного развития Российской Федерации и других документов стратегического планирования макроуровня.

«Представляется, что качественные и своевременные организационно-правовые мероприятия в данной сфере позволят повысить эффективность государственной региональной экономической политики, укрепить муниципальную экономику и обеспечить устойчивый экономический рост в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях России», – подвёл итог А. Н. Диденко.

17 ноября 2016 года состоялось заседание Совета по местному самоуправлению при Совете Федерации, посвящённое стратегическому планированию на муниципальном уровне как механизму долгосрочного развития территорий. В работе совета приняли участие представители Комитета.

Выступая перед членами Совета, председатель Комитета А. Н. Диденко отметил, что стратегия социально-экономического развития и стратегия пространственного развития Российской Федерации являются каркасом региональных и муниципальных стратегий. В связи с этим в пространственной парадигме России особую важность приобретает сбалансированное развитие сельских поселений и малых городов, с одной стороны, и крупных городов – с другой. Тенденции чрезмерной централизации населения в городских агломерациях и, как следствие, обезлюдение и деградация периферийных зон страны, особенно сельской местности и районов Крайнего Севера и Дальнего Востока, негативно отражаются на экономике в виде экономических диспропорций. Их преодоление диктует объективную необходимость учёта интересов как городских, так и сельских территорий России,

а также интересов субъекта Российской Федерации, что неоднократно отмечалось Комитетом.

Как подчеркнул А. Н. Диденко, необходимо уделять особое внимание развитию малых городов и сельских территорий как основе для развития эколого-агропромышленного производства и «зелёной» экономики, а также для формирования сельско-городских агломераций агропромышленного и эколого-рекреационного профиля. Городские агломерации при этом должны стать центрами реиндустриализации, центрами науки, разработки высоких технологий, где работают современные научно-учебные центры мирового уровня, а не средством «сгребания» населения в 20 сверхурбанизированных территорий и «управляемого сжатия» остального пространства страны.

30 ноября 2016 года в городе Перми состоялся V Общероссийский муниципальный правовой форум по вопросу «Местное самоуправление в Российской Федерации: вопросы законодательного обеспечения и правоприменительная практика», который собрал более 300 участников из 54 регионов России.

С приветствием к участникам форума обратился заместитель председателя Комитета И. В. Сапко, а руководитель аппарата Комитета И. В. Бабичев, выступая с докладом по тематике мероприятия, отметил, что дальнейшее развитие местного самоуправления неразрывно связано как с совершенствованием федерального законодательства, так и с повышением качества муниципального правотворческого процесса, с необходимостью повышения роли и статуса юридических служб органов местного самоуправления.

По итогам форума в целях принятия мер, необходимых для повышения уровня правовой работы и строгого соблюдения законодательства в деятельности органов государственной власти и местного самоуправления, повышения качества правового регулирования для достижения достойного уровня жизни граждан Российской Федерации, были приняты рекомендации, направленные федеральным органам государственной власти, органам государственной власти субъектов Российской Федерации, органам местного самоуправления, Общероссийскому конгрессу муниципальных образований, советам муниципальных образований субъектов Российской Федерации.

12 декабря 2016 года Комитет принял участие в организации и проведении секции семинара «Правовые вопросы совершенствования законодательства в сфере ЖКХ, законодательства о разграничении полномочий по предметам совместного ведения и законодательства о МСУ», организованного Правовым управлением Аппарата Государственной Думы.

Перед участниками заседания секции выступил председатель Комитета А. Н. Диденко. Он поздравил собравшихся с Днём Конституции Российской Федерации, обозначил основные направления законопроектной работы Комитета, подчеркнул особую роль, которую законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации играют в федеральной законодательной процедуре. После этого А. Н. Диденко ответил на вопросы.

Также на заседании секции выступил руководитель аппарата Комитета И. В. Бабичев. Он отразил в выступлении основные концептуальные подходы к развитию муниципального права на современном этапе.

О необходимости гармонизации федерального законодательства о местном самоуправлении и об общественном контроле рассказал ведущий научный сотрудник Центра поддержки и сопровождения органов местного самоуправления Высшей школы государственного управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации кандидат юридических наук Р. В. Петухов.

Особенности организации муниципальной власти и правоприменительной практики в этой сфере осветил заместитель директора Департамента конституционного законодательства, развития федеративных отношений и местного самоуправления Министерства юстиции Российской Федерации Е. Н. Гаталов.

24 апреля 2017 года в Таврическом дворце в Санкт-Петербурге состоялись официальные мероприятия Совета законодателей Российской Федерации при Федеральном Собрании Российской Федерации, посвящённые Дню российского парламентаризма, с участием Президента Российской Федерации В. В. Путина, Председателя Государственной Думы В. В. Володина и Председателя Совета Федерации В. И. Матвиенко.

В ходе работы Совета законодателей были проведены заседания его постоянно действующих рабочих органов – комиссий. Председатель Комитета А. Н. Диденко, заместитель председателя Комиссии Совета законодателей по делам Федерации, региональной политике и местному самоуправлению, выступил на заседании данной комиссии с сообщением. В соответствии с порядком работы члены указанной комиссии провели обсуждение и приняли решения по двум вопросам:

- 1) о проблемах разграничения полномочий органов местного самоуправления сельских поселений и муниципальных районов в области градостроительной деятельности;

2) о подготовке предложений по внесению изменений в Федеральный закон от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» в целях развития законодательства в сфере противодействия коррупции и восполнения пробелов в правовом регулировании.

28 апреля 2017 года состоялось первое заседание Совета по развитию городских территорий и общественных пространств при Председателе Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, на котором в качестве заместителя председателя Совета выступил с сообщением председатель Комитета А. Н. Диденко.

Вновь образованный Совет является совещательным и консультативным органом, обеспечивающим анализ и оценку состояния правового регулирования в сфере развития городских территорий и общественных пространств.

В соответствии с Планом мероприятий по взаимодействию Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации с законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов Российской Федерации на 2017 год (далее – План) 26 июня 2017 года в городе Оренбурге состоялось выездное совещание Комитета под председательством А. Н. Диденко и с участием депутатов – членов Комитета И. В. Сапко, И. Н. Сухарева, депутатов – членов других комитетов Государственной Думы, представителей федеральных министерств и ведомств, законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления на тему «Вопросы законодательного регулирования института старост как формы участия граждан в осуществлении местного самоуправления».

Сельские старосты – один из старейших институтов российского права. Институт сельских старост не имеет прямого закрепления в федеральном законодательстве и в контексте законодательства о местном самоуправлении может рассматриваться как одна из форм участия населения в осуществлении местного самоуправления. Анализ регионального законодательного регулирования деятельности сельских старост показывает, что отсутствует единое понимание предназначения этого правового института, прав и обязанностей старост, круга их полномочий.

В совещании приняли участие представители более 20 субъектов Российской Федерации. В ходе совещания обсудили особенности формирования и функционирования института старост в различных субъектах Российской Федерации, взаимодействия старост с органами публичной власти при решении возложенных на них задач, направления совершенствования законодательства о местном само-

управлении в части использования потенциала института старост для расширения участия граждан в жизни местных сообществ.

По итогам совещания подготовлены рекомендации Комитета, которые были утверждены на его заседании.

В соответствии с Планом Комитет с **3 по 7 июля 2017 года** провёл Дни города Вологды и Вологодской области и приуроченную к ним выставку в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации. Мероприятие было посвящено пяти большим юбилеям в Вологодской области: 80-летию образования Вологодской области, 870-летию Вологды и Великого Устюга, 880-летию Тотьмы и 240-летию Череповца.

В переходе между зданиями Государственной Думы (первый этаж) была размещена большая выставочная экспозиция, позволяющая депутатскому корпусу ознакомиться не только с историческими и культурными традициями, но и с достижениями промышленности и сельского хозяйства региона.

Торжественное открытие Дней Вологодской области в Государственной Думе состоялось 5 июля. В Малом зале Государственной Думы 6 июля прошёл показ фильма – исторического проекта «От волока до Вологды», посвящённого 870-летию города Вологды.

10 июля 2017 года Комитет принял участие в качестве соорганизатора в парламентских слушаниях на тему «Проведение эксперимента по развитию курортной инфраструктуры и созданию благоприятных условий для устойчивого развития сферы туризма в отдельных субъектах Российской Федерации». Законопроект, являющийся предметом обсуждения на данных слушаниях, Комитетом был поддержан.

22 сентября 2017 года в Северо-Западном институте управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации состоялся экспертный семинар-совещание по вопросу развития системы местного самоуправления в Российской Федерации. Комитет на указанном мероприятии представил руководитель аппарата Комитета И. В. Бабичев.

19 октября 2017 года Комитет выступил соорганизатором – вместе с Комитетом Государственной Думы по контролю и Регламенту и Комитетом Государственной Думы по экономической политике, промышленности, инновационному развитию и предпринимательству – парламентских слушаний на тему «Законопроект о государственном и муниципальном контроле как правовая основа формирования нового облика системы государственного и муниципального контроля».

Участники слушаний обсудили подготовленный Минэкономразвития России проект федерального закона «О государственном

контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации». Законопроект вводит прогрессивные меры регулирования контрольно-надзорной деятельности: использование риск-ориентированного подхода, проверочных листов, внедрение в практику работы обязательности проведения профилактики нарушений обязательных требований, внедрение системы оценки эффективности и результативности контроля (надзора), широкое использование информационных технологий и так далее.

Парламентские слушания стали широкой общественной площадкой для всестороннего обсуждения темы, обозначенной Президентом России, и готовящегося в Министерстве экономического развития Российской Федерации законопроекта «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле».

В слушаниях приняли участие разработчики законопроекта – представители Министерства экономического развития Российской Федерации, руководители министерств и ведомств, осуществляющих контрольно-надзорную деятельность, представители регионов, Общественной палаты Российской Федерации, Торгово-промышленной палаты Российской Федерации, «ОПОРЫ РОССИИ», «Деловой России», высшей школы, общественных объединений предпринимателей.

23 октября 2017 года в рамках XVI Общероссийского форума «Стратегическое планирование в регионах и городах России...», прошедшего в Санкт-Петербурге, на юбилейном пленарном заседании «20 лет Стратегическому плану Санкт-Петербурга и стратегическому планированию в России» с докладом на тему «Развитие института стратегического планирования на региональном и муниципальном уровне и перспективы его совершенствования» выступил председатель Комитета А. Н. Диденко.

13 ноября 2017 года Комитет Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления в качестве ответственного комитета совместно с Комитетом Государственной Думы по экономической политике, промышленности, инновационному развитию и предпринимательству провёл парламентские слушания на тему «Комплексное развитие моногородов» с участием руководителей органов местного самоуправления монопрофильных муниципальных образований страны, Общероссийского конгресса муниципальных образований, представителей профильных министерств Российской Федерации, Фонда развития моногородов, Счётной палаты Российской Федерации, Общественной палаты Российской Федерации, законодательных и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, межмуниципальных ассоциаций России, экспертного сообщества.

С приветствием к участникам обратились заместитель Председателя Государственной Думы руководитель фракции «ЕДИНАЯ РОССИЯ» С. И. Неверов и руководитель фракции ЛДПР в Государственной Думе В. В. Жириновский. С основным докладом по теме парламентских слушаний выступил председатель Комитета А. Н. Диденко.

Участники данного мероприятия обсудили особенности правоприменительной практики и перспективы законодательного регулирования статуса моногорода, опыт решения органами местного самоуправления моногородов вопросов местного значения и исполнения переданных в соответствии с федеральным законом № 131-ФЗ государственных полномочий, специфику реализации полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в сфере повышения социально-экономической устойчивости, в том числе с учётом возможностей ТОСЭР, проблемы инфраструктурного, инвестиционного развития и структурной диверсификации моногородов, направления государственной поддержки данных муниципальных образований, а также перспективы и порядок совершенствования приоритетной программы «Комплексное развитие моногородов», осуществляемой в рамках реализации государственной программы Российской Федерации «Экономическое развитие и инновационная экономика».

20 ноября 2017 года в рамках Всероссийского молодёжного форума в Государственной Думе под председательством А. Н. Диденко прошло заседание членов Комитета с участниками форума на тему «Жизнь в регионах Сибири и Дальнего Востока: взгляд молодёжи». Куратор молодёжного форума от Комитета первый заместитель председателя Комитета И. В. Сапко провёл с молодыми парламентариями обсуждение вопросов развития систем социальных лифтов и наставничества для молодёжи в Российской Федерации, проблем и перспектив молодёжного парламентаризма в России и создания молодёжных советов при представительных органах местного самоуправления.

В соответствии с планом работы Комитета Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления **11 декабря 2017 года** прошло заседание «круглого стола» на тему «Автомобильные дороги местного значения: вопросы строительства, реконструкции, ремонта и содержания» с участием депутатов Государственной Думы и членов Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, представителей федеральных министерств и ведомств, Общероссийского конгресса муниципальных образований, представителей законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов

Российской Федерации, органов местного самоуправления и межмуниципальных ассоциаций России.

В ходе данного мероприятия обсудили проблемы, существующие в сфере строительства, реконструкции, ремонта и содержания автомобильных дорог местного значения, и возможные пути их решения, в том числе в рамках реализации государственной программы Российской Федерации «Развитие транспортной системы» и федеральной целевой программы «Развитие транспортной системы России (2010–2020 годы)».

С докладами выступили председатель Комитета А. Н. Диденко, первый заместитель руководителя фракции «ЕДИНАЯ РОССИЯ» в Государственной Думе президент Общероссийского конгресса муниципальных образований В. Б. Кидяев, директор Департамента государственной политики в области дорожного хозяйства Министерства транспорта Российской Федерации И. В. Костюченко, аудитор Счётной палаты Российской Федерации В. Н. Богомолов.

Также прозвучали выступления представителей регионов и муниципалитетов, экспертного и научного сообщества.

Участники «круглого стола» отметили, что на федеральном уровне необходимо рассмотреть возможность закрепления за местными бюджетами дополнительных источников доходов, которые органы местного самоуправления смогут направлять на финансирование дорожной деятельности (транспортный налог, часть суммы штрафов за нарушение законодательства Российской Федерации о безопасности дорожного движения и так далее).

Также весьма важным и перспективным механизмом учёта и контроля за дорожной деятельностью, общественного контроля за строительством, реконструкцией, ремонтом и содержанием автомобильных дорог местного значения как одного из видов деятельности органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения может и должно стать участие граждан и их объединений.

6 марта 2018 года в Малом зале Государственной Думы состоялись парламентские слушания, организованные совместно Комитетом Государственной Думы по физической культуре, спорту, туризму и делам молодёжи и Комитетом Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления, на тему «Правовые и организационные вопросы устойчивого развития внутреннего, въездного туризма в Российской Федерации».

В ходе парламентских слушаний выступил член Комитета Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления Ю. Г. Волков, который отметил, что в настоящее время компетенцией по развитию туризма наделены все три уровня

публичной власти. Для органов государственной власти реализация полномочий по развитию туризма носит обязательный характер. Органам местного самоуправления муниципальных образований предоставлено право самостоятельно решать вопрос об участии или неучастии в создании благоприятных условий для развития туризма. Основой развития туризма является частная инициатива и предпринимательский интерес местного населения. В то же время такая инициатива должна поощряться органами власти всех уровней.

В соответствии с направлением государственной политики по развитию внутреннего туризма необходимы дополнительные механизмы развития и поддержки исторических поселений и малых городов, на территориях которых расположены объекты, представляющие историко-культурную ценность, в целях создания на этих территориях комфортной среды проживания и повышения их туристского потенциала.

21 июня 2018 года в Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации состоялась защита работ участников конкурса «История местного самоуправления моего края». Организаторами конкурса выступили Комитет Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления в лице первого заместителя председателя Комитета И. В. Сапко, Институт российской истории РАН, автономная некоммерческая организация «Институт развития местных сообществ» и Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации.

На конкурс поступило 608 работ, география конкурсантов охватывает всю территорию России и включает 58 регионов – от Калининграда до Чукотки.

По итогам рассмотрения поступивших в организационный комитет Всероссийского конкурса «История местного самоуправления моего края» работ решением Экспертного совета 34 учащихся и 10 учителей стали победителями заочного этапа конкурса и были приглашены на защиту своих работ 21 июня 2018 года в Российскую академию народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации.

Все участники конкурса подошли ответственно к выполнению и защите своих работ. Участники затронули крайне важные темы, и каждый смог ярко и интересно рассказать об истории местного самоуправления своего края с учётом национальных и исторических особенностей. Педагоги представили элективные курсы по теме «История местного самоуправления моего края» и показали разные методики и подходы к изучению вопроса.

22 июня 2018 года в Государственной Думе прошло торжественное награждение победителей конкурса «История местного самоуправления моего края». Победители награждены путёвками в МДЦ «Артек».

28 июня 2018 года в соответствии с Планом мероприятий по взаимодействию Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации с законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов Российской Федерации на 2018 год в городе Дудинка Красноярского края состоялось выездное заседание «круглого стола» на тему «Стратегическое планирование развития территорий, являющихся опорными пунктами развития Северного морского пути (Мурманск, Архангельск, Диксон, Дудинка, Игарка, Нордвик, Тикси, Амбарчик, Певек, бухта Провидения)» с участием депутатов – членов Комитета Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления и Комитета Государственной Думы по региональной политике и проблемам Севера и Дальнего Востока, представителей федеральных министерств и ведомств, законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, институтов гражданского общества и экспертного сообщества.

Целями и задачами данного мероприятия были: обсуждение особенностей разработки и формирования стратегических планов развития муниципальных образований и территорий в различных субъектах Российской Федерации с акцентом на районы Арктической зоны, Крайнего Севера и Северного морского пути, отдалённые и труднодоступные местности, а также взаимодействия исполнительной и законодательной власти при решении возложенных на них задач стратегического планирования в таких местностях и направлений совершенствования законодательства; выработка рекомендаций федеральным органам государственной власти, органам государственной власти субъектов Российской Федерации, органам местного самоуправления, объединениям муниципальных образований по итогам данного обсуждения.

С основным докладом на заседании «круглого стола» выступил председатель Комитета Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления А. Н. Диденко, который отметил, что Северный морской путь имеет огромное значение не только для России, но и для всей Евразии. Активное участие в работе «круглого стола» принял депутат Государственной Думы – член Комитета по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления А. П. Марков.

Рекомендации по итогам проведения «круглого стола», доработанные с учётом предложений участников мероприятия, после утверждения на заседании Комитета Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления размещены на сайте Комитета и разосланы заинтересованным сторонам.

27 июля 2018 года, в последний пленарный день весенней сессии 2018 года, председатель Комитета Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления А. Н. Диденко провёл брифинг по итогам работы Комитета в период весенней сессии 2018 года и планам на осень.

В брифинге приняли участие редакторы журналов, специализирующихся на муниципальной тематике, представители СМИ, аккредитованных в Государственной Думе, и представители межмуниципальных объединений.

23 августа 2018 года в Новосибирске состоялся Региональный форум местного самоуправления. Форум является традиционной и одной из самых крупных площадок России, на которой собираются представители всех муниципалитетов области. Всего форум собрал 1069 участников – глав муниципальных образований, депутатов местных Советов, специалистов органов местного самоуправления, также в работе форума приняли участие представители органов государственной власти и органов местного самоуправления семи субъектов Российской Федерации (Республика Тыва, Республика Алтай, Кемеровская, Омская, Томская, Архангельская области и Алтайский край).

В рамках форума прошло широкое экспертное обсуждение актуальных вопросов развития муниципальных образований, в том числе вопросов вовлечённости граждан и общественных институтов в систему местного самоуправления. Особенностью форума стало привлечение федерального экспертного потенциала, участие всех значимых федеральных структур в сфере местного самоуправления, это Государственная Дума и Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, Министерство юстиции Российской Федерации, Общероссийский конгресс муниципальных образований, Всероссийский совет местного самоуправления.

От Комитета Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления в работе форума принял участие председатель Комитета А. Н. Диденко, который выступил на пленарном заседании форума с докладом на тему «Актуальные вопросы развития федерального законодательства в сфере местного самоуправления», участвовал в работе президиума Совета муниципальных образований Новосибирской области, в расширенном заседании

Новосибирского регионального отделения ВСМС при обсуждении вопроса «Механизмы эффективного взаимодействия государственной власти с органами территориального общественного самоуправления на современном этапе», а также вручил благодарности Комитета представителям органов местного самоуправления Новосибирской области за вклад в развитие местного самоуправления.

С 15 по 17 октября 2018 года в Государственной Думе состоялось открытие выставки «Урюпинск из глубины России», посвящённой 400-летию города, который именуется столицей российской провинции. Выставка была организована Комитетом Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления и состояла из трёх блоков: первый блок «От станицы», где через историю развития города можно было проследить его становление, а также прикоснуться к экспонатам Урюпинского художественно-краеведческого музея, второй блок «К столице» представлял Урюпинск сегодняшний, а третий блок «Урюпинск. Невозможное возможно» отражал планы и мечты, которые, как показывает история, могут исполниться, если неравнодушные жители и власти объединены общей идеей сделать свой город самым лучшим городом на Земле.

На выставке были представлены: практикум по развитию провинциального города «Делай как Урюпинск» из сорока примеров лучших практик города, урюпинские сувениры и экспонаты, а также сувениры ручной работы, пуховые изделия урюпинских мастериц, видеоэкскурсия по городу, инфографика по малым городам и свежие номера газеты «Урюпинская правда».

Выступая на открытии выставки, председатель Комитета А. Н. Диденко отметил, что активная деятельность территориального общественного самоуправления в Урюпинске показывает, что диалог власти и жителей в нём состоялся – не зря Урюпинск стал лучшим городом страны (по оценке Правительства Российской Федерации) как город диалога жителей и власти.

22 октября 2018 года председатель Комитета А. Н. Диденко и первый заместитель председателя Комитета И. В. Сапко в составе делегации Государственной Думы приняли участие в первом пленарном заседании XVII Общероссийского форума «Стратегическое планирование в регионах и городах России...».

В рамках первого пленарного заседания форума обсудили актуальные вопросы инструментов и механизмов стратегического планирования. А. Н. Диденко в своём выступлении подчеркнул, что пространственная стратегия должна связать и соединить воедино социально-экономическое пространство страны, определить ключевые направления развития сельских территорий, а также малых и исто-

рических городов. Кроме того, он отметил, что в Бюджетном кодексе России не упоминается о бюджетах развития как составляющей части региональных и местных бюджетов, что не позволяет региональным и местным властям использовать их как важнейший финансовый инструмент для реализации стратегий планирования. Поэтому необходимо ввести в Бюджетный кодекс России понятие «бюджет развития» или «фонд развития» для регионов и муниципалитетов. А. Н. Диденко также представил предложения по источникам их формирования.

На пресс-подходе первый заместитель председателя Комитета И. В. Сапко отметил, что принятый в 2014 году федеральный закон «О стратегическом планировании...» определил уровни стратегического планирования: федеральный, региональный и муниципальный. Однако именно муниципальное стратегирование не содержит чётких контуров в законе. По его мнению, насыщенная программа форума позволит дать ответы на многие вопросы. Органы местного самоуправления должны иметь конкретные целевые и методические ориентиры для разработки документов стратегического планирования.

2 ноября 2018 года в городе Челябинске состоялся «круглый стол» на тему «Вопросы организации и деятельности городских округов с внутригородским делением», организованный Комитетом Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления.

Открыл «круглый стол», выступив с приветствием, председатель Комитета А. Н. Диденко. После открытия участники продолжили работу на двух секциях. На первой секции – «Разграничение полномочий органов местного самоуправления городского округа с внутригородским делением и внутригородских районов» обсуждались: вопросы предпосылок и основных этапов реализации реформы местного самоуправления в Челябинском городском округе; нормативное регулирование преобразования Челябинского городского округа; взаимодействие органов местного самоуправления в условиях функционирования городского округа с внутригородским делением; повышение эффективности формирования и дальнейшей реализации программ по благоустройству (федеральных, региональных, муниципальных) в рамках реформы местного самоуправления; правовые основы разграничения полномочий между городским округом Самара и внутригородскими районами; а также опыт работы и полномочия представительных органов внутригородских муниципальных образований в городе федерального значения Москве. Модератором секции выступил депутат Государственной Думы – член Комитета по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления А. Г. Литовченко.

На второй секции – «Проблемы и опыт формирования бюджетов городского округа с внутригородским делением и внутригородских районов. Особенности участия населения в местном самоуправлении и в бюджетном процессе в городских округах с внутригородским делением и во внутригородских районах» были рассмотрены: проблемы и опыт формирования бюджетов городского округа с внутригородским делением и внутригородских районов на примере города Челябинска, особенности регулирования межбюджетных отношений в городе Челябинске; финансовое обеспечение деятельности внутригородских районов в городе Челябинске; опыт развития территориального общественного самоуправления в городе Челябинске; финансовое состояние внутригородских районов городского округа Самара, участие депутатов представительных органов внутригородских районов и городского округа Самара в повышении доходов местного бюджета; способы взаимодействия с жителями внутригородских районов, в том числе с использованием информационных технологий. Модератором секции был депутат Государственной Думы, член Комитета по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления Д. А. Парфенов.

На итоговом пленарном заседании был сделан вывод, что городские округа с внутригородским делением являются наиболее подходящей и юридически определённой формой для ядер городских агломераций. Их основное предназначение – формирование необходимого и достаточного ядра городской агломерации как муниципалитета до тех необходимых и достаточных территориальных пределов, до каких это позволяют социально-экономическая, демографическая и инфраструктурная реальность и целесообразность.

С 6 по 9 ноября 2018 года в Государственной Думе проходили Дни Республики Мордовия в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации и приуроченная к ним выставка, организованные Комитетом Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления и Правительством Республики Мордовия.

На выставке Республика Мордовия была представлена как территория инновационного развития с интересной и богатой историей и культурой. 7 ноября, выступая на открытии выставки, председатель Комитета А. Н. Диденко отметил, что в 2012 году Республика Мордовия праздновала 1000-летие единения мордовского народа с народами Российского государства, это мероприятие приобрело федеральный масштаб. Он подчеркнул особую значимость единства, дружбы и взаимопонимания народов не только Республики Мордовия, но и России в целом. В рамках подготовки к празднованию был

реализован ряд проектов, имеющих огромное значение для социально-экономического развития региона и повышения качества жизни жителей.

Представленная выставочная экспозиция позволила не только узнать исторические и культурные традиции республики, её народные ремёсла, но и ознакомиться с достижениями промышленности и сельского хозяйства Республики Мордовия, показать ключевые тенденции развития экономики региона.

16 ноября 2018 года в Государственной Думе состоялось заседание «круглого стола» на тему «Мониторинг практики применения Федерального закона от 3 апреля 2017 года № 64-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях совершенствования государственной политики в области противодействия коррупции». Проблемы и пути их решения в свете реализации Национального плана противодействия коррупции на 2018–2020 годы», организованного Комитетом Государственной Думы по безопасности и противодействию коррупции и Комитетом Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления.

В своём выступлении на данном заседании председатель Комитета А. Н. Диденко отметил, что депутаты всех уровней (федерального, регионального, местного) имеют равный политико-правовой статус, а следовательно, должны иметь единые ограничения, обязанности и запреты, и, что более важно, санкции за их неисполнение должны быть одинаковы.

Также А. Н. Диденко высказал мнение о необходимости обсуждения вопроса об отмене обязанности представления сведений о своих доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супругов (супругов) и несовершеннолетних детей для депутатов представительных органов сельских поселений, осуществляющих полномочия на непостоянной основе, или введении нормы, позволяющей им подавать сведения в упрощённом порядке, например, декларировать только крупные сделки после их совершения, не отчитываться каждый год, а направлять сведения по мере их изменения. В поддержку и развитие данного предложения выступил депутат Государственной Думы, член Комитета по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления А. П. Марков.

Кроме того, по мнению участников «круглого стола» необходима дифференциация коррупционных правонарушений для лиц, замещающих государственные и муниципальные должности, прежде все-

го по степени вреда, нанесённого публичным интересам, и наличию умысла, а также необходимо предусмотреть иные меры ответственности помимо лишения их полномочий (дисциплинарной, административной).

По итогам заседания был сделан вывод, что подобные мероприятия, в том числе и выездного характера, с выявлением мнений регионов и муниципальных образований необходимо проводить на постоянной основе, чтобы мониторинг ситуации с правоприменением норм, а также при необходимости их коррекция были максимально эффективными.

30 ноября 2018 года в городе Саранске Объединением муниципальных юристов России совместно с Правительством Республики Мордовия при поддержке Комитета Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления был проведён VI Общероссийский муниципальный правовой форум «Совершенствование законодательства о местном самоуправлении и правоприменительная практика (теоретические и практические аспекты)».

В рамках освещения основной темы форума были детально рассмотрены последние изменения и дополнения, внесённые в Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», а также проанализирована и обобщена практика его применения в свете произошедших корректировок.

Участие в форуме принял руководитель аппарата Комитета Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления И. В. Бабичев, который выступил с докладом на тему «Актуальные вопросы развития законодательства о местном самоуправлении».

8 декабря 2018 года председатель Комитета А. Н. Диденко принял участие в тематической сессии «Общественное участие и вовлечение граждан в формирование комфортной городской среды, роль гражданского общества в реализации национального проекта «Жильё и городская среда» в рамках VI Общероссийского гражданского форума, где в ходе тайм-слота «Диалоги с управленцами» выступил на тему «Роль гражданского общества в формировании комфортной городской среды, в том числе развитие институтов общественного контроля за благоустройством территории муниципального образования».

17 декабря 2018 года Комитетом проведён в Государственной Думе «круглый стол» на тему «Инициативное бюджетирование как механизм поддержки местных инициатив и участия населения в решении вопросов местного значения» с участием депутатов Государ-

ственной Думы и членов Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, представителей федеральных министерств и ведомств, Счётной палаты Российской Федерации, Общественной палаты Российской Федерации, Общероссийского конгресса муниципальных образований, Общенациональной ассоциации территориального общественного самоуправления, законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, межмуниципальных объединений России, экспертного сообщества.

В ходе данного мероприятия обсудили вопросы реализации практики инициативного бюджетирования как механизма поддержки местных инициатив и участия населения в решении вопросов местного значения, повышения бюджетной грамотности населения в Российской Федерации, проблемные вопросы при проведении мероприятий, направленных на реализацию проектов инициативного бюджетирования, а также вопросы разработки основных направлений его развития в муниципальных образованиях.

15 февраля 2019 года в Государственной Думе состоялось заседание «круглого стола» на тему «Вопросы законодательного регулирования городских агломераций и межмуниципального сотрудничества» с участием депутатов Государственной Думы и членов Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, представителей федеральных министерств и ведомств, Счётной палаты Российской Федерации, Общественной палаты Российской Федерации, Общероссийского Конгресса муниципальных образований, законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, межмуниципальных объединений России, экспертного сообщества.

В ходе данного мероприятия обсудили вопросы нормативно-правового и организационного регулирования введения относительного нового института «городских агломераций», особенностей их создания, проблемы в сфере организации и деятельности, направления совершенствования и возможности дальнейшего распространения данной публично-правовой модели в целях поддержания баланса интересов федеральных, региональных и муниципальных властей и граждан, а также вопросы совершенствования межмуниципального сотрудничества, в том числе как инструмент создания и функционирования городских агломераций.

Председатель Комитета по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления А. Н. Диденко в своём выступлении отметил, что с точки зрения дальнейшего развития как агломераций

в целом, так и отдельных населённых пунктов в их составе, а также с целью обеспечения участия населения в таком развитии и управлении этими процессами, наиболее эффективной и сбалансированной, с точки зрения Комитета, представляется «смешанная модель» агломерирования, предполагающая двухуровневую систему управления в центральном городе («ядре» агломерации) в сочетании с договорной и институциональными системами взаимоотношений – коммуникационном сотрудничестве между метрополией и городами и поселениями – «спутниками» («короной» агломерации).

Комитет по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления и участники «круглого стола» сошлись во мнении, что в целях формирования правовых условий для достижения стратегических целей и задач в сфере развития городских агломераций и устранения существующих пробелов в правоприменительной практике требуется внесение соответствующих изменений в федеральное законодательство.

А. Н. Диденко также отметил, что городская агломерация это по сути территория городского округа (как правило, для городских округов с численностью населения менее 500 тыс. человек), городского округа с внутригородским делением (как правило, для городских округов с численностью населения от 500 и более тыс. человек), либо города федерального значения и прилегающих к нему муниципальных образований (городских округов, муниципальных округов (как нового проектируемого вида муниципальных образований), муниципальных районов, городских и сельских поселений), объединённых интенсивными экономическими, хозяйственными, социальными и транспортными связями.

18 марта 2019 года в Государственной Думе состоялось заседание «круглого стола» на тему «Система оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления: совершенствование нормативно-правового регулирования и механизмов практической реализации» с участием депутатов Государственной Думы и членов Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, представителей федеральных министерств и ведомств, Счётной палаты Российской Федерации, Общественной палаты Российской Федерации, законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, межмуниципальных объединений России, экспертного сообщества.

В ходе данного мероприятия участники обсудили действующую систему показателей оценки эффективности деятельности органов

местного самоуправления (должностных лиц местного самоуправления), методики их применения, формы отчётности и других документов, на основе которых осуществляется такая оценка; выявили причины, недостатки и факторы, препятствующие осуществлению эффективной, системной и объективной оценки деятельности указанных органов и должностных лиц.

Итогом стала выработка предложений по совершенствованию системы данной оценки, в том числе по установлению понятных, доступных, легко проверяемых показателей оценки эффективности работы органов местного самоуправления, привязанных к результатам их деятельности и характеризующих основные сферы их ответственности.

В ходе своего доклада председатель Комитета Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления А. Н. Диденко отметил, что перечень критериев оценки эффективности органов местной публичной власти можно считать оптимальным в том случае, если он отражает общегосударственные приоритеты, цели и задачи во взаимосвязи с целями и задачами местной власти, не выходя при этом за пределы компетенции органов местного самоуправления.

Показатели эффективности должны служить индикаторами качества и доступности услуг, оказываемых органами публичной власти населению, услуг в широком смысле этого слова, т. е. тех направлений деятельности органов публичной власти, в которых выражается социальная функция государства и местного самоуправления. Среди них обеспечение населения доступным жильём, качественным медицинским обслуживанием, образованием, дорогами, детскими садами, общественным транспортом и т. д. Для многих сельских населённых пунктов это решение проблем организации водоснабжения и газоснабжения.

Таким образом, как отметил А. Н. Диденко, результаты оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления должны, в первую очередь, побуждать федеральные и региональные органы публичной власти не поощрять или наказывать глав местных администраций муниципальных образований, а принимать меры, в том числе и в области правового регулирования, направленные на обеспечение качества жизни всех граждан, независимо от того, на территории какого муниципального образования они проживают.

Участники заседания согласились с точкой зрения Комитета, что необходимо изменить подходы к повышению результативности оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления путём установления объективно измеримых, прозрачных и понятных обществу и депутатам представительных органов муни-

ципальных образований показателей осуществления такой оценки. При этом необходимо установление таких показателей, достижение которых зависит непосредственно от деятельности органов местного самоуправления.

24 мая 2019 года в Государственной Думе при поддержке Комитета по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления состоялось заседание Экспертного совета Общенациональной ассоциации территориального общественного самоуправления (ОАГОС).

В мероприятии приняли участие более 120 человек из 73 субъектов Российской Федерации.

С приветственным словом от председателя правления Общенациональной ассоциации ТОС, президента Общероссийского Конгресса муниципальных образований (ОКМО) В. Б. Кидяева, выступила исполнительный директор ОКМО М. Н. Фанакина.

Члены Экспертного совета приняли решение о расширении деятельности работы экспертного сообщества и образовании Федерального экспертного совета (ФЭС) по местному и общественному самоуправлению и местным сообществам при Общенациональной ассоциации ТОС при поддержке Комитета Государственной Думы по федеральному устройству и вопросам местного самоуправления, Общероссийского Конгресса муниципальных образований, Всероссийского Совета местного самоуправления, Союза российских городов, Общенационального союза некоммерческих организаций, Российской муниципальной академии во взаимодействии с иными объединениями и союзами местного и общественного самоуправления и муниципальных образований.

Участники избрали почётных сопредседателей ФЭС В. Б. Кидяева и А. Н. Диденко, председателем ФЭС был избран И. В. Бабичев.

На заседании были рассмотрены общие вопросы состояния законодательства в сфере местного самоуправления и обсуждены вопросы развития территориального общественного самоуправления и внесения изменений и дополнений в нормы о территориальной организации местного самоуправления Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

14 июня 2019 года в Государственной Думе прошёл «круглый стол» на тему «О состоянии и перспективах совершенствования организации оказания первичной медико-санитарной помощи в Российской Федерации».

Основное внимание было уделено вопросам разграничения полномочий между органами государственной власти субъектов Рос-

сийской Федерации и органами местного самоуправления по оказанию первичной медико-санитарной и скорой медицинской помощи. В частности, участники мероприятия обсудили опыт и итоги реализации федерального закона от 29 ноября 2010 года № 313-ФЗ, которым организация оказания первичной медико-санитарной и скорой медицинской помощи населению была изъята из компетенции органов местного самоуправления муниципального района, городского округа и отнесена к ведению органов государственной власти субъектов Российской Федерации: как данная реформа отразилась на качестве и доступности первичной медико-санитарной и скорой медицинской помощи, требуется ли корректировка указанного разграничения компетенции и т. д.

В настоящее издание включены основные материалы (рекомендации) по итогам проведённых Комитетом Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления с начала седьмого созыва Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации (октябрь 2016 года) мероприятий, по которым Комитет выступал организатором, а именно:

– совещание на тему «Вопросы законодательного регулирования института старост как формы участия граждан в осуществлении местного самоуправления» (г. Оренбург Оренбургской области, 26 июня 2017 года);

– парламентские слушания на тему «Комплексное развитие моногородов» (г. Москва, 13 ноября 2017 года);

– «круглый стол» на тему «Автомобильные дороги местного значения: вопросы строительства, реконструкции, ремонта и содержания» (г. Москва, 11 декабря 2017 года);

– «круглый стол» на тему «Стратегическое планирование развития территорий, являющихся опорными пунктами развития Северного морского пути (Мурманск, Архангельск, Диксон, Дудинка, Игарка, Нордвик, Тикси, Амбарчик, Певек, бухта Провидения)» (г. Дудинка Красноярского края, 28 июня 2018 года);

– «круглый стол» на тему «Вопросы организации и деятельности городских округов с внутригородским делением» (г. Челябинск Челябинской области, 2 ноября 2018 года);

– «круглый стол» на тему «Инициативное бюджетирование как механизм поддержки местных инициатив и участия населения в решении вопросов местного значения» (г. Москва, 17 декабря 2018 года);

– «круглый стол» на тему «Вопросы законодательного регулирования городских агломераций и межмуниципального сотрудничества» (г. Москва, 15 февраля 2019 года);

– «круглый стол» на тему «Система оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления: совершенствование нормативно-правового регулирования и механизмов практической реализации» (г. Москва, 18 марта 2019 года);

– федеральные экспертные слушания «Территориальное устройство местного самоуправления и местные сообщества» Федерального экспертного совета по местному и общественному самоуправлению и местным сообществам при Общественной ассоциации территориального общественного самоуправления (г. Москва, 24 мая 2019 года);

– «круглый стол» на тему «О состоянии и перспективах совершенствования организации оказания первичной медико-санитарной помощи в Российской Федерации» (г. Москва, 14 июня 2019 года).

Более полная подборка материалов по указанным мероприятиям размещена на официальном сайте Комитета в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» по адресу: <http://www.komitet4.km.duma.gov.ru/>.

**Председатель
Комитета Государственной Думы
по федеративному устройству
и вопросам местного самоуправления
(член фракции ЛДПР)**

А. Н. Диденко

СОВЕЩАНИЕ НА ТЕМУ
«ВОПРОСЫ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ
ИНСТИТУТА СТАРОСТ КАК ФОРМЫ УЧАСТИЯ ГРАЖДАН
В ОСУЩЕСТВЛЕНИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ»
(г. Оренбург, Оренбургская область,
26 июня 2017 года)

*Утверждены решением
Комитета Государственной Думы
по федеративному устройству
и вопросам местного самоуправления
от 14 сентября 2017 г. № 37/19*

РЕКОМЕНДАЦИИ
совещания на тему «Вопросы законодательного
регулирования института старост как формы участия граждан
в осуществлении местного самоуправления»

Активность населения, его включенность в решение вопросов местного значения являются одним из залогов успешности муниципального управления. Формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия населения в осуществлении местного самоуправления гарантированы Конституцией нашей страны (статья 32) и закреплены в Федеральном законе от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ).

Пока далеко не во всех регионах России соответствующие практики получили широкое распространение и поддержку со стороны органов местного самоуправления и органов государственной власти. В этой связи крайне важно, что Президент Российской Федерации Владимир Путин в своём ежегодном Послании Федеральному Собранию, оглашённом в декабре 2013 года, выделил особую роль участия населения в самоуправлении и подчеркнул необходимость «поддерживать гражданскую активность на местах, в муниципалитетах, чтобы

у людей была реальная возможность принимать участие в управлении своим посёлком или городом, в решении повседневных вопросов, которые на самом деле определяют качество жизни».

В ежегодном послании Федеральному Собранию 2016 года Президент Российской Федерации Владимир Путин отметил, что «нужно ценить взыскательную, заинтересованную, деятельную позицию граждан». Он подчеркнул важность гражданских инициатив: «...нужно поддержать граждан, которые готовы присоединиться к проектам благоустройства. Важно, чтобы гражданское общество активно участвовало и в решении таких задач, как совершенствование природоохранного законодательства, сохранение редких видов животных и растений, создание гуманной системы обращения с бездомными животными».

Конституционные принципы о многообразии форм организации местного самоуправления, в том числе многообразии форм участия населения в решении вопросов местного значения, определяют возможность реализации населением и иных, помимо названных законодательством, форм своего участия в местной жизни – как уже сложившихся, базирующихся на местных традициях, так и новых, связанных с усложнением и развитием взаимодействия между членами сообщества.

Содействие общественным инициативам в самых разных формах позволяет муниципалитетам получать преимущества для местного развития.

Участники совещания, рассмотрев и обсудив особенности формирования и функционирования института старост в различных субъектах Российской Федерации, взаимодействия старост с органами местной власти при решении возложенных на них задач, направления совершенствования законодательства о местном самоуправлении в части использования потенциала института старост для расширения участия граждан в жизни местных сообществ, отмечают следующее.

Сельские старосты – один из старейших институтов российского права. Этот термин встречается в юридических и летописных памятниках уже в XI веке. Термин староста, разумеется, за столетия менял своё правовое содержание, но основные черты, составлявшие элементы правового статуса этого публичного лица, сохранили своё значение. Подобными элементами являются: тесная связь с *миром*; личная заинтересованность в местных делах, обусловленная самим фактом проживания в общине; и самая непосредственная зависимость от местного сообщества, от жителей – то есть всё то, что, как принято считать, составляет сущность местного самоуправления.

Понятие о должности старосты было возвращено в российское законодательство указом Президента Российской Федерации от 26 октября 1993 года № 1760. В этом документе термин староста использовался в качестве эквивалента обозначения должности главы администрации или мэра.

Во второй половине 1990-х годов, в период, когда российские регионы имели значительные полномочия по законодательному регулированию местного самоуправления на своей территории, эта форма организации местной власти приобрела достаточно широкое распространение.

К концу 1990-х годов в ряде регионов сложилась довольно развитая система организации деятельности старост сельских населённых пунктов. В этой системе староста являлся представителем (главой) территориального общественного самоуправления в сельской местности. Статус старосты мог достаточно подробно регламентироваться нормативными документами субъекта Российской Федерации. Материальное стимулирование деятельности старост возлагалось в значительной степени на местные бюджеты. Организационное, методическое и информационное обеспечение работы сельских старост осуществлялось в основном органами исполнительной власти субъекта Российской Федерации.

С принятием Федерального закона № 131-ФЗ вопросы регулирования правоотношений в сфере организации местной власти оказались в значительной степени централизованными на уровне Федерации. При этом федеральный законодатель предоставил довольно широкий перечень способов участия населения в осуществлении местного самоуправления. Однако институт сельских старост прямого закрепления в федеральном законодательстве не получил и в контексте законодательства о местном самоуправлении рассматривается рядом субъектов Российской Федерации как иная форма участия населения в осуществлении местного самоуправления (статья 33 Федерального закона № 131-ФЗ).

Этот факт законодательства в совокупности с нормой части 1 статьи 6 Федерального закона № 131-ФЗ, согласно которой на уровне субъектов Российской Федерации вопросы организации местного самоуправления могут регулироваться только по предметам, прямо определённым федеральным законодателем, послужил в ряде случаев основанием для вывода о невозможности дальнейшего существования и развития института сельских старост, поскольку он определяется региональным законом без соответствующего делегирования таких прав субъектам Федерации Федеральным законом № 131-ФЗ. Этот вывод был воспринят немалым количеством муниципальных

образований в качестве повода для того, чтобы прекратить организационную и финансовую поддержку старост в сельских населённых пунктах.

По информации Министерства юстиции Российской Федерации, по состоянию на начало 2017 года сельские старосты назначены (избраны) и действуют в 24,1 тыс. сельских населённых пунктах, охватывающих около 4,3 тыс. муниципальных образований (из которых 3,8 тыс. – сельские поселения) в пределах 42 субъектов Российской Федерации. Данный институт получил наибольшее распространение в Удмуртской и Чувашской Республиках, Владимирской, Вологодской, Ленинградской, Тверской, Тульской и Нижегородской областях, причём в Тверской области (7,1 тыс.) и Удмуртской Республике (2,1 тыс.) они действуют в большинстве сельских населённых пунктов.

Данный институт в целом востребован в субъектах Российской Федерации, где сельские поселения представляют собой достаточно крупные территориальные образования, охватывающие большое число находящихся на существенном удалении друг от друга населённых пунктов, в которых прямые коммуникации между населением и органами местного самоуправления затруднены в силу указанных обстоятельств. При этом в субъектах Российской Федерации с достаточно компактными поселениями (в частности, в регионах Южного и Северо-Кавказского федеральных округов) институт сельских старост развития не получил.

Поскольку в федеральном законодательстве нет правовой регламентации деятельности сельских старост, на региональном уровне формируются различные подходы к пониманию их правового статуса и предназначения.

Регулирование правового статуса сельских старост осуществляется преимущественно в законодательном порядке. Количество субъектов Российской Федерации, нормативно регламентирующих статус сельских старост, невелико. Это Алтайский, Забайкальский, Ставропольский края, Вологодская, Кемеровская, Ленинградская, Магаданская, Новосибирская, Оренбургская, Ульяновская области, Ненецкий автономный округ.

На сегодняшний день действует порядка одиннадцати законов субъектов Федерации о сельских старостах, а также несколько нормативных правовых актов подзаконного характера, развивающих их положения. В большинстве указанных выше субъектов Российской Федерации приняты специальные нормативные правовые акты, которые посвящены различным аспектам правового статуса сельских старост. Некоторые субъекты Российской Федерации упоминают о сельских старостах при характеристике отдельных вопросов орга-

низации местного самоуправления на своей территории (Магаданская область, Ненецкий автономный округ), иных форм местного самоуправления (Ленинградская область).

Анализ регионального законодательного регулирования деятельности сельских старост показывает, что отсутствует единое понимание предназначения этого правового института. В регионах нет чёткого понимания того, насколько деятельность сельских старост должна быть независимой и самостоятельной от органов местного самоуправления и органов государственной власти субъекта Российской Федерации. В связи с этим в действующем региональном законодательстве можно выделить три модели правового статуса сельских старост: сельский староста – форма участия населения в осуществлении местного самоуправления (Забайкальский край, Кемеровская область, Ленинградская область, Ненецкий автономный округ); сельский староста – должность муниципальной службы (в данном случае муниципальные служащие дополнительно исполняют обязанности сельского старосты); сельский староста – представитель населения, проживающего на территории сельских населённых пунктов, который оказывает воздействие высшему должностному лицу субъекта Российской Федерации в реализации его полномочий в сфере организации местного самоуправления (Оренбургская и Ульяновская области).

Отметим, что только в рамках первой модели староста является формой участия населения в осуществлении местного самоуправления, является институтом местного самоуправления и подпадает под действие Федерального закона № 131-ФЗ; по второй модели староста – муниципальный служащий, осуществляющий свои полномочия в рамках территориального органа местной администрации. Что касается старосты как представителя населения в населённом пункте, участвующего в осуществлении государственной власти (третья модель), то такой староста не является институтом местного самоуправления и не подпадает под регулирование норм Федерального закона № 131-ФЗ. Вообще же говоря, такая правовая форма, как *участие населения в осуществлении полномочий государственной власти* неизвестна действующему федеральному праву, за исключением присяжных заседателей, которые таковым институтом являются.

По-разному решается в региональном законодательстве вопрос о порядке избрания (назначения) сельских старост.

Как правило, в законодательстве субъектов предусмотрено формирование института сельских старост выборным путём, однако не исключено и их назначение.

Лицом, уполномоченным назначить на указанную должность, может быть как высшее должностное лицо субъекта Российской

Федерации (Ульяновская область), так и глава сельского поселения (Кемеровская область). При этом, как правило, учитывается мнение жителей населённого пункта.

Некоторые субъекты Российской Федерации определяют условия, ограничивающие возможности избрания сельских старост. Например, ограничения могут быть связаны с численностью населения населённого пункта и отдалённостью от административного центра.

Так, согласно статье 2 Закона Вологодской области от 10 июля 2013 г. № 3121-ОЗ «О старостах населённых пунктов Вологодской области», староста избирается на территории населённого пункта с численностью населения не менее 10 человек, либо на территории, включающей несколько входящих в состав одного поселения населённых пунктов с общей численностью населения не менее 10 человек, либо на определяемой решением собрания граждан части территории населённого пункта с численностью населения более 100 человек, на которой проживает не менее 10 человек.

В соответствии со статьёй 3 Закона Оренбургской области от 12 ноября 2013 г. № 1881/569-V-ОЗ «О сельских старостах в Оренбургской области» сельский староста избирается в обязательном порядке в сельских населённых пунктах, отдалённых от административного центра более чем на 10 километров.

В законодательстве субъектов Российской Федерации предусмотрены ограничения к кандидатам в сельские старосты: ценз гражданства, ценз оседлости, возрастной и имущественный цензы, избирательный ценз.

В целом субъекты Российской Федерации устанавливают ограничения для возможных кандидатов в сельские старосты, которые в подавляющем большинстве совпадают: сельским старостой не может быть избрано лицо, имеющее гражданство иностранного государства, либо получившее вид на жительство или иной документ, подтверждающий право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства; замещающее государственную должность, должность государственной службы, муниципальную должность или должность муниципальной службы; признанное недееспособным или ограниченно дееспособным на основании решения суда, вступившего в законную силу; имеющее непогашенную или неснятую судимость.

В качестве способов выдвижения кандидатур сельских старост нормы законодательства субъектов Российской Федерации схожи. Предусматривается самовыдвижение, выдвижение по предложению органа местного самоуправления сельского поселения, выдвижение жителями территории муниципального образования, на которой изби-

рается староста. В то же время законом Оренбургской области предусмотрено, например, что правом внесения кандидатуры сельского старосты обладает высшее должностное лицо субъекта или по его предложению глава муниципального района (городского округа).

Срок полномочий сельского старосты в региональных законах в целом не превышает пяти лет: от 1 года до 5 лет. В Оренбургской области данный срок приравнивается к сроку полномочий высшего должностного лица субъекта Российской Федерации. Как правило, общий срок полномочий сельского старосты осуществляется региональным законом, а установление конкретных сроков полномочий сельского старосты может быть связано с решением представительного органа сельского поселения (Забайкальский край, Ленинградская область, Магаданская область) или с положениями устава муниципального образования (Вологодская область). В качестве альтернативных в законодательстве субъекта Российской Федерации могут быть предусмотрены оба этих варианта (Ненецкий автономный округ).

В законодательстве субъектов Российской Федерации закрепляются полномочия сельских старост. К их полномочиям могут быть отнесены: представление информации, докладов о положении дел на территории соответствующего населённого пункта; взаимодействие с органами местного самоуправления; проведение встреч, личных приёмов, собраний с жителями подведомственной территории; информирование жителей соответствующего населённого пункта о нормативных правовых актах по вопросам осуществления на подведомственной территории местного самоуправления, об изменениях в законодательстве, в том числе касающихся прав и обязанностей жителей подведомственной территории; об информации по вопросам обеспечения безопасности жителей, полученной от органов местного самоуправления и государственных органов; содействие в реализации на подведомственной территории муниципальных правовых актов, федерального законодательства, нормативных правовых актов органов государственной власти субъекта Российской Федерации, муниципальных правовых актов, связанных с решением вопросов местного значения муниципального образования; содействие в реализации прав и законных интересов населения, проживающего на подведомственной территории, оказание помощи (организационной, информационной) жителям соответствующего сельского населённого пункта при их обращениях в органы государственной власти, органы местного самоуправления.

Как правило, перечень этих полномочий открыт. Может быть, например, указано, что староста осуществляет иные полномочия, установленные нормативным правовым актом высшего должност-

ного лица субъекта Российской Федерации (Оренбургская область) либо уставом муниципального образования и принимаемыми в соответствии с ним муниципальными правовыми актами (Вологодская область), муниципальными правовыми актами (Ненецкий автономный округ).

В ряде субъектов Российской Федерации (Забайкальский край, Ленинградская область, Магаданская область) предусмотрен иной подход: направления деятельности сельских старост, полномочия, порядок взаимодействия с органами местного самоуправления надлежит определить представительному органу сельского поселения своим решением.

В отдельных субъектах Российской Федерации осуществляется координация деятельности сельских старост. При этом субъект, непосредственно занимающийся данной деятельностью, различен. Это может быть, например, общественный совет старост при высшем должностном лице субъекта Российской Федерации, созданный в целях координации деятельности старост, усиления внимания к их работе, оказания им практической помощи в осуществлении своих полномочий, обобщения и распространения опыта работы старост (Вологодская область). В Ульяновской области координация работы с сельскими старостами возложена на областное государственное бюджетное учреждение – «Агентство по развитию сельских территорий Ульяновской области».

Анализ полномочий сельских старост, установленных в региональных законах, показывает, что в субъектах Российской Федерации сформировалось общее представление о роли, которую занимают сельские старосты. В то же время отдельные из сформулированных полномочий имеют весьма общий характер, что ставит под сомнение их эффективную реализацию.

Анализ финансового обеспечения деятельности сельских старост показал, что субъекты Российской Федерации по-разному регламентируют данный вопрос в своих правовых актах. Предусматривается осуществление финансирования деятельности сельских старост как за счёт средств местного бюджета, что более распространено (Алтайский край, Забайкальский край, Вологодская область, Ленинградская область, Ставропольский край, Магаданская область), так и за счёт средств регионального бюджета (Оренбургская область, Ульяновская область).

Региональным законодательством для сельских старост могут быть предусмотрены вознаграждение, дополнительные выплаты и меры социальной поддержки. При этом не исключается осуществление сельскими старостами деятельности на общественных началах.

В некоторых субъектах Российской Федерации сельским старостам определены меры социальной поддержки. Так в Ульяновской области сельским старостам предоставляются: ежемесячная денежная выплата в размере стоимости единого месячного социального билета, используемого в соответствии с законодательством области при осуществлении регулярных перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом по муниципальным и межмуниципальным маршрутам таких перевозок; ежемесячная денежная компенсация расходов на оплату занимаемых жилых помещений, а также расходов на отопление (для лиц, проживающих в жилых помещениях с печным отоплением, – расходов на оплату приобретаемого твёрдого топлива и услуг по его доставке) и освещение указанных жилых помещений в размере 325 рублей. Механизм предоставления указанных мер социальной поддержки регулируется Порядком предоставления мер социальной поддержки сельским старостам, утверждённом постановлением правительства области.

В Ставропольском крае институт сельских старост отнесён к должностям муниципальной службы. Соответственно финансирование сельских старост регулируется нормами об оплате труда муниципального служащего. При этом дополнительной выплатой муниципального служащего является ежемесячная надбавка к должностному окладу за исполнение должностных обязанностей уполномоченного представителя главы муниципального образования в населённом пункте (управляющего, старосты), которая устанавливается только в случае отсутствия в штатном расписании должности уполномоченного представителя главы муниципального образования в населённом пункте (управляющего, старосты) муниципального образования, состоящего из нескольких населённых пунктов.

Представляется, что было бы целесообразно финансовое обеспечение деятельности сельских старост осуществлять через институт самообложения, закреплённый в статье 56 Федерального закона № 131-ФЗ.

В целом можно сделать вывод о том, что законодательство субъектов Российской Федерации, касающееся порядка организации деятельности сельских старост, разноплановое. Анализ регионального законодательного регулирования деятельности сельских старост показывает, что отсутствует единое понимание как по ключевым, включая представление о статусе старосты и способов его избрания (назначения), об объёме его полномочий (прав), о контроле за его деятельностью со стороны жителей и органов местного самоуправления, так и по менее значимым вопросам функционирования этого правового института.

Кроме этого, отсутствие в Федеральном законе № 131-ФЗ указания на правовые основания деятельности сельских старост и единообразия регулирования основ статуса старосты как формы участия населения в осуществлении местного самоуправления ставит вопрос о правомерности действующей региональной практики.

Учитывая вышеизложенное, представляется целесообразным закрепить в Федеральном законе № 131-ФЗ правовые основы регулирования института сельских старост. Большинство участников совещания высказалось в поддержку этого предложения. Должен быть чётко прописан статус старосты сельского населённого пункта.

В действующем региональном законодательстве староста выступает как выборное должностное лицо местного самоуправления, как муниципальный служащий или должностное лицо местного самоуправления, назначаемое на должность по контракту, как единственный орган территориального общественного самоуправления, как государственный гражданский служащий субъекта Российской Федерации либо работник отраслевого либо территориального (префектуры) органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации, не являющийся гражданским служащим, работник государственного или муниципального учреждения. Указанные институты в достаточной мере урегулированы действующим законодательством, и никак не соотносятся со старостой сельского населённого пункта как формой участия граждан в осуществлении местного самоуправления. Таким образом, все перечисленные варианты статусов старосты – это сущностно разные статусы, которым сопутствуют разные наборы полномочий.

Мы полагаем, что институт старосты должен быть самостоятельным институтом местного самоуправления как форма участия населения в осуществлении местного самоуправления и решении вопросов местного значения.

Законодательно следует закрепить, что староста назначается представительным органом поселения, городского округа, в состав которого входит данный сельский населённый пункт, по представлению схода граждан сельского населённого пункта. Именно назначение, а не выборы (которые не предусмотрены в данном случае действующим избирательным законодательством, а потому не могут быть муниципальными выборами в полном смысле этого слова) представляется предпочтительным.

При этом целесообразно отметить, что староста, если полагать этот институт как форму участия населения в осуществлении местного самоуправления и в решении вопросов местного значения, не может быть выборным должностным лицом местного самоуправления

и муниципальным служащим. В соответствии со статьёй 2 Федерального закона № 131-ФЗ выборное должностное лицо местного самоуправления – это должностное лицо местного самоуправления, избираемое на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании на муниципальных выборах, либо представительным органом муниципального образования из своего состава, либо представительным органом муниципального образования из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса, либо на сходе граждан, осуществляющем полномочия представительного органа муниципального образования, и наделённое собственными полномочиями по решению вопросов местного значения. Под это определение подпадает только одно лицо – глава муниципального образования. Муниципальная служба – это профессиональная деятельность граждан, которая осуществляется на постоянной основе на должностях муниципальной службы, замещаемых путём заключения трудового договора (контракта). Муниципальным служащим является гражданин, исполняющий в порядке, определённом муниципальными правовыми актами в соответствии с федеральными законами и законами субъекта Российской Федерации, обязанности по должности муниципальной службы за денежное содержание, выплачиваемое за счёт средств местного бюджета.

Что касается полномочий, срока полномочий, ответственности, а также иных вопросов деятельности старосты сельского населённого пункта, то целесообразно, чтобы это определялось нормативным правовым актом представительного органа поселения, городского округа в соответствии с законом субъекта Российской Федерации. Поскольку в каждом субъекте Российской Федерации может существовать своя специфика функционирования этого института, ведущую роль в регулировании указанных вопросов следует оставить за органами местного самоуправления.

Вместе с тем на федеральном уровне следует установить, как будут учитываться предложения сельского старосты при формировании бюджета муниципального образования и предложения в программы и планы социально-экономического развития муниципального образования.

**ПАРЛАМЕНТСКИЕ СЛУШАНИЯ
НА ТЕМУ «КОМПЛЕКСНОЕ РАЗВИТИЕ
МОНОГОРОДОВ»
(г. Москва, 13 ноября 2017 года)**

*Утверждены решением
Комитета Государственной Думы
по федеративному устройству
и вопросам местного самоуправления
от 7 декабря 2017 г. № 46/9*

**РЕКОМЕНДАЦИИ
парламентских слушаний на тему
«Комплексное развитие моногородов»**

Участники парламентских слушаний, рассмотрев и всесторонне обсудив вопросы комплексного развития моногородов, отмечают следующее.

Феномен моногородов исторически сопровождал процессы индустриализации в России. Долгие годы отдельные производства и предприятия являлись ведущим фактором образования и развития городов в различных регионах страны, а также экономического развития соответствующих территорий. Необходимо отметить особый вклад моногородов в систему территориальной организации и расселения населения страны и традиционность моногородов для российской экономики.

В качестве основных этапов развития монопрофильных городов можно выделить:

– XVII–XVIII вв., на протяжении которых происходило интенсивное промышленное освоение регионов страны, в первую очередь Центра и Урала, посредством организации новых производств и заводов на территориях (Челябинск, Тула, Златоуст), ставших впоследствии крупными городами и (или) оставшихся в статусе моногорода (Ирбит, Аша и др.);

– XVIII–XIX вв. – активный период создания мануфактур, ориентированных, среди прочего, на продукцию лёгкой промышлен-

ленности, на Северо-Западе и в Центральной части государства (Шуя, Орехово-Зуево, Гжель и др.);

– первая половина XX в. ознаменовалась временем великой социалистической индустриализации и созданием заводов – городов (Магнитогорск, Воркута, Апатиты, Новокузнецк и др.), сформировавших основу для развития тяжёлой промышленности и военнотехнического паритета СССР в мире, а также создавших современную основу безопасности Российской Федерации;

– вторая половина XX в. – замедление темпов экономического роста в конце 50-х – начале 60-х гг. повлекли не столько создание новых моногородов, сколько создание предприятий, ставших впоследствии градообразующими на территориях малых и средних городов (Ковдор, Оленегорск, Пикалево и др.), за исключением ЗАТО и наукоградов;

– период 1990-х – начала 2000-х гг. – инерция и «угасание» социально-экономической деятельности на территории моногородов;

– настоящее время – разработка направлений поддержки и восстановления социально-экономической устойчивости моногородов.

При этом следует отметить, что формирование и поддержка моногородов на протяжении всех периодов их развития являлись стратегическим вектором государственной политики страны, поскольку сами производства, открываемые в моногородах, имели для страны весьма высокое долгосрочное значение.

Следует отметить, что интерес к моногородам в современной России возник впервые в связи с крупномасштабным экономическим кризисом конца 1990-х гг., последствия которого сильнее всего ощутили именно монопрофильные территории.

В 2002 году Правительство Российской Федерации поставило перед градообразующими предприятиями задачу разработки индивидуальной концепции реструктуризации и дальнейшего развития, что явилось одним из первых шагов, направленных на поддержку моногородов.

Однако последствия мирового финансового кризиса 2008–2009 гг. внесли свои коррективы и осложнили ситуацию в монопрофильных муниципальных образованиях.

Как следствие, методом снижения издержек градообразующих предприятий становилось, как правило, сокращение численности персонала. Но это не всегда способствовало решению проблем моногородов и часто создавало дополнительную напряжённость на рынке труда.

После событий 2009 года в городе Пикалево Ленинградской области (*протест работников металлургического завода, который при-*

вёл к перекрытию федеральной трассы) Правительством Российской Федерации была разработана специальная программа поддержки моногородов.

В рамках антикризисных действий Правительства Российской Федерации в 2010–2011 гг. при финансовой поддержке из федерального бюджета осуществлялись отдельные мероприятия, направленные на улучшение социально-экономического положения моногородов, в частности, реализовывались комплексные инвестиционные планы развития моногородов и было организовано ведение комплексного мониторинга социально-экономического положения в моногородах с использованием ГАС «Управление», были утверждены критерии отнесения муниципальных образований к моногородам и их перечень.

Прямая поддержка моногородов осуществлялась Министерством финансов Российской Федерации в рамках основных направлений антикризисных действий Правительства Российской Федерации, предусматривающих выделение средств из федерального бюджета в форме дотации на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации и (или) бюджетных кредитов 31 субъекту Российской Федерации в общей сумме 17,2 млрд рублей, в том числе в 2010 году – дотации в общей сумме 10 млрд рублей, бюджетные кредиты – 5,7 млрд рублей; в 2011 году – дотации в общей сумме 1,5 млрд рублей. В 2012 году это направление финансирования не было заложено в федеральный бюджет. В 2013 году из-за затяжного падения цен на ряд экспортных товаров (особенно металлов) многие моногорода столкнулись с новыми трудностями.

Таким образом, решение проблемы моногородов является, среди прочего, и фактором социально-экономической и политической стабильности, что подтверждает и Послание Президента Российской Федерации В. В. Путина Федеральному Собранию Российской Федерации от 12 декабря 2013 года, где было сказано о необходимости «...представить предложения по комплексному развитию моногородов, по реализации здесь инвестиционных проектов с предложениями по источникам финансирования, по снятию напряжения на рынке труда и адресному содействию малому и среднему бизнесу».

С учётом поручения Президента Российской Федерации в рамках реализации вышеуказанного Послания приоритетная программа «Комплексное развитие моногородов» включена в перечень основных мероприятий подпрограммы «Инвестиционный климат» государственной программы Российской Федерации «Экономическое развитие и инновационная экономика».

Постановлением Правительства Российской Федерации от 29 июля 2014 г. № 709 (далее – Постановление № 709) утверждены категории монопрофильных муниципальных образований Российской Федерации в зависимости от рисков ухудшения их социально-экономического положения. Согласно данному постановлению Правительства Российской Федерации установлены три категории монопрофильных муниципальных образований:

1) монопрофильные муниципальные образования (моногорода) с наиболее сложным социально-экономическим положением;

2) монопрофильные муниципальные образования (моногорода), которые не вошли в 1 и 3 категории таких муниципальных образований и (или) в которых имеются риски ухудшения социально-экономического положения;

3) монопрофильные муниципальные образования (моногорода) со стабильной социально-экономической ситуацией.

Согласно Постановлению № 709 критериями отнесения муниципального образования Российской Федерации к монопрофильным являются:

а) муниципальное образование соответствует одновременно следующим критериям:

муниципальное образование имеет статус городского округа или городского поселения, за исключением муниципальных образований, в которых в соответствии с законом субъекта Российской Федерации находится законодательный (представительный) орган власти субъекта Российской Федерации;

численность постоянного населения муниципального образования превышает 3 тыс. человек;

численность работников одной из организаций (одного из филиалов юридического лица в муниципальном образовании или нескольких организаций), осуществляющих на территории муниципального образования один и тот же вид основной экономической деятельности или деятельность которых осуществляется в рамках единого производственно-технологического процесса) достигала в период 5 лет, предшествующих дате утверждения перечня монопрофильных муниципальных образований Российской Федерации (моногородов), предусмотренного пунктом 1 Постановления № 709, 20 % среднесписочной численности работников всех организаций, осуществляющих деятельность на территории муниципального образования;

осуществление одной из указанных организаций (одним из филиалов юридического лица в муниципальном образовании или нескольких организаций) деятельности по добыче полезных ископае-

мых (кроме нефти и газа), и (или) производству, и (или) переработке промышленной продукции;

б) муниципальное образование включено по состоянию на 1 января 2014 года в перечень монопрофильных муниципальных образований Российской Федерации (моногородов) и относится к категориям 1 или 2 монопрофильных муниципальных образований Российской Федерации (моногородов) в зависимости от рисков ухудшения их социально-экономического положения.

В настоящее время, по информации Минюста России в Российской Федерации действуют 22 283 муниципальных образования, в том числе:

18 072 сельских поселения (из которых 10 имеют статус моногорода);

1 574 городских поселения (из которых 186 имеют статус моногорода);

565 городских округов (из которых 123 имеют статус моногорода), из них 40 городских округов со статусом закрытых административно-территориальных образований (далее – ЗАТО) (из которых 7 имеют статус моногорода).

Всего в соответствии с распоряжением Правительства Российской Федерации от 29 июля 2014 г. № 1398-р в перечень моногородов входит 319 муниципальных образований, из которых:

1. В перечень монопрофильных муниципальных образований Российской Федерации **с наиболее сложным социально-экономическим положением** (в том числе во взаимосвязи с проблемами функционирования градообразующих организаций) входит 100 муниципальных образований (61 городское поселение, 32 городских округа, 7 сельских поселений), в числе которых некогда развитые муниципальные образования: городской округ – город Тольятти Самарской области, городской округ – город Димитровград Ульяновской области, городское поселение – город Пикалево Ленинградской области и др.

2. В перечень монопрофильных муниципальных образований Российской Федерации, **в которых имеются риски ухудшения социально-экономического положения** входит 148 муниципальных образований: 84 городских поселения, 61 городской округ (в том числе такие как: город Яровое Алтайского края, город Саянск Иркутской области, город Ленинск-Кузнецкий Кемеровской области, город Зеленогорск Красноярского края, город Вольск Саратовской области и др.), 3 сельских поселения.

3. В перечень монопрофильных муниципальных образований Российской Федерации **со стабильной социально-экономической**

ситуацией входит 71 муниципальное образование: 41 городское поселение, 30 городских округов (город Губкин Белгородской области, город Новокузнецк Кемеровской области, город Норильск Красноярского края, город Лебедянь Липецкой области и др).

Согласно Постановлению Правительства Российской Федерации от 5 июля 2001 г. № 508 «Об утверждении перечня закрытых административно-территориальных образований и расположенных на их территориях населённых пунктов» города Зеленогорск, Железногорск Красноярского края, Заречный Пензенской области, Северск Томской области, Озёрск, Трехгорный, Снежинск Челябинской области, наряду со статусом монопрофильных муниципальных образований (2 и 3 категорий), имеют статус ЗАТО.

Крупнейшим моногородом по численности населения является город Тольятти (711 тыс. человек). Ещё в 6 моногородах численность населения находится в диапазоне 200–500 тыс. человек (Новокузнецк, Набережные Челны, Магнитогорск, Нижний Тагил, Череповец, Нижнекамск). Большинство этих городов относятся к т. н. «зеленой» зоне – городам со стабильным положением.

Вместе с тем, два города – Череповец и Набережные Челны – отнесены к «красной зоне» (города с наиболее сложной ситуацией) в связи с сокращением персонала градообразующими организациями и неблагоприятной конъюнктурой рынков, на которых они работают.

Самым маленьким моногородом России по численности населения является пос. Беринговский (Чукотский автономный округ), где проживает порядка 800 человек (монопрофильное поселение со специализацией в угледобыче). Больше всего таких «сверхмалых» моногородов – в Северо-Западном федеральном округе (моногорода, специализирующиеся на производстве лесо- и пиломатериалов, а также строительных материалов).

В моногородах проживает 13,2 млн человек (около 10 % населения страны). Численность экономически активного населения составляет 7,4 млн человек. Средний уровень безработицы в моногородах превышает среднероссийский уровень более чем в 1,6 раза.

Моногорода расположены в 61 из 85 субъектов Российской Федерации во всех федеральных округах. В наибольшей степени (более 50 %) они сосредоточены на территориях Приволжского, Сибирского и Центрального федеральных округов (81, 66 и 61 город соответственно), в которых проживают почти 64 % населения моногородов.

Если в среднем по стране в моногородах проживает около 10 % населения, то в регионах Приволжского федерального округа этот показатель составляет 14 %, а в регионах Сибирского федерального округа – 16 %.

Кроме того, на территориях Приволжского и Сибирского федеральных округов находится значительное количество «проблемных» моногородов, относящихся к первой и второй категориям.

В Северо-Западном, Уральском, и Дальневосточном федеральных округах размещено 102 моногорода (41, 37 и 24 города соответственно).

Моногорода Уральского федерального округа являются самыми крупными в стране по численности населения (в значительной степени это обусловлено их отраслевой специализацией – металлургия, машиностроение, оборонная промышленность). Средняя численность населения уральского моногорода составляет 65,6 тыс. человек, а в шести моногородах численность жителей превышает 100 тысяч. На моногорода данного округа приходится порядка 20 % всего населения.

Наименьшее количество моногородов в Южном и Северо-Кавказском федеральных округах (5 и 4 города соответственно).

Средняя по стране численность населения моногорода составляет около 40 тыс. человек. Кроме того, в экономически «стабильных» моногородах («зелёная» зона) численность населения в среднем выше, чем в менее благополучных городах. По экспертным оценкам, средняя численность населения городов «зелёной» зоны в начале 2016 года составляла около 60 тыс. человек, а городов «красной» и «жёлтой» зоны – 34–36 тыс. человек.

Согласно Постановлению № 709, для включения нового муниципального образования в перечень моногородов необходимо, чтобы численность населения в данном образовании составляла не менее трёх тысяч человек.

Но поскольку численность населения ряда моногородов сокращается, и, кроме того, некоторые малые поселения были включены в список моногородов до вступления в силу этого ограничения, сейчас существует 18 моногородов с численностью населения менее трёх тысяч человек. Большинство этих городов относятся к «красной» зоне – к городам с наиболее сложным положением.

Большая часть моногородов (84 города из 319, или 26,3 %) имеет специализацию в сфере металлургии, включая добычу и обработку металлических руд, цветную и чёрную металлургию, производство редких металлов. Ещё 59 моногородов (18,5 %) имеет машиностроительную специализацию – производство транспортных средств, оборудования и др.

В целом, в моногородах с металлургической и машиностроительной специализацией проживает около 60 % населения моногородов.

Кроме этого, ещё по 37–38 моногородов (по 12 %) специализируются в сфере деревообработки (включая лесозаготовки, лесопильные

производства, производство бумаги и пр.) и производстве неметаллической продукции (строительных материалов, стеклянных и керамических изделий).

Как правило, моногорода с такой специализацией имеют меньшую численность населения, чем «машиностроительные» и «металлургические» моногорода, и поэтому их население составляет только 10,2 % от общей численности проживающих в моногородах.

Среди более «редких» отраслей специализации моногородов – оборонные производства (производство оружия и боеприпасов, спецхимия – в восьми моногородах), атомная отрасль (производство ядерных материалов, атомная энергетика, научные исследования в атомной отрасли – в семи моногородах) и транспорт (деятельность филиалов ОАО «РЖД» – в четырёх моногородах). В общей сложности в моногородах с такой специализацией проживает почти 8 % от общей численности населения моногородов.

При этом лишь 2 из 11 рассматриваемых отраслевых групп моногородов характеризуются высокой долей городов со стабильной социально-экономической ситуацией – это монопрофильные муниципальные образования со специализацией в пищевой промышленности и в атомной отрасли.

Например, среди городов с «атомной» специализацией к «зелёной» зоне относятся 71 % моногородов, а среди городов со специализацией в пищевой промышленности – 47 %. Большинство «благополучных» моногородов со специализацией в пищевой промышленности находятся в Приволжском федеральном округе (Нижегородская, Оренбургская, Пензенская области, Республика Мордовия) и Центральном федеральном округе (Брянская, Липецкая, Тамбовская области). «Стабильные» моногорода со специализацией в атомной промышленности находятся в Челябинской, Томской, Тверской областях (население «стабильных» городов с данными видами специализации – 3 % от общей численности населения моногородов).

Преобладание «стабильных» моногородов среди монопрофильных образований с такой специализацией в значительной степени связано со стабильностью спроса на продукцию градообразующих предприятий данных отраслей. Вместе с тем, среди моногородов со специализацией в пищевой промышленности и атомной отрасли есть и примеры «проблемных» производств, что связано с приостановлением или прекращением деятельности градообразующего предприятия (например, в пос. Петровский Ивановской области) или с сокращением объёмов производства и персонала предприятия (г. Краснокаменск Забайкальского края).

Три отраслевые группы моногородов, где градообразующие предприятия специализируются в деревообрабатывающей, текстильной и оборонной промышленности, выделяются относительно высокой долей городов с наиболее сложным социально-экономическим положением («красная» зона).

Например, среди моногородов со специализацией в сфере деревообработки к «красной» зоне относятся 47 %, с текстильной специализацией – 42 %. Большинство «проблемных» деревообрабатывающих производств расположены в Республике Карелия, Архангельской и Брянской областях, а текстильных – в Ивановской, Владимирской, Ярославской областях.

Основные причины сложной социально-экономической обстановки в этих городах – в устаревших производственных мощностях, не позволяющих производить конкурентоспособную продукцию в текущих условиях, в крайне высокой степени износа инфраструктуры и т. д.

К этой категории моногородов близка и такая специфическая отраслевая группа моногородов, как города с оборонной специализацией (к этой группе относятся моногорода, где градообразующие предприятия занимаются производством оружия, боеприпасов, взрывчатых веществ и т. д. в качестве основного вида деятельности). В этой группе моногородов доля городов в «зелёной» и «красной» зонах оказалась одинаковой и составила по 38 %.

Кроме этого, в целом ряде отраслевых групп моногородов (включая крупнейшие группы – металлургию и машиностроение, а также менее распространённые – производство неметаллических продуктов, угольная, химическая промышленность, транспорт) наибольшая часть моногородов относится к городам с рисками ухудшения социально-экономической ситуации. Это означает, что в случае неблагоприятных изменений на рынках, где работают компании данных отраслей, структура моногородов по степени сложности социально-экономической ситуации может резко измениться. При этом стоит учитывать, что доля населения, проживающего в городах данной категории со специализацией в указанных отраслях, составляет 37,5 % от общей численности населения моногородов.

Необходимо отметить, что количество моногородов с наиболее сложным социально-экономическим положением за 2014–2016 гг. увеличилось с 75 до 100, что, среди прочего, было указано Счётной палатой Российской Федерации по итогам проведённого экспертно-аналитического мероприятия «Анализ результативности мер, принимаемых органами государственной власти по поддержке моногородов».

В октябре 2014 года под эгидой Внешэкономбанка учреждён Фонд развития моногородов (далее – ФРМ), целью деятельности которого является формирование необходимых условий для создания новых рабочих мест и привлечения инвестиций в моногорода, развитие городской среды.

Предметом деятельности ФРМ (в рамках достижения цели его создания) являются:

- софинансирование расходов бюджетов субъектов Российской Федерации и бюджетов муниципальных образований в целях реализации мероприятий по строительству и (или) реконструкции объектов инфраструктуры, необходимых для осуществления физическими и юридическими лицами новых инвестиционных проектов в моногородах;

- содействие в подготовке и (или) участие в финансировании инвестиционных проектов в моногородах;

- выполнение функций проектного офиса по проектам развития моногородов;

- формирование команд, управляющих проектами развития моногородов, и организация их обучения;

- деятельность, способствующая улучшению социально-экономического положения в моногородах и их развитию.

По состоянию на 1 октября 2017 года ФРМ предоставлены субсидии из федерального бюджета на сумму 12,3 млрд рублей, в том числе:

- в 2014 году – 3 млрд рублей;

- в 2015 году – 4,5 млрд рублей;

- в 2016 году – 4,8 млрд рублей.

По состоянию на 5 октября 2017 года размер принятых ФРМ обязательств по основным направлениям деятельности составляет 14,9 млрд рублей, в том числе:

- 1) 10,6 млрд рублей – на основании заключённых соглашений о софинансировании расходов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований в целях реализации мероприятий по строительству и (или) реконструкции объектов инфраструктуры, необходимых для реализации новых инвестиционных проектов в моногородах:

- 982 млн рублей – Анжеро-Судженский городской округ Кемеровской области;

- 129 млн рублей – Юргинский городской округ Кемеровской области;

- 581 млн рублей – Краснотурьинский городской округ Свердловской области;

- 573 млн рублей – г. Набережные Челны Республики Татарстан;
 - 247 млн рублей – г. Луза Кировской области;
 - 225 млн рублей – Надвоицкое городское поселение Республики Карелия;
 - 598 млн рублей – г. Камешково Владимирской области;
 - 809 млн рублей – г. Череповец Вологодской области;
 - 250 млн рублей – г. Кумертау Республики Башкортостан;
 - 881 млн рублей – пгт. Селенгинск Республики Бурятия;
 - 241 млн рублей – г. Белая Холуница Кировской области;
 - 606 млн рублей – г. Каспийск Республики Дагестан;
 - 124 млн рублей – г. Набережные Челны Республики Татарстан (проект «Создание промышленного парка «Развитие»);
 - 861 млн рублей – г. Зеленодольск Республики Татарстан;
 - 739 млн рублей – г. Канаш Чувашской Республики;
 - 83 млн рублей – г. Димитровград Ульяновской области;
 - 271 млн рублей – г. Таштагол Кемеровской области;
 - 238 млн рублей – г. Белебей Республики Башкортостан;
 - 48 млн рублей – г. Заринск Алтайского края;
 - 441 млн рублей – г. Вичуга Ивановской области;
 - 1 593 млн рублей – г. Усть-Катав Челябинской области;
 - 25 млн рублей – г. Котовск Тамбовской области;
 - 98 млн рублей – г. Набережные Челны Республики Татарстан.
- 2) 1,4 млрд рублей – на основании договоров на оказание образовательных услуг по обучению команд, управляющих проектами развития моногородов;
- 3) 2,1 млрд рублей – на основании заключённых соглашений об участии в финансировании инвестиционных проектов, из них:
- 1 млрд рублей – строительство маслоэкстракционного завода в с. Маячный городского округа город Кумертау Республики Башкортостан (ООО «Элеватор»);
 - 898 млн рублей – проект развития Камского индустриально-го парка «Мастер», г. Набережные Челны, Республика Татарстан (АО «КИП – Мастер»);
 - 228 млн рублей – создание сервисного металлообрабатывающего центра по EPS очистке металла (EPS – Eco Pickled Surface, экологическое травление поверхности с применением высокотехнологического оборудования) в городе Набережные Челны Республики Татарстан.

Достижение целевых значений показателей результативности использования субсидии, предоставленной из федерального бюджета, приведено в таблице № 1.

Информация о достижении целевых значений показателей результативности деятельности ФРМ

№ п/п	Показатели результативности использования субсидии	Ед. измерения	Плановые значения (по итогам 2015–2017 годов)	Отчётные значения на 01.10.2017 (нарастающим итогом)
1	Количество моногородов, получивших поддержку за счёт субсидий, перешедших из категории моногородов с наиболее сложной социально-экономической ситуацией в иные категории, определённые Правительством Российской Федерации	единиц	2	-
2	Количество созданных рабочих мест в моногородах, получивших поддержку за счёт субсидии	единиц	2 625	3 562
3	Объём привлечённых инвестиций в моногорода, получившие поддержку за счёт субсидии	тыс. рублей	4 750 000	25 673 456,43
4	Количество моногородов, в отношении каждого из которых между ФРМ и субъектом Российской Федерации заключено соглашение о софинансировании расходов бюджета субъекта Российской Федерации и бюджета муниципального образования в целях реализации мероприятий по строительству и (или) реконструкции объектов инфраструктуры, необходимых для реализации новых инвестиционных проектов в моногороде	единиц	16	19*
5	Количество моногородов, в отношении каждого из которых между ФРМ и субъектом Российской Федерации заключено генеральное соглашение о сотрудничестве по развитию моногорода	единиц	57	75

* В отношении города Набережные Челны заключено два соглашения о софинансировании (общее количество соглашений составляет 20). При этом по состоянию на 5 октября 2017 г. заключено 23 соглашения о софинансировании (в отношении города Набережные Челны заключено три соглашения о софинансировании).

№ п/п	Показатели результативности использования субсидии	Ед. изме- рения	Плановые значения (по итогам 2015–2017 годов)	Отчётные значения на 01.10.2017 (нарастающим итогом)
6	Количество человек, прошедших обучение управлению проектами развития моногородов	человек	1 480	1 106
7	Количество новых инвестиционных проектов, в осуществлении которых участвует ФРМ	единиц	2	3
8	Количество моногородов, реализовавших рекомендованные Министерством строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации мероприятия по благоустройству территории моногородов	единиц	40	0
9	Ежегодное проведение оценки (рейтингование) глав местных администраций и публикация её результатов**	единиц	1	0
10	Количество моногородов, подлежащих исключению из перечня монофильных муниципальных образований Российской Федерации (моногородов), утверждённого распоряжением Правительства Российской Федерации, в связи с реализацией ФРМ мер поддержки	единиц	-	-

** Проектным офисом Фонда разработана методология рейтинга глав моногородов. В соответствии с решением Проектного комитета по основному направлению стратегического развития Российской Федерации «Моногорода» (п. 9 раздела IV протокола заседания от 13 марта 2017 г. № 16 (2)) принято решение о доработке методологии и проведении рейтинга моногородов с учётом применения методологии построения национального рейтинга состояния инвестиционного климата в субъектах Российской Федерации. Таким образом, изменён объект рейтингования с мэров на моногорода. 15 сентября 2017 г. указанные изменения внесены в Постановление Правительства Российской Федерации от 11 ноября 2014 г. № 1186. Для выполнения КПЭ (ключевые показатели эффективности) требуется внесение изменений в Соглашение между Фондом и Минэкономразвития России в части наименования показателя (дополнительное соглашение к Соглашению между Фондом и Минэкономразвития России), предусматривающее указанные изменения, находится на подписи в Минэкономразвития России).

По состоянию на 1 октября 2017 года в ФРМ поступило 20 заявок на участие ФРМ в финансировании инвестиционных проектов в форме займа или участия в уставном капитале на общую сумму 11 129,82 млн рублей, из них 12 заявок на сумму 6 682,7 млн рублей были сняты с рассмотрения.

В работе ФРМ находится пять заявок на общую сумму 2 321 млн рублей с общим объёмом заявленных инвестиций на сумму 10 453,28 млн рублей и количеством создаваемых рабочих мест – 951.

По состоянию на 1 октября 2017 года Фондом принято обязательств по заключённым договорам займа с инициаторами инвестиционных проектов на общую сумму 2 126,1 млн рублей, из которых уже перечислено заёмщикам 1 898,1 млн рублей.

По состоянию на 1 октября 2017 года были достигнуты следующие результаты в рамках реализации программы комплексного развития моногородов:

1. Создание 85 тысяч новых рабочих мест, не связанных с деятельностью градообразующих предприятий.

По информации, полученной от Минэкономразвития России, в соответствии с данными, представленными субъектами Российской Федерации, количество созданных рабочих мест, не связанных с деятельностью градообразующих предприятий в моногородах, по итогам 2016 года составило 78,7 тысяч единиц, по данным на 1 октября 2017 года – 86,4 тысяч единиц. Всего нарастающим итогом – 165,1 тысячи единиц.

По данным, полученным от субъектов Российской Федерации, по состоянию на 1 октября 2017 года нарастающим итогом создано 180,9 тысяч рабочих мест.

2. По данным Минэкономразвития России, объём привлечённых инвестиций в основной капитал, в том числе внебюджетных, по итогам 2016 года составил 777,4 млрд рублей, по итогам первого полугодия 2017 года – 206,9 млрд рублей.

3. 319 моногородов реализуют мероприятия и проекты по «Пяти шагам благоустройства», при этом в 268 моногородах уже завершена реализация 550 проектов при установленном значении КПЭ 887 проектов;

– в 78 моногородах 37 субъектов Российской Федерации полностью достигнуты установленные значения показателей эффективности по данному направлению.

4. Сформировано 260 команд, управляющих проектами развития моногородов (далее – Команды). На базе МШУ «СКОЛКОВО» и РАНХиГС обучены или завершают обучение 248 Команд по Программе профессиональной переподготовки.

5. На территориях 27 созданных ТОСЭР зарегистрировано 65 резидентов.

6. В рамках деятельности ФРМ (за 2 года) введено в эксплуатацию 18 объектов инфраструктуры общей стоимостью 4,2 млрд рублей в 11 моногородах.

7. Разработан и составлен рейтинг на 125 моногородов. Результаты представлены в рамках Российского форума МСП 31 мая 2017 года в ходе панельной сессии «Моногорода – новые возможности для бизнеса». В настоящее время методология дорабатывается для проведения рейтинга всех 319 моногородов по итогам 2017 года.

8. Программой предусмотрена реализация в 2017 году совместных мероприятий с приоритетным проектом «Безопасные и качественные дороги» Минтранса России в 42 моногородах, входящих в состав городских агломераций. Минтрансом России доведена до глав субъектов Российской Федерации информация о приоритетности включения в программы комплексного развития транспортной инфраструктуры объектов, расположенных в моногородах.

9. В рамках реализации совместных мероприятий Программы – «оснащение медучреждений автомобилями скорой медицинской помощи по принципу «одна машина – один моногород» до конца 2017 года планируется обеспечить все моногорода (при наличии потребности) машинами скорой помощи.

Кроме того, Минпромторг России внёс в Правительство Российской Федерации проект распоряжения об осуществлении дополнительной поставки в субъекты Российской Федерации АСМП на общую сумму 675,4 млн рублей, предусматривающие направление 260 автомобилей скорой помощи, включая 12 медицинских учреждений, относящихся к ведению Федерального медико-биологического агентства.

10. По данным субъектов Российской Федерации модернизация (ремонт) зон регистрации и ожидания приёма медицинских учреждений проведена в 79 моногородах.

11. Потребности в ремонте основных (центральных) улиц заявлены в 314 моногородах (в пяти моногородах ремонт был осуществлён в 2015–2016 гг.).

Проведено онлайн-голосование на сайте моногорода.рф с целью выбора основной (центральной) улицы с учётом мнения жителей моногородов.

По данным, полученным от субъектов Российской Федерации, по состоянию на 1 октября 2017 года:

- в 155 моногородах ремонт выполнен;
- в 110 моногородах ремонт осуществляется.

12. Минздравом России определены целевые квоты приёма специалистов с высшим медицинским образованием в количестве одно место для одного моногорода, которые предоставлены для всех 319 моногородов Российской Федерации.

Минобрнауки России установил квоту целевого приёма специалистов с высшим педагогическим образованием в объёме 467 мест на подготовку педагогических кадров для 205 моногородов и 54 места на подготовку медицинских кадров для 10 моногородов (по заявкам моногородов).

13. Успешно реализуется проект «Индивидуальное и малое предпринимательство (ИМП)».

14. В рамках проекта «Электронное здравоохранение» Минздрав России организует систему мониторинга достижения результатов с использованием Единой государственной информационной системы.

15. В рамках проекта «Рабочие кадры для передовых технологий» предусмотрена аккредитация по стандартам Ворлдскиллс-Россия пяти специализированных центров компетенций (СЦК) в моногородах.

По состоянию на 1 ноября 2017 года аккредитованы шесть СЦК в моногородах.

16. В рамках проекта «Создание современной образовательной среды для школьников» в 2017 году предусмотрена реализация пяти пилотных проектов «Школы нового типа». Вместе с тем по состоянию на отчётную дату не определены источники финансирования по проектам в моногородах Анжеро-Судженск, Белово, Тайга, и Заречный, в связи с чем, имеется риск не реализации указанных проектов.

17. Проектом «Доступное дополнительное образование для детей» в 2017 году предусмотрено создание не менее шести детских технопарков «Кванториум» в моногородах, из которых в настоящее время создано пять.

Вместе с тем, в настоящее время в ходе реализации Программы отмечены следующие проблемы:

Утверждённая в конце 2016 года приоритетная программа «Комплексное развитие моногородов» требует корректировки в части финансового сбалансирования на долгосрочный период.

Недостаточное влияние ФРМ на создание необходимого количества независимых от градообразующих предприятий рабочих мест, которые помогли бы моногороду выйти из категории с наиболее сложной социально-экономической ситуацией.

Ряд направлений государственной поддержки моногородов напрямую не были связаны со стабилизацией положения в них и расфокусированы по различным мероприятиям государственных про-

грамм, что не способствовало усилению контроля за эффективностью механизма поддержки моногородов.

Вторым (взаимодополняющим, по мнению Минэкономразвития России) инструментом государственной поддержки моногородов в настоящее время является возможность создания территорий опережающего социально-экономического развития (далее – ТОСЭР).

В соответствии со статьёй 82.3 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» особенности организации местного самоуправления на территориях опережающего социально-экономического развития устанавливаются Федеральным законом от 29 декабря 2014 г. № 473-ФЗ «О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 473-ФЗ).

Следует отметить, что согласно пункту 3 статьи 2 Федерального закона № 473-ФЗ под территорией опережающего социально-экономического развития понимается часть территории субъекта Российской Федерации, включая закрытое административно-территориальное образование, на которой в соответствии с решением Правительства Российской Федерации установлен особый правовой режим осуществления предпринимательской и иной деятельности в целях формирования благоприятных условий для привлечения инвестиций, обеспечения ускоренного социально-экономического развития и создания комфортных условий для обеспечения жизнедеятельности населения.

В настоящее время частью 1 статьи 34 Федерального закона № 473-ФЗ предусмотрено, что территории опережающего социально-экономического развития создаются в порядке, установленном Правительством Российской Федерации, на территориях монопрофильных муниципальных образований Российской Федерации (моногородов) с наиболее сложным социально-экономическим положением, включённых в перечень, утверждаемый Правительством Российской Федерации, за исключением муниципальных образований, на территориях которых созданы территории опережающего социально-экономического развития в соответствии с данным федеральным законом.

При этом согласно части 1 статьи 35 Федерального закона № 473-ФЗ в течение трёх лет со дня вступления в силу этого федерального закона территории опережающего социально-экономического развития могут создаваться на территориях субъектов Российской Федерации, входящих в состав Дальневосточного федерального округа. По истечении указанных трёх лет – на территориях остальных субъектов Российской

Федерации. На территориях ЗАТО, со статусом моногорода, ТОСЭР начали создаваться начиная с 1 января 2016 года.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 22 июня 2015 г. № 614 «Об особенностях создания территорий опережающего социально-экономического развития на территориях монопрофильных муниципальных образований Российской Федерации (моногородов)» (далее – Постановление № 614) утверждены, среди прочего, правила создания территорий опережающего социально-экономического развития на территориях монопрофильных муниципальных образований Российской Федерации. Для резидентов ТОСЭР Постановлением № 614 предусмотрен особый порядок и правила осуществления предпринимательской деятельности.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 26 апреля 2017 г. № 494 «О внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 22 июня 2015 г. № 614» (далее – Постановление № 494) были утверждены критерии создания территорий опережающего развития в моногородах, в которых имеются риски ухудшения социально-экономического положения, и моногородах со стабильной социально-экономической ситуацией, то есть второй и третьей категорий.

Возможность данного изменения была поддержана Комитетом Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления и Комитетом Государственной Думы по экономической политике, промышленности, инновационному развитию и предпринимательству (далее – Комитеты) в рамках соответствующего проекта нормативного правового акта.

По данным Минэкономразвития России, на 1 ноября 2017 года в 27 моногородах созданы территории опережающего социально-экономического развития (ТОСЭР):

1. г. Набережные Челны (Республика Татарстан);
2. г. Гуково (Ростовская область);
3. г. Усолье-Сибирское (Иркутская область);
4. г. Юрга (Кемеровская область);
5. г. Анжеро-Судженск (Кемеровская область);
6. г. Краснокаменск (Забайкальский край);
7. пос. Надвоицы (Республика Карелия);
8. г. Краснотурьинск (Свердловская область);
9. г. Тольятти (Самарская область);
10. г. Белебей (Республика Башкортостан);
11. г. Кумертау (Республика Башкортостан);
12. г. Кировск (Мурманская область);
13. г. Бакал (Челябинская область);

14. г. Дорогобуж (Смоленская область);
15. г. Емва (Республика Коми);
16. г. Чусовой (Пермский край);
17. г. Каспийск (Республика Дагестан);
18. г. Димитровград (Ульяновская область);
19. г. Абаза (Республика Хакасия);
20. г. Новотроицк (Оренбургская область);
21. пос. Селенгинск (Республика Бурятия);
22. г. Череповец (Вологодская область);
23. г. Вятские Поляны (Кировская область);
24. г. Петровск (Саратовская область);
25. г. Рузаевка (Республика Мордовия);
26. г. Сарапул (Удмуртская Республика);
27. г. Тутаев (Ярославская область).

На территории ТОСЭР зарегистрированы 65 резидентов.

В работе в настоящее время находятся около 20 заявок, которые будут рассмотрены до конца текущего года.

При этом создание ТОСЭР в указанных регионах Дальневосточного, Сибирского, Центрального и Уральского федеральных округов должно способствовать не только привлечению инвестиций и развитию производств, участию отечественных и иностранных компаний в развитии территорий, но и созданию комфортных условий для проживания населения.

Возможность создания ТОСЭР на территориях ЗАТО предусматривается в соответствии с поддержанным Комитетами и принятым в первом чтении проекта федерального закона № 184763-7 «О внесении изменений в Федеральный закон «О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации».

Вместе с тем, в части планового показателя Программы в 2017 году по созданию 56 ТОСЭР со сроком исполнения 25 декабря 2017 года Счётной палатой Российской Федерации отмечается риск невыполнения, поскольку созданные 27 ТОСЭР составляют 48 процентов планового значения показателей на 2017 год.

При этом Счётная палата Российской Федерации отмечает также, что 54 процента всех 65 резидентов ТОСЭР зарегистрировано в трёх моногородах. Это Тольятти – 14, Набережные Челны – 13 и Гуково – 8. Приведённые данные свидетельствуют о том, что в большинстве других моногородов резидентов практически нет. Так в тринадцати моногородах резиденты вообще отсутствуют.

Счётная палата Российской Федерации отмечает также, что отсутствие законодательно установленных требований по проведению экономических расчётов и обоснований при подготовке предложений

по созданию ТОСЭР не позволяет рассчитывать на то, что созданные институты территориального развития в форме ТОСЭР могут быть гарантировано эффективны и достаточны для устойчивого развития каждого из моногородов, что также требует совершенствования правовых норм в данной сфере.

С учётом приведённой информации, с целью поиска эффективных, при необходимости и законодательных, решений по повышению устойчивости моногородов России, участники парламентских слушаний полагают необходимым отметить в качестве ключевых особенностей и проблем современных моногородов следующее:

- доминирование какой-либо отрасли промышленности или сферы хозяйства в экономической базе моногорода;

- жёсткая зависимость развития всех сфер жизнедеятельности муниципального образования (населённого пункта в его составе) от финансового положения градообразующего предприятия и «расположения» (социального настроя) его владельца;

- снижение уровня обеспеченности социальной инфраструктурой при передаче социальных объектов от промышленных предприятий муниципалитетам, а также в результате кризисных явлений в работе градообразующих предприятий;

- снижение уровня жизни населения вследствие кризисных явлений в работе градообразующих предприятий, приводящее к уменьшению спроса на бытовые услуги и ограничению возможности развития предпринимательства, в том числе малого бизнеса;

- сужение возможных сфер трудовой деятельности, старение населения и отток молодёжи и наиболее активной части трудоспособного населения в другие, более крупные (полиструктурные) города;

- низкая инвестиционная привлекательность моногородов и недостаточное количество инвестиционных площадок, обеспеченных необходимой транспортной и инженерной инфраструктурой, а в случае прихода инвестора на их территории, развитие сугубо задач и интересов инвестора, не всегда сопровождающееся социально-экономическим развитием территории моногорода (особенно, если это предприятия без государственного участия);

- отсутствие регламентированных сроков рассмотрения (согласования) заявок на присвоение моногородам статуса ТОСЭР (так, моногорода даже после одобрения комиссией Минэкономразвития России соответствующих заявок и при прохождении согласования в Минфине России, не владеют информацией о сроках присвоения городу статуса ТОСЭР);

- неучастие муниципалитета в государственных программах из-за высокой и увеличивающейся доли софинансирования местного

бюджета, а также отсутствие возможности участия в мерах господдержки в целях развития агропромышленного сектора экономики и ухода от монопрофильности у предприятий агропромышленного комплекса и небольших крестьянских (фермерских) хозяйств, зарегистрированных на территории моногорода, имеющего статус городского округа;

– невыполнение своевременно и в полном объёме финансирования вопросов местного значения, обеспечивающих жизнедеятельность города, а также выполнения муниципального задания бюджетными учреждениями по предоставлению качественных муниципальных услуг.

Фактически запланированный объём бюджетных поступлений позволит лишь частично исполнять расходные обязательства по обеспечению социально значимых сфер деятельности.

Кроме того, при мониторинге реализации мероприятий программы «Комплексное развитие моногородов» не скоординированы периодичность и состав отчётности, предоставляемой моногородами (отчёты о реализации программ комплексного развития моногородов представляются: в министерства субъектов Российской Федерации (ежемесячно, ежеквартально), в государственную корпорацию «Банк развития и ВЭД» (ежемесячно), в пресс-службу правительства субъекта Российской Федерации (ежемесячно), в ФРМ (по запросам кураторов на адреса электронной почты) и т. д.). При этом, ФРМ осуществлено внедрение Информационной системы управления проектной деятельностью (ИСУПД), возможности которой позволяют осуществить управление и мониторинг реализации программ, в связи с чем целесообразным представляется ограничение внесения отчётной информации по программе в ИСУПД. Также, информация представляется в Счётную палату Российской Федерации и другие органы федеральной власти (по запросу), а также размещается в электронном виде в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет». В этой связи представляется необходимым синхронизировать периодичность предоставления информации от моногородов.

Остаётся актуальной проблема полноты получения статистической информации, которая служит базовым условием при формировании прогнозных документов любого горизонта планирования, документов стратегического планирования в рамках Федерального закона от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации», а также программ развития территории, в том числе и программы «Комплексное развитие моногородов».

Также следует отметить, что самые распространённые проблемы в развитии моногородов, экономика которых полностью зависит от результатов деятельности градообразующего комплекса, связываются с риском прекращения работы его основных звеньев, длительной процедурой банкротств, перепрофилированием или сокращением производства.

Наряду с этим к основным проблемам их развития относятся риски при высвобождении работников градообразующих предприятий, отток квалифицированных кадров, инфраструктурные ограничения для создания нового бизнеса, низкая инвестиционная привлекательность моногородов, низкое качество городской среды, а также в ряде случаев высокий уровень загрязнения окружающей среды.

Одновременно, выделив общие проблемы социально-экономического развития моногородов, следует обратить внимание и на индивидуальные проблемы отдельных моногородов, в том числе имеющих стратегическое значения для страны.

Так, например, следует отметить, что в отношении моногородов, расположенных в Арктической зоне, применение общепринятых подходов, методик и правил при формировании и реализации программ «Комплексное развитие моногородов» не всегда приемлемо. В частности, постановка задачи обеспечения занятости в количестве сокращённых работников градообразующего предприятия за счёт сферы малого и среднего предпринимательства представляется нереализуемой.

В северных моногородах в случае массового планового высвобождения работников в рамках оптимизации (сокращения) основного производства градообразующего предприятия, без возможности их перераспределения на другие пределы компании, необходимо будет не создавать новые рабочие места, а софинансировать выезд высвободившихся работников в благоприятные для проживания населения регионы.

В других моногородах отдельное внимание следует уделить завершению строительства объектов незавершённого строительства, реализация которых была начата в рамках ранее доведённых лимитов финансовых средств через различные программы (например, строительство моста через реку Исеть с транспортно-пешеходными подходами в городе Каменске-Уральском Свердловской области, строительство городского стадиона-спорткомплекса и освещённой лыжероллерной трассы в Березовском городском округе Кемеровской области и т. д.).

Ряд моногородов высказали мнение о том, что денежные средства, выделяемые в настоящее время из бюджетов вышестоящего

уровня на развитие моногородов, только поддерживают «на плаву», а не развивают моногорода.

Так, например, несбалансированность местного бюджета городского округа Саянск Иркутской области по состоянию на 1 октября 2017 года превысила 91 млн рублей, или около 26 % от объёма собственных доходов местного бюджета; при этом налоговые поступления во все уровни бюджетов по городу Саянску за 9 месяцев 2017 года составили более 1,4 млрд рублей, из них в местный бюджет поступило только 12 %.

Участники слушаний отмечают также, что при сравнении объёмов финансовой поддержки моногородов (планируемый показатель 2018 года – 16 млрд рублей) и, например, Программы реновации жилищного фонда в г. Москве – 13,5 трлн рублей очевидно, что средний объём финансовой поддержки из федерального бюджета в размере чуть более 50 млн рублей на один моногород не сможет решить всего комплекса накопившихся проблем, тем более без необходимого укрепления градообразующих предприятий (в тех отраслях и сферах экономической деятельности, где это возможно).

Таким образом, типовые и частные риски моногородов включают: риски градообразующего предприятия, риски населения, риски инфраструктуры, риски местной промышленности и бизнеса, риски органов местного самоуправления.

Градообразующие предприятия и структуры государственного управления должны взаимно дополнять друг друга, перераспределяя риски и снижая уровни ущербов и возможных убытков. Для достижения указанной цели необходимо совершенствовать промышленную политику, экономическую политику, социальную политику (социальное обеспечение, в том числе, за счёт страхования рисков), аграрную политику.

Важно определить и законодательно закрепить функции федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в целях улучшения состояния экономики и социальной сферы в моногородах, а также повысить роль и ответственность всех уровней управления, а не только муниципальных органов управления в решении проблем развития депрессивных территорий и моногородов.

Сегодня проблема социально-экономического развития моногородов имеет важное значение не только для отдельных регионов, но и для экономики России в целом. Решение данной проблемы видится в определении перспективных направлений и механизмов государственной поддержки моногородов в рамках Стратегии социально-экономического развития Российской Федерации,

определении механизмов страхования рисков развития территорий, создании партнёрских отношений между государственным, муниципальным, коммерческим и некоммерческим секторами экономики, формировании инвестиционной привлекательности монотерриторий.

Кроме того, решение ещё двух задач – развитие существующих и создание новых производств (либо диверсификация) – в долгосрочной перспективе может оказать прямое влияние как на инвестиционном климате и активности предпринимателей, так и на уровне жизни населения моногородов.

Перспективным направлением социально-экономической устойчивости моногородов может стать развитие сети учреждений, обеспечивающих реализацию здорового образа жизни (разнообразные социально-бытовые, досуговые и спортивные учреждения, в том числе в целях формирования здоровой среды для молодёжи и т. п.).

Также представляется целесообразным решить вопрос о согласовании стратегических документов всех уровней (федерального, регионального и местного), включая действующие государственные программы и планируемые приоритетные проекты, с программами развития моногородов.

Таким образом, представляется необходимым разработка и реализация законодотворческих предложений по вышеуказанным направлениям, нацеленным на развитие моногородов, в том числе в части совершенствования направлений мероприятия «Комплексное развитие моногородов» и института ТОСЭР с целью действительно комплексного обеспечения социально-экономической устойчивости данных муниципальных образований с учётом их особенностей и стратегических перспектив в построении новой «полиструктурной» и «инновационной» экономики.

В России есть немало успешных примеров возрождения и укрепления устойчивости моногородов (Соль-Илецк, Новочебоксарск, Елабуга, Мирный, Северск, Новокузнецк, Невинномысск и др.), где вместе с экономико-географическими предпосылками для диверсификации экономики и безусловной доли участия в софинансировании проектов со стороны субъекта Российской Федерации, весомое значение уделяется социальным приоритетам моногорода с широким привлечением населения для решения общественно значимых (городских) задач, а также привлечению инвестиций и созданию условий, способствующих притоку предпринимательского сообщества. Необходимо учесть опыт данных муниципалитетов и выработать соответствующие механизмы по его тиражированию среди других моногородов.

На основании изложенного, с учётом состоявшегося обсуждения, участники парламентских слушаний считают необходимым рекомендовать:

1. Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации совместно с Правительством Российской Федерации:

– законодательно закрепить понятие «монопрофильное муниципальное образование» и определить меры их поддержки, отразив соответствующие решения в Стратегиях пространственного и социально-экономического развития Российской Федерации;

– законодательно закрепить понятие «градообразующее предприятие в моногородах», в целях избежания двойных трактовок в нормативных правовых актах, регламентирующих предоставление мер поддержки моногородам;

– доработать принятый в первом чтении проект федерального закона № 184763-7 «О внесении изменений в Федеральный закон «О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации» в части устранения коллизий в отношении ЗАТО;

– внести изменения в пункт 3 статьи 34 Федерального закона № 473-ФЗ, предусматривающие возможность получения статуса резидента ТОСЭР индивидуальными предпринимателями, применяющими общую систему налогообложения;

– предусмотреть возможность снижения требований для получения статуса резидента ТОСЭР для успешно действующих предприятий на территории моногородов;

– рассмотреть возможность распространения льгот по налогам и социальным платежам, предусмотренных Федеральным законом № 473-ФЗ, на резидентов ТОСЭР, получивших статус резидента с четвёртого года действия режима ТОСЭР на территории моногорода;

– рассмотреть возможность внесения изменений в Федеральный закон № 473-ФЗ для ТОСЭР в части сохранения налоговых льгот для населённых пунктов, исключённых из перечня моногородов, утверждённого распоряжением Правительства Российской Федерации от 29 июля 2014 г. № 1398-р, в течение последующих 10 лет после исключения их из перечня моногородов;

– распространить применение процедуры свободной таможенной зоны, предусмотренной в статье 25 Федерального закона № 473-ФЗ для ТОСЭР Дальнего Востока, на ТОСЭР в моногородах, что позволит значительно улучшить их инвестиционную привлекательность для потенциальных резидентов, в том числе для зарубежных компаний, поддержать экспортное направление и беспошлинно поставлять импортное оборудование для производства;

– законодательно закрепить механизмы реализации мероприятий по благоустройству территорий муниципальных образований, включая моногорода, отвечающие современным требованиям к созданию комфортной среды проживания граждан, и предполагающие масштабное вовлечение жителей муниципалитетов в реализацию указанных мероприятий (в том числе в рамках проекта федерального закона № 155717-7 «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации»), что позволит повысить и эффективность реализации проекта «Комфортная городская среда»;

– во избежание создания дополнительной нагрузки на местные бюджеты моногородов рассмотреть возможность пересмотра нормы обратной силы статьи 24.20 Федерального закона от 29 июля 1998 года № 135-ФЗ «Об оценочной деятельности в Российской Федерации» в части возможности изменения кадастровой стоимости земельных участков по решению комиссии с 1 января календарного года, в котором подано соответствующее заявление о пересмотре кадастровой стоимости, и вносить изменения в кадастровую стоимость земельных участков с даты принятия решения комиссиями;

– предусмотреть возможность закрепления в статье 61.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации нормы о зачислении 100 % налога на вменённый доход в бюджет поселения (городского округа), в случае если оно является монопрофильным муниципальным образованием.

2. Правительству Российской Федерации:

При дальнейшей реализации программы «Комплексное развитие моногородов» обратить внимание на:

– развитие инвестиционной привлекательности моногородов и поддержку индивидуального и малого предпринимательства, в том числе путём создания центров оказания услуг, оказывающих поддержку субъектам индивидуального и малого предпринимательства;

– реализацию мероприятий по формированию комфортной городской среды, включая развитие уличной дорожной сети;

– развитие системы здравоохранения в моногородах, разработку комплекса мер, направленных на повышение качества медицинских, а также образовательных услуг, оказываемых в моногородах, и на улучшение качества городской среды;

– предотвращение процессов сокращения образовательной сети, сети здравоохранения, закрытия федеральных органов власти, государственных предприятий и банков с государственным участием

в моногородах, а также муниципальных предприятий в сфере жизнеобеспечения (ЖКХ, автотранспорт) в моногородах Арктической зоны, где передача сфер жизнеобеспечения в «частные руки» может повлечь угрозу жизнеобеспечению населения;

– расширение системы мероприятий комплексного развития моногородов в части строительства социальных (в первую очередь, образовательных) и спортивных объектов, а также включения мер по поддержке молодых специалистов.

Кроме того:

– рассмотреть возможность распространения опыта программы «Земский доктор» на моногорода в целях закрепления в них молодых специалистов;

– внести изменения в постановление Правительства Российской Федерации от 29 июля 2014 г. № 709 «О критериях отнесения муниципальных образований Российской Федерации к монопрофильным (моногородам) и категориях монопрофильных муниципальных образований Российской Федерации (моногородов) в зависимости от рисков ухудшения их социально-экономического положения» в части уточнения критериев отнесения к моногородам (например, обязателен статус городского округа или городского поселения), а также в Федеральный план статистических работ, поскольку в соответствии с ним официальная информация формируется только в разрезе городских округов и муниципальных районов (без деления на городские и сельские поселения), вследствие чего информация по большинству показателей по городским поселениям, включённым в перечень моногородов, отсутствует;

– рассмотреть возможность предоставления градообразующими предприятиями данных, необходимых для проведения мониторинга социально-экономического положения моногородов посредством включения в Федеральный план статистических работ показателей, необходимых для проведения соответствующего мониторинга;

– разработать и внедрить схему возврата моногородам в виде субсидий части налогов, которые были дополнительно получены бюджетами всех уровней от новых инвестиционных проектов;

– рассмотреть возможность разработки процедуры включения в действующий Перечень монопрофильных муниципальных образований Российской Федерации новых муниципальных образований, поскольку система превентивных мер для территорий, обладающих признаками монопрофильных муниципальных образований и имеющих существенные риски социально-экономического развития, но не включённых в указанный Перечень, зачастую не работает;

– в условиях неприменимости режима ТОСЭР в качестве специального инструмента поддержки моногородов в общем порядке к отдельным моногородам, необходима разработка специальных мер государственной поддержки, предназначенных для вывода из кризиса моногородов как территорий, пребывающих в тяжёлом социально-экономическом состоянии (депрессивных территорий), которые следует выделить в отдельную группу и в Концепции пространственного развития Российской Федерации.

Министерству транспорта Российской Федерации совместно с Министерством финансов Российской Федерации:

– рассмотреть возможность софинансирования мероприятий по капитальному ремонту улично-дорожной сети моногородов (в первую очередь северных и находящихся в Арктической зоне), а также рассмотреть возможность дотирования мероприятий по приобретению дорогостоящей снегоуборочной техники.

Министерству строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации совместно с акционерным обществом «Агентство ипотечного жилищного кредитования» и Министерством финансов Российской Федерации:

– разработать меры содействия развитию индивидуального жилищного строительства и строительства жилья по социальным федеральным программам в моногородах, обладающих развитой социальной инфраструктурой, расположенных в благоприятных для жизни природных зонах, а также в сельских поселениях, прилегающих к данным моногородам (субсидирование части расходов застройщиков (отдельных (льготных) категорий населения), иные меры господдержки).

Министерству промышленности и торговли Российской Федерации:

– рассмотреть возможность оказания поддержки градообразующим предприятиям, имеющим перспективы развития или оказывающих на сегодняшний день важное воздействие на социально-экономическое развитие моногородов, с одновременным закреплением социальной ответственности данных предприятий за развитие моногородов.

Министерству промышленности и торговли Российской Федерации совместно с Министерством по природным ресурсам и эко-

логии Российской Федерации и Министерством финансов Российской Федерации:

– рассмотреть вопрос о финансировании из бюджетов всех уровней мероприятий по строительству новых полигонов для захоронения твёрдых коммунальных отходов (ТКО) на территориях моногородов (в первую очередь северных моногородов).

Министерству образования и науки Российской Федерации совместно с Министерством культуры Российской Федерации:

– разработать целевую программу (проект) санаторно-курортного оздоровления детей, проживающих в моногородах Арктической зоны России, с использованием инфраструктуры курортов Краснодарского, Ставропольского краёв, Республики Крым и других регионов.

Министерству промышленности и торговли Российской Федерации совместно с Министерством строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации, Министерством энергетики Российской Федерации и Министерством финансов Российской Федерации:

– рассмотреть вопрос о необходимости газификации моногородов Сибири и Дальнего Востока, а также разработать механизмы софинансирования мероприятий по реконструкции и строительству крупных объектов коммунальной инфраструктуры в моногородах Российской Федерации с дефицитом местных бюджетов более 10 %.

Министерству экономического развития Российской Федерации и Фонду развития моногородов:

– рассмотреть возможность внесения изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 11 ноября 2014 г. № 1186 «О предоставлении из федерального бюджета субсидии некоммерческой организации «Фонд развития моногородов» в части сохранения комплекса мер поддержки для населённых пунктов, исключённых из перечня моногородов, утверждённого распоряжением Правительства Российской Федерации от 29 июля 2014 г. № 1398-р, в течение последующих 10 лет после исключения их из перечня моногородов;

– с целью повышения эффективности мер государственной поддержки и повышения возможности воспользоваться кредитом ФРМ большему количеству предприятий, рассмотреть вопрос радикального снижения минимальной стоимости инвестиционного проекта, претендующего на поддержку ФРМ, с 250 млн рублей до 10 млн руб-

лей, с учётом того, что инвестиционные проекты, реализуемые на территории малых городов, в силу многих причин не отличаются своей масштабностью;

- распространить нормы Требований к инвестиционным проектам, реализуемым резидентами территорий опережающего социально-экономического развития, создаваемых на территориях монопрофильных муниципальных образований Российской Федерации, утверждённых постановлением № 614 (в редакции постановления № 494) (далее – Требования), в соответствии с которыми снижены минимальные требования к объёму капитальных вложений до 2,5 млн рублей, и количеству создаваемых рабочих мест до 10 единиц, в течение первого года после включения юридического лица в реестр, на территории опережающего социально-экономического развития, созданные до вступления в силу указанного постановления;

- рассмотреть возможность снижения процентной ставки займов, предоставляемых ФРМ коммерческим организациям и индивидуальным предпринимателям для реализации инвестиционных проектов на территориях моногородов;

- расширить полномочия ФРМ в части возможности оказания мер поддержки развития моногородов за счёт включения в перечень объектов инфраструктуры, расходы на строительство (реконструкцию) которых могут быть софинансированы ФРМ за счёт средств федеральной субсидии, объектов инфраструктуры, которые будут использоваться после строительства (реконструкции) для нужд социальных объектов и жилого сектора в объёме не более 50 % от мощности (пропускной способности) объекта инфраструктуры. Для этого исключить из Требований, утверждённых постановлением № 614, подпункт «в» пункта 1;

- при проведении отбора субъектов Российской Федерации и муниципальных образований в целях софинансирования Фондом их расходов в целях реализации мероприятий по строительству и (или) реконструкции объектов инфраструктуры, необходимых для реализации инвестиционных проектов в моногородах, сформировать дифференцированный подход с учётом географических и климатических условий моногородов;

- расширить полномочия ФРМ в части финансирования проектов поддержки местных инициатив моногородов Российской Федерации;

- рассмотреть возможность отмены или снижения требования к инвестиционным проектам действующего юридического лица при получении им статуса резидента ТОСЭР, о создании юридическим лицом в первый год рабочих мест в количестве не менее среднесписочной

численности работников за последние три года (установлено постановлением № 614), с целью повышения количества заявок от потенциальных резидентов, уже имеющих на территории моногорода производственные мощности и готовых расширять своё производство;

- рассмотреть возможность сохранить все ОКВЭД в качестве разрешённых, с изъятиями для определённых видов деятельности, запрещённых для ведения на ТОСЭР, с учётом того, что при подаче моногородом заявки на получение статуса ТОСЭР, необходимо предоставить имеющиеся инвестиционные проекты, и только их ОКВЭД попадут в перечень разрешённых постановлением Правительства Российской Федерации о создании ТОСЭР. В случае не учёта данного предложения моногорода останутся ограничены в предоставлении статуса резидента ТОСЭР тем компаниям, чей ОКВЭД не включён в вышеназванный перечень, так как для этого потребуются внесение изменений в федеральный нормативный акт;

- принять нормативный правовой акт, устанавливающий обязательность направления не менее 10 % общего размера средств программы поддержки малого и среднего предпринимательства, реализуемой Минэкономразвития России, на реализацию мероприятий в сфере развития малого и среднего предпринимательства в моногородах;

- осуществлять распределение средств программы поддержки малого и среднего предпринимательства между субъектами Российской Федерации исходя из численности населения моногородов;

- перейти к дифференцированному подходу по выделению средств и оказанию помощи моногородам в зависимости от численности населения, специализации и географической локализации моногорода;

- детализировать по срокам исполнения конкретные мероприятия по поддержке моногородов и целевые показатели по ним в разрезе монопрофильных муниципальных образований в увязке с объёмами, источниками финансирования и конечными результатами по объектам инвестирования;

- доработать и утвердить методику расчёта показателей приоритетной программы в рамках установленных сроков реализации программы, объёмов финансирования и создаваемых объектов инфраструктуры, исключив формальный подход к определению фактических показателей программы;

- предусмотреть снижение количества субъектов получения отчётности по моногородам через создание единой системы взаимодействия по системе «одного окна»;

- оказывать своевременное методическое содействие по разработке стратегий развития моногородов, в том числе в целях синхро-

низации муниципальных стратегий и программ с системой регионального и федерального стратегирования.

Министерству образования и науки Российской Федерации совместно с Министерством строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации и Министерством труда и социальной защиты Российской Федерации:

– проработать вопрос о закреплении молодёжи моногородов после завершения ими обучения в учебных заведениях в моногородах с учётом возможности разрешения жилищной проблемы с одновременными обязательствами со стороны молодых специалистов;

– проработать вопрос сохранения на территории моногородов филиалов высших профессиональных образовательных учреждений и средних специальных учреждений;

– предусмотреть квотирование целевого приёма специалистов с высшим образованием по специальности «Физическая культура».

Министерству строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации:

– рассмотреть возможность возобновления программы переселения из аварийного жилищного фонда для моногородов.

Единому институту развития в жилищной сфере АИЖК совместно с Министерством строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации:

– проработать вопрос поддержки развития ипотечного кредитования на государственном уровне для моногородов на льготных условиях.

Министерству здравоохранения Российской Федерации:

– предусмотреть стимулирующую компенсационную выплату, направляемую для молодых специалистов-медиков, обладающих конкретными навыками, при их работе в лечебных учреждениях моногородов в рамках программы «Земский доктор»;

– рассмотреть предложения губернатора Мурманской области о разработки федеральной программы «Арктический доктор» и включение в неё моногородов северных территорий.

Министерству экономического развития Российской Федерации совместно с Министерством сельского хозяйства Российской Федерации:

– разработать меры содействия развитию сельскохозяйственной кооперации в моногородах и в сельских поселениях, к ним прилегаю-

щих (субсидирование части расходов переработчиков и производителей отечественной сельхозпродукции).

Министерству финансов Российской Федерации:

– предусмотреть возможность увеличения объёма финансирования мероприятия программы «Комплексное развитие моногородов» с учётом прогнозируемого уровня инфляции в 2018 году и плановом периоде 2019 и 2020 годов, в рамках подготовки ко второму чтению проекта федерального закона № 274618-7 «О федеральном бюджете на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов»;

– при формировании Казначейством России перечня муниципальных образований, определённых для предоставления бюджетных кредитов на пополнение остатков средств на счетах местных бюджетов на очередной год, обеспечить в приоритетном порядке включение моногородов в данный перечень (при их согласии);

– предусмотреть средства для предоставления бюджетных кредитов монопрофильным муниципальным образованиям Российской Федерации в целях замещения кредитов кредитных организаций.

В целях расширения собственной доходной базы местных бюджетов и создания для органов местного самоуправления, в том числе моногородов, стимулов по обеспечению комплексного развития территорий рассмотреть возможность:

– передачи местным бюджетам налоговой ставки налога на прибыль организаций в размере от 1 до 1,5 %, суммы поступлений от которой в настоящее время зачисляются в федеральный бюджет;

– введения в качестве местного налога транспортного налога в отношении физических лиц, на которых в соответствии с законодательством Российской Федерации зарегистрированы транспортные средства, признаваемые объектом налогообложения, с зачислением поступлений от данного налога в муниципальные дорожные фонды в составе местных бюджетов;

– закрепления за местными бюджетами отчислений от налога, взимаемого в связи с применением упрощённой системы налогообложения в размере 100 % доходов (по 50 % доходов от этого налога в бюджеты поселений и муниципальных районов);

– зачисление поступлений от налога на доходы физических лиц по месту жительства граждан;

– введение, помимо курортного сбора, некоторых других местных сборов (сбора на добычу общераспространённых полезных ископаемых (природного сырья) на территории муниципальных образований (песок, гравий, глина, торф, известняк и др.), сбора за использование местной символики, сбора за право использования

участков недр для строительства и эксплуатации подземных сооружений местного значения, сбора за рекламу);

– бюджетного кредитования моногородов на период реализации мероприятий программы развития моногорода и ТОСЭР и предусмотреть для моногородов «красной зоны», включая северные моногорода, льготы по выделению бюджетных кредитов.

Министерству Российской Федерации по развитию Дальнего Востока совместно с Министерством промышленности и торговли Российской Федерации, Министерством экономического развития Российской Федерации и Министерством финансов Российской Федерации:

– разработать предложения, направленные на:

смягчение условий получения займов через Фонд развития промышленности (далее – Фонд), в том числе расширить направления целевого использования средств, полученных для финансирования проекта со стороны Фонда, в том числе на приобретение, строительство, реконструкцию зданий и сооружений;

снижение требований к отбираемым для финансирования проектам с учётом особой специфики работы промышленных предприятий Дальнего Востока (отдалённость от основных поставщиков и покупателей, высокие транспортные издержки и т. д.), в том числе по целевому объёму продаж новой продукции, начиная со второго года серийного производства с 50 % до 25 % от суммы займа, по уровню софинансирования проекта со стороны заявителя с 50 % до 25 % от общего бюджета проекта;

– дополнить перечень отраслевых направлений, в рамках которых возможно получение займа Фонда на реализацию инвестиционных проектов следующими видами экономической деятельности: «Пищевые продукты» и «Добыча полезных ископаемых»;

– внести предложения по внесению изменений в Правила предоставления субсидий производителям сельскохозяйственной техники, утверждённые постановлением Правительства Российской Федерации от 27 декабря 2012 г. № 1432, для предприятий Дальнего Востока, в части снижения количественных критериев выполнения технологических операций с 10 до 5, наличия сервисных центров – с 40 до 5;

– установить особые условия предоставления государственной поддержки промышленным предприятиям Дальнего Востока за счёт средств федерального бюджета, смягчив условия их получения;

– при определении объёмов финансовой поддержки из федерального бюджета учитывать факторы «северного удорожания» и предусмотреть повышающий коэффициент для территорий, нахо-

дящихся в Арктической зоне, по аналогии с льготными условиями, предусмотренными для Дальнего Востока.

Главным распорядителям бюджетных средств:

– рекомендовать в приоритетном порядке удовлетворять заявки субъектов Российской Федерации на включение проектов и мероприятий моногородов в следующие программы:

Государственная программа «Развитие образования» на 2013–2020 годы (Программа «Содействие созданию в субъектах Российской Федерации (исходя из прогнозируемой потребности) новых мест в общеобразовательных организациях» на 2016–2025 годы»);

Федеральная целевая программа «Повышение устойчивости жилых домов, основных объектов и систем жизнеобеспечения в сейсмических районах Российской Федерации на 2009–2018 годы»;

Государственная программа «Реализация государственной национальной политики»;

Федеральная целевая программа «Жилище» на 2015–2020 годы, подпрограмма «Стимулирование программ развития жилищного строительства субъектов Российской Федерации»;

Федеральная целевая программа «Культура России (2018–2020 годы)»;

Федеральная целевая программа «Развитие физической культуры и спорта в Российской Федерации» на 2016–2020 годы»;

Государственная программа Стратегическое направление развития «ЖКХ и городская среда» приоритетный проект «Формирование комфортной городской среды» в рамках реализации мероприятий по поддержке обустройства мест массового отдыха населения (городских парков) в 2018 году;

– обеспечить межотраслевую увязку Государственной программы «Экономическое развитие и инновационная экономика» с другими госпрограммами, синхронизировать мероприятия, предусмотренные приоритетной программой «Комплексное развитие моногородов», с другими приоритетными программами и проектами, а также с государственными программами Российской Федерации, федеральной адресной инвестиционной программой, государственными программами субъектов Российской Федерации, программами субъектов естественных монополий в отношении монопрофильных муниципальных образований.

3. ОАО «РЖД»:

– разработать в отношении градообразующих предприятий моногородов, зависящих от транспортировок по железной дороге, гиб-

кую тарифную политику, а также рассмотреть возможность взаимовыгодного сотрудничества на паритетной основе.

4. Законодательным (представительным) и исполнительным органам государственной власти субъектов Российской Федерации:

– рассмотреть возможность увеличения объёма софинансирования мероприятий программы «Комплексное развитие моногородов»;

– провести анализ реализации государственных программ субъектов Российской Федерации в целях выработки мер по повышению их эффективности, а также по включению мероприятий, направленных на поддержку и развитие монопрофильных муниципальных образований, а также рассмотреть возможность разработки региональных программ поддержки моногородов (на основе государственной программы поддержки монопрофильных муниципальных образований);

– усилить парламентский контроль за реализацией программ развития моногородов.

**«КРУГЛЫЙ СТОЛ» НА ТЕМУ
«АВТОМОБИЛЬНЫЕ ДОРОГИ МЕСТНОГО ЗНАЧЕНИЯ:
ВОПРОСЫ СТРОИТЕЛЬСТВА, РЕКОНСТРУКЦИИ,
РЕМОНТА И СОДЕРЖАНИЯ»
(г. Москва, 11 декабря 2017 года)**

*Утверждены решением
Комитета Государственной Думы
по федеративному устройству
и вопросам местного самоуправления
от 22 декабря 2017 г. № 50/2*

**РЕКОМЕНДАЦИИ
«круглого стола» на тему «Автомобильные дороги
местного значения: вопросы строительства, реконструкции,
ремонта и содержания»**

Участники «круглого стола» отмечают, что обеспечить инвестиционную привлекательность муниципальных образований, а также модернизацию их рыночной инфраструктуры, то есть возможность их дальнейшего развития как населённых пунктов и территорий, а также обеспечить полноценную инфраструктуру жизнедеятельности граждан, невозможно без создания в соответствующем муниципальном образовании развитой дорожной сети автомобильных дорог общего пользования местного значения. Она должна отвечать современным потребностям граждан и бизнеса. То есть, автомобильные дороги местного значения должны соединять между собой не только населённые пункты муниципалитетов, но и обеспечивать круглогодичную и беспрепятственную связь с федеральными и региональными автомобильными дорогами.

В настоящее время в законодательстве Российской Федерации установлены правовые основы, регулирующие отношения, возникающие в связи с использованием автомобильных дорог местного значения, а также их проектированием, строительством, реконструкцией, капитальным ремонтом, ремонтом, содержанием и финансовым обеспечением. Данные правовые основы определены положениями Феде-

рального закона от 8 ноября 2007 г. № 257-ФЗ «Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 257-ФЗ), Бюджетного кодекса Российской Федерации (далее – БК РФ), Градостроительного кодекса Российской Федерации, Земельного кодекса Российской Федерации, Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», рядом других нормативных правовых актов.

Нормами Федерального закона № 257-ФЗ установлена детальная классификация автомобильных дорог местного значения, включающая в себя:

- автомобильные дороги общего пользования местного значения городского и сельского поселений;
- автомобильные дороги общего пользования местного значения муниципального района;
- автомобильные дороги общего пользования местного значения городского округа.

Положениями Федерального закона № 257-ФЗ определены полномочия органов местного самоуправления городских поселений, муниципальных районов, городских округов в области использования автомобильных дорог и осуществления дорожной деятельности. При этом данные полномочия в области дорожной деятельности реализуются органами местного самоуправления сельских поселений только в случае закрепления законом субъекта Российской Федерации за сельскими поселениями вопроса осуществления дорожной деятельности в отношении автомобильных дорог местного значения в границах населённых пунктов сельских поселений, а в случае отсутствия такого закрепления – реализуются органами местного самоуправления муниципальных районов.

В настоящее время численность парка автотранспортных средств в Российской Федерации составляет 51,8 млн единиц и продолжает расти. Данные транспортные средства по большей части концентрируются, обслуживаются и эксплуатируются на территории муниципальных образований, оказывая существенное воздействие на местные дороги, что требует существенных затрат на развитие и эксплуатацию местных дорог. В то же время деятельность предприятий по обслуживанию автомобилей и дорожного сервиса обеспечивает существенные поступления в региональные и местные бюджеты, вносит вклад в повышение занятости населения. Так, по данным Росстата на автомобильных дорогах и улицах муниципальных образований только автозаправочных станций имеется 14,6 тыс. единиц.

На предприятиях по обслуживанию автомобилей и дорожного сервиса по консервативным оценкам имеется более 150 тыс. рабочих мест, а с учётом работников других отраслей, связанных с функционированием этих объектов, – 750–900 тыс. рабочих мест.

Поэтому одной из важнейших задач является приведение в нормативное состояние местных автомобильных дорог и улиц населённых пунктов в муниципальных образованиях.

Вместе с тем необходимо отметить, что на сегодняшний день состояние и уровень развития и использования автомобильных дорог местного значения, а также осуществляемая в отношении них дорожная деятельность, не соответствуют потребностям социально-экономического развития муниципальных образований в связи с наличием следующих обстоятельств:

1. Общая протяжённость автомобильных дорог местного значения по состоянию на 1 января 2017 года составляет 934,3 тыс. км. Вместе с тем, из указанной протяжённости 404,0 тыс. км, или 43,2 %, составляют грунтовые дороги. При этом в семи субъектах Российской Федерации (Республики Тыва и Марий Эл, Ярославская, Сахалинская, Самарская, Вологодская и Тверская области) твёрдого покрытия не имеют более 2/3 общей протяжённости местных автомобильных дорог. Усовершенствованное капитальное дорожное покрытие проезжей части, способное пропускать потоки грузовых автомобилей независимо от погодно-климатических условий, имеют только 51,9 % местных автомобильных дорог.

2. Не имеют связи с сетью автомобильных дорог по дорогам с твёрдым покрытием 43,9 тыс. населённых пунктов. Из них 185 населённых пунктов имеют население более 1000 человек.

3. Не отвечают нормативным требованиям 46,5 % общей протяжённости дорог местного значения. При этом в четырёх субъектах Российской Федерации (Архангельской, Ярославской, Кировской областях, Ненецком автономном округе) доля дорог местного значения, не отвечающих нормативным требованиям, превышает 80 %. Вместе с тем, указанные сведения вызывают сомнения, поскольку в значительной части муниципальных образований отсутствуют системы диагностики состояния автомобильных дорог местного значения и оборудование для её проведения. В местных бюджетах не имеется средств для привлечения к выполнению указанной диагностики специализированных организаций.

Наличие указанных проблем связано с отсутствием в муниципальных образованиях финансовых, кадровых, организационных и материально-технических ресурсов. Кроме того, необходимо учитывать особенности природно-климатических условий и географи-

ческого положения отдельных районов нашей страны (например, Крайнего Севера), а также труднодоступных и малонаселённых местностей, что требует установления особенностей правового регулирования и финансового обеспечения их дорожного хозяйства.

В этой связи в качестве одного из главных оснований создания дорожных фондов послужило Бюджетное послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию от 29 июня 2010 г. «О бюджетной политике в 2011–2013 годах», в котором в качестве приоритетных направлений бюджетной политики указывалось на необходимость создания условий для устойчивого финансового обеспечения содержания и развития автомобильных дорог.

Правовые основы для формирования в Российской Федерации системы дорожных фондов были определены в статье 179⁴ БК РФ. Её положения предусматривают создание дорожных фондов на трёх уровнях бюджетной системы Российской Федерации – Федерального дорожного фонда, дорожных фондов субъектов Российской Федерации, муниципальных дорожных фондов, а также определяют порядок их формирования в составе соответствующих бюджетов и расходования из них бюджетных средств.

Следует отметить, что ранее действовавшие Федеральный дорожный фонд Российской Федерации и дорожные фонды субъектов Российской Федерации (территориальные дорожные фонды), созданные в начале 90-х годов прошлого века, уже давно ликвидированы. При этом Закон Российской Федерации от 18 октября 1991 г. № 1759-1 «О дорожных фондах в Российской Федерации», определявший общие правовые основы создания дорожных фондов соответствующих органов государственной власти, назначение и использование этих фондов, источники средств, поступающих в них, утратил свою силу с 1 января 2005 года.

Ликвидация указанных дорожных фондов привела к недофинансированию дорожного хозяйства и проблемам, возникающим при строительстве новых автомобильных дорог общего пользования. Так, если в 2000 году на строительство и содержание автомобильных дорог общего пользования государством выделялись бюджетные средства в размере 2,9 % ВВП, то в 2005 году – всего 1,1 % ВВП. В 2009 году на строительство и содержание автомобильных дорог общего пользования из федерального бюджета было выделено 328 млрд рублей, а в 2010 году расходы федерального бюджета на указанные цели сократились до 274 млрд рублей.

Следует отметить, что прошлый опыт функционирования в Российской Федерации дорожных фондов не свидетельствует о достаточной эффективности расходования из них бюджетных средств

на дорожное хозяйство. При этом многочисленные факты указывали на то, что часть средств действовавших ранее дорожных фондов либо тратились не по целевому назначению, либо расходовались неэффективно.

Вместе с тем, по мнению ряда экспертов и специалистов в сфере дорожного хозяйства, если созданные в 90-х гг. прошлого века дорожные фонды оказались дискредитированы, то это совсем не означает, что их создание и функционирование в современных условиях окажется неприемлемым, а расходование их финансовых средств окажется неэффективным. Многое зависит не только от объёмов финансовых средств, но и от качества планирования их расходования, эффективности реализации дорожных работ с использованием современных технологий, привлечения квалифицированных и ответственных кадров в дорожное хозяйство, а также выстраивания оптимальной системы контроля за качеством и стоимостью производимых дорожных работ.

Согласно нормам статьи 179⁴ БК РФ под дорожным фондом понимается часть средств бюджета, подлежащая использованию в целях финансового обеспечения дорожной деятельности в отношении автомобильных дорог общего пользования, а также капитального ремонта и ремонта дворовых территорий многоквартирных домов, проездов к дворовым территориям многоквартирных домов населённых пунктов.

Нормами статьи 179⁴ БК РФ установлено, что муниципальный дорожный фонд создаётся решением представительного органа муниципального образования (за исключением решения о местном бюджете). Данный орган устанавливает порядок формирования и использования бюджетных ассигнований муниципального дорожного фонда. В целях повышения эффективности использования средств на дорожных работах, качество которых в значительной степени зависит от погодно-климатических условий, предусмотрено, что бюджетные ассигнования муниципального дорожного фонда, не использованные в текущем финансовом году, направляются на увеличение бюджетных ассигнований муниципального дорожного фонда в очередном финансовом году. В связи с этим важнейшую роль приобретает качество планирования дорожных работ органами местного самоуправления с заблаговременным установлением графиков работ по контрактам на строительство и ремонт автомобильных дорог местного значения, не предусматривающих выполнение работ, зависящих от температуры воздуха и влажности, в осенний и зимний периоды года.

Объём бюджетных ассигнований муниципального дорожного фонда утверждается решением о местном бюджете на очередной фи-

нансовый год (очередной финансовый год и плановый период) и формируется за счёт следующих источников:

1. Части поступлений от акцизов на автомобильный бензин, прямогонный бензин, дизельное топливо, моторные масла для дизельных и (или) карбюраторных (инжекторных) двигателей, производимые на территории Российской Федерации, подлежащих зачислению в местный бюджет (далее – акцизы на нефтепродукты). Согласно статье 58 БК РФ субъекты Российской Федерации обязаны установить дифференцированные нормативы отчислений в местные бюджеты от акцизов на нефтепродукты, производимые на территории Российской Федерации, исходя из зачисления в местные бюджеты не менее 10 % налоговых доходов консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации от указанного налога. При этом законодательством восьми субъектов Российской Федерации (Республики Калмыкия и Саха (Якутия), Забайкальский край, Иркутская, Саратовская, Липецкая, Сахалинская, Тульская области) установлены нормативы отчислений от данных акцизов в бюджеты муниципальных образований в размере, превышающем 10 % указанных доходов.

В соответствии с бюджетной отчётностью Федерального казначейства за 2016 год в местные бюджеты поступили акцизы на нефтепродукты в общем объёме 39,7 млрд рублей.

Размеры указанных дифференцированных нормативов отчислений в местные бюджеты устанавливаются исходя из протяжённости автомобильных дорог общего пользования местного значения соответствующих муниципальных образований, органы местного самоуправления которых решают вопросы местного значения в сфере дорожной деятельности. При расчёте указанных нормативов помимо протяжённости автомобильных дорог общего пользования могут учитываться виды покрытий автомобильных дорог в порядке, определяемом законом субъекта Российской Федерации.

2. Бюджетных ассигнований из дорожного фонда субъекта Российской Федерации, в том числе в виде субсидий и бюджетных кредитов, подлежащих передаче местным бюджетам на дорожную деятельность в отношении автомобильных дорог общего пользования местного значения.

Порядок формирования и использования бюджетных ассигнований дорожного фонда субъекта Российской Федерации должен предусматривать направление бюджетных ассигнований на проектирование, строительство, реконструкцию автомобильных дорог общего пользования (за исключением автомобильных дорог федерального значения) с твёрдым покрытием до сельских населённых пунктов,

не имеющих круглогодичной связи с сетью автомобильных дорог общего пользования, а также на их капитальный ремонт и ремонт в размере не менее 5 % объёма бюджетных ассигнований дорожного фонда субъекта Российской Федерации, формируемого за счёт доходов бюджета субъекта Российской Федерации от акцизов на нефтепродукты, подлежащих зачислению в бюджет субъекта Российской Федерации, а также транспортного налога, в том числе в виде субсидий местным бюджетам на указанную дорожную деятельность в отношении автомобильных дорог общего пользования местного значения (часть 4¹ статьи 179⁴ БК РФ).

В 2016 году такие субсидии были выделены в размере 15,7 млрд рублей, в 2017 году плановые показатели находятся на этом же уровне, в том числе с учётом трансфертов, предоставляемых из Федерального дорожного фонда в рамках федеральной целевой программы «Устойчивое развитие сельских территорий на 2014–2017 годы и на период до 2020 года», утверждённой постановлением Правительства Российской Федерации от 15 июля 2013 г. № 598.

Законом субъекта Российской Федерации о бюджете субъекта Российской Федерации, бюджетные ассигнования дорожного фонда субъекта Российской Федерации могут быть предусмотрены на предоставление бюджетных кредитов и субсидий из бюджетов субъектов Российской Федерации местным бюджетам на дорожную деятельность в отношении автомобильных дорог общего пользования местного значения, в том числе на формирование муниципальных дорожных фондов (часть 4² статьи 179⁴ БК РФ).

В 2016 году, по сведениям субъектов Российской Федерации, общий объём межбюджетных трансфертов из региональных бюджетов бюджетам муниципальных образований составил 99 млрд рублей или 18,6 % общего объёма расходов субъектов Российской Федерации на дорожное хозяйство (без учёта городов Москвы и Санкт-Петербурга).

При этом необходимо учитывать, что положения частей 4¹ и 4² статьи 179⁴ БК РФ не содержат исчерпывающий перечень форм межбюджетных трансфертов, которые могут быть предоставлены из бюджетов субъектов Российской Федерации местным бюджетам на осуществление дорожной деятельности.

3. В шести субъектах Российской Федерации (Республика Ингушетия, Чувашская Республика, Пермский и Хабаровский края, Кемеровская и Сахалинская области) законами соответствующих субъектов Российской Федерации была предусмотрена передача всех или части доходов бюджета от транспортного налога в бюджеты муниципальных образований на основании статьи 58 БК РФ. В соответствии с бюджетной отчётностью Федерального казначейства в 2016 году

в местные бюджеты поступили доходы от транспортного налога в общем объёме 3,6 млрд рублей.

4. Иные поступления в местный бюджет также могут зачисляться в муниципальный дорожный фонд, в случае утверждения их в решении представительного органа муниципального образования, предусматривающем создание муниципального дорожного фонда.

Существенную роль в обеспечении формирования муниципальных дорожных фондов играют трансферты из Федерального дорожного фонда, которые предоставляются на реализацию региональных программ субъектов Российской Федерации, в которых в числе направлений использования средств предусмотрено предоставление межбюджетных трансфертов на осуществление дорожной деятельности в отношении автомобильных дорог местного значения.

В соответствии с Федеральным законом от 19 декабря 2016 г. № 415-ФЗ «О федеральном бюджете на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов» Росавтодору предусмотрены иные межбюджетные трансферты на финансовое обеспечение дорожной деятельности в рамках реализации государственной программы Российской Федерации «Развитие транспортной системы» (далее – Госпрограмма).

Распоряжением Правительства Российской Федерации от 4 октября 2017 г. № 2156-р утверждено распределение иных межбюджетных трансфертов на реализацию мероприятий по развитию автомобильных дорог регионального, межмуниципального и местного значения, предоставляемых в 2017 году субъектам Российской Федерации, в объёме 9 857,0 млн рублей, в том числе на приведение в нормативное состояние, развитие и увеличение пропускной способности сети автомобильных дорог общего пользования регионального или межмуниципального, местного значения в объёме 2 579,79 млн рублей.

Кроме того, в настоящее время в соответствии с решениями президиума Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и приоритетным проектам (протокол от 21 ноября 2016 г. № 10) реализуется приоритетный проект «Безопасные и качественные дороги» (далее – Приоритетный проект), предусматривающий решение следующих задач:

- приведение с учётом соблюдения требований технического регламента Таможенного союза «Безопасность автомобильных дорог» в нормативное состояние дорожной сети крупнейших городских агломераций с населением свыше 500 тыс. человек в каждой (в 2018 году – не менее 50 % протяжённости дорожной сети, в 2025 году – 85 %);

- сокращение в указанных городских агломерациях количества мест концентрации дорожно-транспортных происшествий: в 2018 году (относительно уровня 2016 года) – на 50 %, в 2025 году – на 85 %.

Одним из основных инструментов достижения поставленных задач определены программы комплексного развития транспортной инфраструктуры городских агломераций (далее – Программы агломераций). В настоящее время в соответствии с паспортом Приоритетного проекта предусматривается реализация субъектами Российской Федерации 38 Программ агломераций.

Правила предоставления и распределения иных межбюджетных трансфертов бюджетам субъектов Российской Федерации на финансовое обеспечение дорожной деятельности в рамках Приоритетного проекта, а также распределение объёмов данных трансфертов бюджетам субъектов Российской Федерации в 2017 году утверждены постановлением Правительства Российской Федерации от 21 января 2017 г. № 47 исходя из следующих критериев:

- при численности населения крупнейшего городского округа (городской агломерации) от 500 000 до 800 000 человек – не менее 625,0 млн рублей;

- при численности населения 800 000 человек и более – 1,0 млрд рублей.

Общий объём финансирования Приоритетного проекта в 2017 году предусмотрен в объёме 31 319,6 млн рублей.

Федеральным законом «О федеральном бюджете на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов» в распределении бюджетных ассигнований предусмотрены субсидии на реализацию мероприятий подпрограммы «Дорожное хозяйство» государственной программы Российской Федерации «Развитие транспортной системы» бюджетам субъектов Российской Федерации на 2018 год в объёме 5 580,78 млн рублей, на 2019 год – 4 710,01 млн рублей и на 2020 год – 4 568,71 млн рублей. В федеральном бюджете на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов предусматриваются также иные межбюджетные трансферты на финансовое обеспечение развития автомобильных дорог регионального, межмуниципального и местного значения в рамках реализации Госпрограммы в объёмах, соответственно, 21 876,5 млн рублей, 25 891,08 млн рублей, и 27 417,15 млн рублей. Финансирование из федерального бюджета Приоритетного проекта на 2018 год предусматривается в размере 31 250,0 млн рублей.

При этом, по данным Счётной палаты Российской Федерации, суммарный объём финансирования автомобильных дорог местного значения в 2016 году составил 292,7 млрд рублей, что более чем в 1,3 раза больше уровня 2013 года (221,8 млрд рублей до образования муниципальных дорожных фондов).

По данным мониторинга Минтранса России объём денежных средств, направляемых субъектами Российской Федерации в виде

субсидий бюджетам муниципальных образований из региональных дорожных фондов на финансирование автомобильных дорог местного значения, ежегодно увеличивается в абсолютных цифрах (оставаясь при этом в процентном соотношении на одном уровне): в 2016 году данная сумма составляла 116,4 млрд рублей или 21,1 % от общего объёма ассигнований дорожных фондов субъектов Российской Федерации (без учёта г. Москвы, г. Санкт-Петербурга, г. Севастополь и Республики Крым), а плановые показатели 2017 года по состоянию на 1 октября 2017 года составляют 136,5 млрд рублей или 21,6 %.

Однако участники «круглого стола» отмечают, что в настоящее время значительная часть автомобильных дорог местного значения находится в неудовлетворительном состоянии, а в большинстве местных бюджетов отсутствуют достаточные финансовые средства для обеспечения в полном объёме потребностей муниципальных образований в проектировании, строительстве, реконструкции, капитальном ремонте, ремонте и содержании указанных дорог.

По результатам произведённых Российской ассоциацией территориальных органов управления автомобильными дорогами (Ассоциация «РАДОР») расчётов, минимальная ежегодная сумма денежных средств, которая была необходима бюджетам субъектов Российской Федерации (без учёта г. Москвы и г. Санкт-Петербурга, Республики Крым и г. Севастополь) в 2017 году на финансовое обеспечение расходных обязательств по содержанию, ремонту и капитальному ремонту автомобильных дорог регионального или межмуниципального значения по нормативам денежных затрат, составляет 1 734,5 млрд рублей, тогда как плановые расходы составляют всего 259,8 млрд рублей или 15 % от требуемого, в том числе:

- на содержание по нормативу необходимо 422,1 млрд рублей, выделяется 136,5 млрд рублей или 32,3 % от потребности;
- на ремонт по нормативу необходимо 323,8 млрд рублей, выделяется 100,5 млрд рублей или 31,0 % от потребности;
- на капитальный ремонт по нормативу необходимо 988,6 млрд рублей, выделяется 22,8 млрд рублей или 2,3 % от потребности.

Следует отметить, что указанная оценка является исключительно минимальной, поскольку не учитывает долю автомобильных дорог регионального или межмуниципального значения, не отвечающих нормативным требованиям.

Кроме того, участники «круглого стола» обращают внимание на такой негативный фактор, как отсутствие в настоящее время системного учёта и контроля за автомобильными дорогами общего пользования местного значения.

Как указывает Счётная палата Российской Федерации, контрольные и экспертно-аналитические мероприятия по использованию бюджетных ассигнований, направленных на осуществление дорожной деятельности в отношении автомобильных дорог местного значения, не проводились, так как указанные вопросы не относятся к компетенции Счётной палаты Российской Федерации. При этом в 2016 году было проведено экспертно-аналитическое мероприятие «Анализ формирования и использования бюджетных ассигнований дорожных фондов субъектов Российской Федерации».

Результаты контрольных и экспертно-аналитических мероприятий, проводимых контрольно-счётными органами субъектов Российской Федерации и муниципальных образований в отношении автомобильных дорог местного значения, не обобщались, что не позволяет точно определить общую сумму бюджетных ассигнований, направленных на осуществление дорожной деятельности в отношении автомобильных дорог местного значения, в целом по стране. В то же время, проведённые Счётной палатой Российской Федерации контрольные и экспертно-аналитические мероприятия свидетельствуют о недостатках при формировании и использовании бюджетных ассигнований дорожных фондов, а в итоговых документах проведённых мероприятий отмечается, что финансирование мероприятий в рамках муниципальных дорожных фондов остаётся на низком уровне.

В 2016 году кассовый расход муниципальных дорожных фондов составил 268,3 млрд рублей или 88 % от предусмотренного объёма в сумме 304,7 млрд рублей с учётом межбюджетных трансфертов. Аналогичная проблема характерна для бюджетных ассигнований региональных дорожных фондов. Анализ использования в 2016 году иных межбюджетных трансфертов, предоставленных Росавтодором 83 субъектам Российской Федерации на реализацию мероприятий региональных программ в сфере дорожного хозяйства, показал, что 36 регионами не достигнуты плановые показатели.

Нормы пункта 2¹ статьи 179⁴ Бюджетного кодекса Российской Федерации предусматривают, что в составе базового объёма бюджетных ассигнований Федерального дорожного фонда предусматриваются бюджетные ассигнования на предоставление межбюджетных трансфертов бюджетам субъектов Российской Федерации на финансовое обеспечение дорожной деятельности в размере не менее 8 % указанного объёма бюджетных ассигнований Федерального дорожного фонда на соответствующий финансовый год.

В соответствии с Федеральным законом от 14 ноября 2017 года № 315-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации»

Федерации и установлении особенностей исполнения федерального бюджета в 2018 году» будут уменьшены нормативы отчислений акцизов на нефтепродукты в бюджеты субъектов Российской Федерации в 2018 году с 57,4 % до 57,1 % и в 2019 году с 60,2 % до 58,1 %. В 2020 году норматив отчислений от данных доходов в региональный бюджет составит 58,2 %. Одновременно уменьшается также значение коэффициента, применяемого при установлении базового объёма бюджетных ассигнований Федерального дорожного фонда.

Так, в 2018 году он составит 0,45 вместо 0,49, в 2019 году – 0,36 вместо 0,40, что в свою очередь приведёт к уменьшению бюджетных ассигнований Федерального дорожного фонда на предоставление межбюджетных трансфертов бюджетам субъектов Российской Федерации на финансовое обеспечение дорожной деятельности.

Поскольку финансовое обеспечение муниципальных дорожных фондов в значительной степени зависит от объёмов бюджетных средств, формируемых в дорожных фондах субъектов Российской Федерации, внесение указанных изменений в данные законодательные акты приведёт к ещё большему ухудшению финансового положения муниципальных образований в области финансирования дорожной деятельности в отношении автомобильных дорог местного значения.

Учитывая то обстоятельство, что обеспеченность в финансовых ресурсах в субъектах Российской Федерации в 2017 году на работы по содержанию, ремонту и капитальному ремонту автомобильных дорог регионального значения составляет всего лишь 15 % от потребности, перераспределение акцизов на нефтепродукты и уменьшение финансовой помощи субъектам из федерального бюджета ставит вопрос о возможности субъектами Российской Федерации и муниципальными образованиями исполнения поручений Президента Российской Федерации:

– от 22 декабря 2012 г. № Пр-3410 по реализации Послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию от 12 декабря 2012 года в части принятия необходимых мер, направленных на развитие сети автомобильных дорог, обеспечивающих в ближайшее десятилетие увеличение объёмов их строительства и реконструкции в два раза по сравнению с периодом 2003–2012 годов;

– от 5 августа 2016 г. № Пр-1572 по итогам совещания с членами Правительства Российской Федерации, на котором было принято решение рекомендовать высшим органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации обеспечить включение в региональные программные документы развития дорожного хозяйства мероприятий по увеличению доли автомобильных дорог общего пользования

регионального и межмуниципального значения, отвечающих нормативным требованиям.

Во исполнение принципа: «Пользователь – платит», задекларированного при воссоздании в Российской Федерации дорожных фондов последнего поколения, субъекты Российской Федерации поддерживают поручение Президента Российской Федерации В. В. Путина от 10 мая 2017 г. № Пр-912 Правительству Российской Федерации по итогам встречи с представителями деловых организаций Новгородской области 18 апреля 2017 года: «О внесении изменений в законодательство Российской Федерации, предусматривающих поэтапное увеличение норматива зачисления налоговых доходов от акцизов на горюче-смазочные материалы в бюджеты субъектов Российской Федерации в целях доведения его с 1 января 2019 года до 100 процентов для обеспечения увеличения объёмов бюджетных ассигнований региональных дорожных фондов». В случае решения данного вопроса участники «круглого стола» отмечают целесообразность увеличения нормативов отчисления от данных акцизов, закрепляемых за бюджетами субъектов Российской Федерации, в муниципальные дорожные фонды.

Помимо этого эффективному использованию средств муниципальных дорожных фондов в ряде муниципальных образований препятствует низкий уровень планирования осуществления дорожной деятельности, что не позволяет органам местного самоуправления указанных муниципальных образований реализовать цели и задачи, предусмотренные в муниципальных программах в сфере дорожного хозяйства, а также отсутствие финансовых, кадровых и материально-технических ресурсов для приобретения и использования современных технологий, материалов, техники для осуществления дорожной деятельности в отношении автомобильных дорог местного значения.

Важно принципиально изменить подходы к ремонту и содержанию автомобильных дорог местного значения, и перейти от практиковавшегося ранее ремонта отдельных небольших участков дорог и сооружений на них («ямочного ремонта»), к технологии маршрутного ремонта протяжённых участков на основе диагностики их транспортно-эксплуатационного состояния с использованием современных автоматизированных методов прогнозирования состояния дорог и планирования ремонтных работ.

Ещё одной из проблем, существующих в сфере строительства, реконструкции, ремонта и содержания автомобильных дорог местного значения, является отсутствие оформленного органами местного самоуправления права собственности на ряд автомобильных дорог местного значения, и, как следствие, отсутствие финансовых вложе-

ний для поддержания их в нормативном состоянии. С одной стороны, органы местного самоуправления многих муниципальных образований связывают данную проблему с недостатком финансовых возможностей в отношении муниципального дорожного хозяйства, а с другой стороны – с длительностью процесса оформления бесхозных автомобильных дорог в муниципальную собственность.

Особо важной проблемой в сфере проектирования, строительства, реконструкции, ремонта и содержания автомобильных дорог местного значения является отсутствие единого механизма внедрения и использования высокоэффективных технологий, сервисов и инновационных материалов, позволяющих повысить качество и срок эксплуатации указанных автомобильных дорог.

В качестве примера можно отметить, что в современной мировой практике нашли широкое применение технологии модифицирования асфальтобетонных смесей, которые значительно улучшают их физико-механические свойства и, как следствие, значительно повышают надёжность и срок эксплуатации дорожных покрытий.

Так, применение пеностекольного щебня с устройством морозозащитных и теплоизоляционных слоёв, позволяет обеспечить стабилизацию водно-теплового режима грунтов насыпи и естественно-го основания в условиях сезонного промерзания и распространения многолетнемёрзлых грунтов. Экономическая целесообразность применения инновационных технологий достигается за счёт снижения стоимости строительства, капитального ремонта, а также ежегодных эксплуатационных затрат на ремонт и содержание автомобильных дорог.

По оценке экспертов, технология модификации асфальтобетонных смесей позволяет увеличить долговечность использования дорожного покрытия на 25–30 %, при этом средняя стоимость ремонта одного погонного километра покрытия путём фрезерования и укладки нового слоя покрытия толщиной 5 см составляет порядка 6–9 млн рублей.

Таким образом, применение технологии модификации асфальтобетонных смесей, по некоторым экспертным оценкам, позволит заказчику достичь экономии денежных средств в размере от 500 тыс. рублей до 750 тыс. рублей на 1 погонный километр дороги в год.

В этой связи следует отметить, что показатели многих муниципальных программ в сфере дорожного хозяйства по вводу в эксплуатацию автомобильных дорог местного значения после их строительства или реконструкции установлены формально, что создаёт риски их недостижения. Вместе с тем автомобильные дороги в границах населённых пунктов поселений, а также между населёнными пунк-

тами поселений, имеют большое значение для обеспечения жизнедеятельности населения муниципальных образований, привлечения инвестиций, развития малого и среднего бизнеса.

С учётом изложенного можно констатировать, что в настоящее время принципиально важно определить реальные финансовые потребности муниципальных образований по содержанию, развитию и ремонту автомобильных дорог местного значения. Решение данной задачи зависит от эффективности введения объективных нормативов финансовых затрат в данной сфере. Согласно части 3 статьи 34 Федерального закона № 257-ФЗ нормативы финансовых затрат на капитальный ремонт, ремонт и содержание автомобильных дорог местного значения и правила расчёта размера ассигнований местного бюджета на указанные цели утверждаются органом местного самоуправления. В связи с этим на федеральном уровне принципиально важно актуализировать методическую базу по установлению органами местного самоуправления указанных нормативов финансовых затрат.

Важнейшим вопросом приведения автомобильных дорог местного значения в нормативное состояние является и выполнение требования статьи 34 Федерального закона № 257-ФЗ о финансировании ремонта и содержания дорог в размере 100 % по утверждённым нормативам финансовых затрат. В то же время в настоящий момент объёмы муниципальных дорожных фондов позволяют обеспечить лишь малую часть затрат, необходимых для приведения местных автомобильных дорог в нормативное состояние.

Определение реальных финансовых потребностей муниципальных образований для решения указанных вопросов зависит также от:

- введения чётких критериев отнесения автомобильных дорог местного значения к автомобильным дорогам поселений, муниципальных районов и городских округов;
- скорейшего завершения инвентаризации сети всех автомобильных дорог местного значения, постановки их на кадастровый учёт, составления реестров таких дорог в каждом муниципальном образовании.

Участники «круглого стола» полагают, что на федеральном уровне необходимо рассмотреть возможность закрепления за местными бюджетами дополнительных источников доходов, которые органы местного самоуправления смогут направлять на финансирование дорожной деятельности.

В частности, возможно введение в качестве местного налога транспортного налога в отношении физических лиц, на которых в соответствии с законодательством Российской Федерации зарегистрированы транспортные средства, признаваемые объектом налого-

обложения, с зачислением поступлений от данного налога в муниципальные дорожные фонды в составе местных бюджетов, что увеличит доходную базу муниципалитетов ориентировочно на 109,2 млрд рублей (сумма транспортного налога, уплаченная физическими лицами в 2016 году).

Кроме того, в настоящее время согласно статье 46 БК РФ суммы штрафов за нарушение законодательства Российской Федерации о безопасности дорожного движения подлежат зачислению в бюджеты субъектов Российской Федерации по нормативу 100 %. В то же время, создание условий для обеспечения безопасности дорожного движения зависит, прежде всего, от состояния автомобильных дорог местного значения. В связи с этим в БК РФ поступления от указанных штрафов целесообразно распределить между региональными и местными бюджетами в равной пропорции. Так, за период 2015–2016 годов кассовое поступление штрафов за нарушение Правил дорожного движения составило более 125 млрд рублей.

В этой связи оптимальным представляется решение вопроса не увеличения межбюджетных трансфертов с регионального на муниципальный уровень, а увеличение собственных источников доходов местных бюджетов в целях формирования муниципальных дорожных фондов. Это позволит установить собственную доходную базу, на которую могут влиять органы местного самоуправления, в том числе путём администрирования соответствующих источников доходов с целью обеспечения строительства, ремонта и реконструкции автомобильных дорог местного значения. Следует заметить, что, как указывалось ранее, в 2016 году консолидированный объём доходов муниципальных дорожных фондов от транспортного налога и иных межбюджетных трансфертов, передаваемых из бюджетов субъектов Российской Федерации бюджетам муниципальных образований, составил 102,6 млрд рублей, а сумма транспортного налога, уплаченная в 2016 году физическими лицами, и предлагаемая участниками «круглого стола» к передаче муниципальным образованиям – 109,2 млрд рублей, что говорит о фактически равном перераспределении доходов на осуществление дорожной деятельности с регионального на муниципальный уровень, без применения механизмов межбюджетных трансфертов и увеличения роли органов местного самоуправления в собираемости указанных налогов.

Кроме того, необходимо отметить, что согласно положениям статьи 30¹ Федерального закона № 257-ФЗ движение транспортных средств, имеющих разрешённую максимальную массу свыше 12 тонн, по автомобильным дорогам общего пользования федерального значения допускается при условии внесения платы в счёт возмещения

вреда, причиняемого автомобильным дорогам такими транспортными средствами. В то же время большегрузные автомобили наносят ущерб не только при проезде по автомобильным дорогам общего пользования федерального значения, но и по автомобильным дорогам общего пользования регионального, межмуниципального и местного значения.

В связи с этим участники «круглого стола» полагают целесообразным рассмотреть возможность создания правовых и организационно-технических условий для формирования системы взимания платы в счёт возмещения вреда, причиняемого транспортными средствами, имеющими разрешённую максимальную массу свыше 12 тонн, при движении по автомобильным дорогам общего пользования регионального и (или) межмуниципального значения, и установить распределение указанной платы между дорожными фондами субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

Кроме того, в БК РФ следует предусмотреть норму о том, что в целях формирования муниципальных дорожных фондов в местные бюджеты могут зачисляться налоговые доходы от федеральных и (или) региональных налогов и сборов, налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами, подлежащие зачислению в бюджет субъекта Российской Федерации, в пределах нормативов отчислений, установленных законом субъекта Российской Федерации в соответствии со статьёй 58 БК РФ.

В настоящее время на рассмотрении Государственной Думы находится проект федерального закона № 228841-7 «О внесении изменений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации», внесённый Законодательным Собранием Вологодской области. Положениями данного законопроекта предлагается внести изменения в нормы Налогового кодекса Российской Федерации, предусматривающие перенос для физических лиц сроков уплаты земельного налога, налога на имущество физических лиц и транспортного налога (далее – имущественные налоги) с 1 декабря на 1 октября года, следующего за истекшим налоговым периодом.

Согласно пояснительной записке к законопроекту около 50 % платежей по имущественным налогам осуществляется физическими лицами в конце ноября – начале декабря года, следующего за истекшим налоговым периодом. Указанная ситуация приводит к неравномерности наполняемости дорожных фондов субъектов Российской Федерации и муниципальных дорожных фондов, а также недостаточности средств местных бюджетов в течение финансового года по исполнению возложенных на органы местного самоуправления полномочий и финансовому обеспечению расходных обязательств по решению вопросов местного значения.

Таким образом, действующие предельные сроки уплаты имущественных налогов физическими лицами оказывают негативное влияние на обеспечение сбалансированности региональных и местных бюджетов.

В связи с этим реализация указанного законопроекта могла бы способствовать повышению финансовой устойчивости и сбалансированности региональных и местных бюджетов. Кроме того, его принятие позволило бы создать дополнительные условия для увеличения доходной базы бюджетов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований в связи с увеличением срока для проведения работы по погашению задолженности физическими лицами по уплате имущественных налогов.

Необходимо отметить и тот факт, что положениями Федерального закона от 30 ноября 2011 г. № 361-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» были расширены направления использования средств дорожных фондов. Данным федеральным законом была предоставлена возможность использовать средства дорожных фондов также на капитальный ремонт и ремонт дворовых территорий многоквартирных домов, проездов к дворовым территориям многоквартирных домов населённых пунктов. Однако, в настоящее время понятия «дворовые территории многоквартирных домов» и «проезды к дворовым территориям многоквартирных домов населённых пунктов» в законодательстве Российской Федерации не определены, что создаёт правовую неопределённость в определении мероприятий по использованию средств дорожных фондов на указанные цели.

В этой связи участники «круглого стола» полагают, что в целях устранения указанной правовой неопределённости в данном вопросе и обеспечения принципа целевого использования соответствующих бюджетных средств указанные понятия необходимо определить в федеральном законе с возможностью конкретизации их в случае необходимости законами субъектов Российской Федерации и нормативными правовыми актами муниципальных образований в сфере благоустройства территорий населённых пунктов.

Кроме того, участники «круглого стола» отмечают, что весьма важным и перспективным механизмом учёта и контроля за дорожной деятельностью может стать участие граждан и их объединений в осуществлении общественного контроля за строительством, реконструкцией, ремонтом и содержанием автомобильных дорог местного значения, как одного из видов деятельности органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения.

Субъектами общественного контроля должны быть граждане, их объединения, территориальное общественное самоуправление, общественные и некоммерческие негосударственные организации, местные общественные палаты (советы) при органах местного самоуправления, объединяющие представителей, пользующихся доверием жителей и нацеленных на участие в решении вопросов местного значения.

Особенно востребован общественный контроль в рассматриваемой сфере может быть по таким направлениям, как формирование и исполнение муниципального заказа на проведение дорожных работ, вопросы благоустройства дворовых территорий многоквартирных домов населённых пунктов, финансируемые, в том числе, за счёт средств муниципальных дорожных фондов (капитальный ремонт и ремонт дворовых территорий многоквартирных домов, проездов к дворовым территориям многоквартирных домов населённых пунктов), сохранность автомобильных дорог и дорожная деятельность в целом.

На основании изложенного, с учётом состоявшегося обсуждения, участники «круглого стола» считают необходимым рекомендовать:

1. Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации:

– ускорить рассмотрение и принятие проекта федерального закона № 228841-7 «О внесении изменений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации», внесённого Законодательным Собранием Вологодской области, предусматривающего перенос для физических лиц сроков уплаты земельного налога, налога на имущество физических лиц и транспортного налога с 1 декабря на 1 октября (или даже на более ранний срок, например, на 1 июля) года, следующего за истекшим налоговым периодом, что должно повысить финансовую устойчивость и сбалансированность региональных и местных бюджетов.

2. Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации и Правительству Российской Федерации:

– рассмотреть возможность внесения изменений в Федеральный закон от 30 ноября 2016 г. № 409-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации», предусматривающих увеличение в 2018–2020 годах размеров нормативов отчислений от акцизов на нефтепродукты в бюджеты субъектов Российской Федерации в целях улучшения

финансового обеспечения дорожных фондов субъектов Российской Федерации и муниципальных дорожных фондов, путём последующего увеличения нормативов отчисления от данных акцизов из бюджетов субъектов Российской Федерации в муниципальные дорожные фонды более чем на гарантированные в настоящее время 10 %;

– рассмотреть возможность внесения изменений в Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 41-ФЗ «О Счётной палате Российской Федерации», предусматривающих расширение компетенции Счётной палаты Российской Федерации в части проведения контрольных и экспертно-аналитических мероприятий по использованию бюджетных ассигнований, направленных на осуществление дорожной деятельности в отношении автомобильных дорог местного значения;

– проработать вопрос закрепления в федеральном законодательстве понятий «дворовые территории многоквартирных домов» и «проезды к дворовым территориям многоквартирных домов населённых пунктов» с целью установления правовой определённости в отношении мероприятий по использованию средств муниципальных дорожных фондов на капитальный ремонт и ремонт дворовых территорий многоквартирных домов, проездов к дворовым территориям многоквартирных домов населённых пунктов;

– проработать вопрос о внесении изменений в законодательство Российской Федерации, предусматривающих разграничение понятий «автомобильные дороги местного значения» и «улично-дорожная сеть в муниципальных образованиях», поскольку требования к их техническому оборудованию, содержанию, ремонту и использованию в ряде случаев имеет существенное различие, что приводит к ухудшению эффективности использования бюджетных средств на данные цели, нарушению принципов планирования и осуществления строительных работ в отношении данных объектов, препятствует проведению надлежащего контроля за осуществлением данных мероприятий;

– рассмотреть возможность внесения изменений в пункт 4¹ статьи 179⁴ Бюджетного кодекса Российской Федерации в целях формирования комплексного подхода к вопросам развития сельских населённых пунктов, значительная часть которых не обеспечена автомобильными дорогами с твёрдым покрытием, предусматривающих возможность использование части средств дорожных фондов субъектов Российской Федерации не только на проектирование, строительство, реконструкцию, капитальный ремонт и ремонт автомобильных дорог общего пользования с твёрдым покрытием до сельских населённых пунктов, не имеющих круглогодичной связи с сетью автомобильных дорог общего пользования, но и на проектирование, строитель-

ство автомобильных дорог в границах сельских населённых пунктов (ведущим к общественно значимым и жизненно важным объектам, объектам производства и переработки сельскохозяйственной продукции и т. д.).

3. Правительству Российской Федерации:

– рассмотреть возможность разработки унифицированной методической базы по установлению органами местного самоуправления нормативов финансовых затрат на капитальный ремонт, ремонт и содержание автомобильных дорог местного значения, а также правил расчёта размера ассигнований местного бюджета на указанные цели с учётом особенностей природно-климатических условий и географического положения отдельных территорий России.

4. Министерству финансов Российской Федерации совместно с Министерством транспорта Российской Федерации:

– проработать вопрос о внесении изменений в БК РФ в части установления возможности зачисления в целях формирования муниципальных дорожных фондов в местные бюджеты налоговых доходов от федеральных и (или) региональных налогов и сборов, налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами, подлежащих зачислению в бюджет субъекта Российской Федерации в пределах нормативов отчислений, установленных законом субъекта Российской Федерации в соответствии со статьями 58 БК РФ;

– проработать вопрос о целесообразности распространения положительного опыта реализации в 2017 году приоритетного стратегического проекта «Безопасные и качественные дороги» на все административные центры субъектов Российской Федерации (с обеспечением долевого финансирования в пропорции 50 % на 50 % из федерального, региональных и муниципальных бюджетов с софинансированием из федерального бюджета из расчёта 1 млн рублей на 1 тыс. жителей городской агломерации);

– рассмотреть возможность закрепления за местными бюджетами дополнительных источников доходов, которые органы местного самоуправления смогут направлять на финансирование дорожной деятельности, в том числе путём:

а) введения в качестве местного налога транспортного налога в отношении физических лиц, на которых в соответствии с законодательством Российской Федерации зарегистрированы транспортные средства, признаваемые объектом налогообложения, с зачислением поступлений от данного налога в муниципальные дорожные фонды в составе местных бюджетов;

б) внесения изменений в статью 46 БК РФ в части распределения поступлений от суммы штрафов за нарушения законодательства Российской Федерации о безопасности дорожного движения между региональными и местными бюджетами в равной пропорции, с последующим зачислением муниципальной составляющей в муниципальные дорожные фонды.

5. Министерству транспорта Российской Федерации совместно с Министерством финансов Российской Федерации и Министерством Российской Федерации по развитию Дальнего Востока:

– проработать вопрос об установлении правового регулирования и финансового обеспечения дорожного хозяйства для районов Крайнего Севера, труднодоступных и малонаселённых местностей с учётом особенностей природно-климатических условий и их географического положения.

6. Министерству внутренних дел Российской Федерации:

– с целью недопущения движения тяжеловесных транспортных средств с превышением нормативных нагрузок продолжить и развивать положительную практику направления сотрудников ДПС для работы на передвижных и стационарных пунктах весогабаритного контроля.

7. Органам государственной власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления:

– утвердить нормативы финансовых затрат на капитальный ремонт, ремонт и содержание автомобильных дорог местного значения и определить сроки перехода к нормативному финансированию;

– обеспечить сохранность существующей сети автомобильных дорог через совершенствование системы контроля весогабаритных параметров транспортных средств;

– продолжить работу по организации пунктов весогабаритного контроля на сети автомобильных дорог регионального, межмуниципального и местного значения работающих в автоматическом режиме;

– в целях увеличения срока эксплуатации дорожного покрытия и межремонтных сроков использования автомобильных дорог регионального, межмуниципального и местного значения проработать вопрос о внесении дополнений в нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации и нормативные правовые акты муниципальных образований, создающие условия применения современных инновационных строительных материалов при проектировании, строительстве, реконструкции и капитальном ремонте автомобильных дорог;

– на основе мониторинга участков автомобильных дорог, подверженных ежегодному ремонту вследствие сезонного низко-температурного режима и просадок, рассмотреть возможность применения на таких участках автомобильных дорог для устройства морозозащитных и теплоизоляционных слоёв инновационных дорожных конструкций и технологий строительства;

– проработать вопрос создания и функционирования на региональном и муниципальном уровнях научно-технологических технопарков принципиально нового типа по созданию и внедрению передовых технологий в области решения водных проблем и гидравлики автодорог.

8. Органам местного самоуправления, Общероссийскому конгрессу муниципальных образований, Всероссийскому совету местного самоуправления, Общенациональной ассоциации территориального общественного самоуправления, советам муниципальных образований субъектов Российской Федерации, иным объединениям муниципальных образований:

– уделять постоянное внимание развитию институтов муниципального контроля, контроля со стороны депутатов представительных органов муниципальных образований и общественного контроля за строительством, реконструкцией, ремонтом и содержанием автомобильных дорог местного значения в целях общественной проверки, анализа, мониторинга и общественной оценки осуществляемой деятельности в указанной сфере и совершенствования механизмов прямого взаимодействия органов власти и гражданского общества.

**«КРУГЛЫЙ СТОЛ» НА ТЕМУ
«СТРАТЕГИЧЕСКОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ РАЗВИТИЯ
ТЕРРИТОРИЙ, ЯВЛЯЮЩИХСЯ ОПОРНЫМИ ПУНКТАМИ
РАЗВИТИЯ СЕВЕРНОГО МОРСКОГО ПУТИ (МУРМАНСК,
АРХАНГЕЛЬСК, ДИКСОН, ДУДИНКА, ИГАРКА, НОРДВИК,
ТИКСИ, АМБАРЧИК, ПЕВЕК, БУХТА ПРОВИДЕНИЯ)»
(г. Дудинка, Красноярский край, 28 июня 2018 года)**

*Утверждены решением
Комитета Государственной Думы
по федеративному устройству
и вопросам местного самоуправления
от 18 июля 2018 г. № 71/8*

**РЕКОМЕНДАЦИИ
«круглого стола» на тему «Стратегическое планирование
развития территорий, являющихся опорными пунктами
развития Северного морского пути (Мурманск, Архангельск,
Диксон, Дудинка, Игарка, Нордвик, Тикси, Амбарчик,
Певек, Бухта Провидения)»**

Рассмотрев и обсудив вопрос о «Стратегическом планировании развития территорий, являющихся опорными пунктами развития Северного морского пути», участники «круглого стола» отмечают следующее.

Районы Крайнего Севера, Дальнего Востока и Арктической зоны России на современном этапе социально-экономического развития страны призваны решать задачи по реализации огромного ресурсного потенциала, обеспечению геополитической безопасности государства, а также развитию новых и существующих транспортных коридоров, к числу которых относится и Северный морской путь (далее – СМП).

Значение СМП как транспортной магистрали для северных районов и России в целом определяется, прежде всего, потребностями хозяйственного освоения и обустройства прилегающих к трассе территорий. Морской транспорт в северных широтах арктической и субарктической зон является в настоящее время практически без-

альтернативным и наиболее эффективным способом завоза технологического оборудования, энергоносителей, промышленных товаров, продовольствия, необходимых для функционирования территориальных хозяйственных комплексов, расположенных в прибрежных зонах Севера России. Его роль в перспективе значительно возрастёт с освоением прибрежных и шельфовых углеводородных месторождений в Тимано-Печорской провинции, бассейнах рек Оби и Енисея, газового Ямальского месторождения, газоконденсатных месторождений шельфа Баренцева и Карского морей как за счёт завоза технологического оборудования и необходимых грузов для функционирования промышленных и социальных объектов производства и инфраструктуры, жизнеобеспечения населения этих объектов, так и вывоза энергоносителей. При этом участники «круглого стола» отмечают, что развитие СМП не представляется возможным без одновременного развития территорий и поселений, являющихся его главными опорными пунктами, к числу которых относятся Мурманск, Архангельск, Диксон, Дудинка, Сабетта, Игарка, Нордвик, Тикси, Амбарчик, Певек, Бухта Провидения и другие.

Подтверждением данному факту является подписанный 7 мая 2018 года Указ Президента Российской Федерации № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» (далее – Указ № 204), в соответствии с которым Правительству Российской Федерации даны конкретные поручения во всех основополагающих сферах жизнедеятельности, и при реализации которых России в ближайшие шесть лет предстоит совершить качественный прорыв в научно-технологическом и социально-экономическом развитии.

Так, в соответствии с пунктом 15 Указа № 204 Правительству Российской Федерации поручено на основе стратегии пространственного развития Российской Федерации разработать с участием органов государственной власти субъектов Российской Федерации и до 1 октября 2018 года утвердить комплексный план модернизации и расширения магистральной инфраструктуры, предусматривающий обеспечение в 2024 году развития транспортных коридоров «Запад – Восток» и «Север – Юг» для перевозки грузов, в том числе за счёт развития Северного морского пути и увеличения грузопотока по нему до 80 млн тонн.

Таким образом, СМП имеет огромное значение не только для России, но и для всей Евразии. Арктическая судоходная магистраль соединяет европейскую часть страны и Дальний Восток. Начиная с Кольского полуострова, СМП идёт по морям Ледовитого океана (Баренцево, Карское, Лаптевых, Восточно-Сибирское, Чукотское),

проходит через Берингов пролив, отделяющий Россию от США, и далее пролегает через Берингово море до Бухты Провидения, расположенной на юго-востоке Чукотки. Ключевые порты на этом пути – Мурманск, Архангельск, Игарка, Дудинка, Диксон, Тикси, Певек, Сабетта.

При этом, если продлить маршрут до Владивостока, то получается прямой морской путь из Северной Европы до Дальнего Востока. Таким образом, появляется ещё один судоходный путь, связывающий Европу с Китаем, Японией и Кореей – наряду с маршрутом через Средиземное море, Суэцкий канал и Индийский океан, но значительно короткий и, соответственно, в этом смысле более выгодный (*протяжённость морского маршрута от Архангельска до Владивостока составляет 11237 км против 23700 км длины через Суэцкий канал*). Однако следует отметить, что о серьёзной конкуренции с Суэцким каналом на сегодняшний день речи не идёт: по каналу за день проходят сотни судов, по СМП – около 70 судов за навигационный сезон (6–8 месяцев в году). Объём транзита через Суэцкий канал в 2014 году составил 963 млн тонн, через СМП – 274 тыс. тонн.

Попытки попасть морским путём из Европы через север в Азию предпринимались начиная с конца XVI века. Однако большинство экспедиций оказывались неудачными, и почти на 200 лет о них забыли. Впервые преодолеть весь маршрут СМП удалось лишь в 1879 году барку «Вега», но при этом с вынужденной зимовкой. Пройти за одну навигацию по СМП смогла лишь экспедиция 1932 года на ледокольном пароходе «Александр Сибиряков».

Расцвет навигации на СМП начался в 60-е годы XX столетия, когда в состав советского флота вошёл первый в мире атомный ледокол «Ленин». 1 мая 1978 года атомный ледокол «Сибирь» положил начало круглогодичной навигации.

Со второй половины XX века через СМП стало осуществляться снабжение топливом, продовольствием и товарами первой необходимости населённых пунктов Крайнего Севера и Дальнего Востока. С 1954 года Главное управление Северного морского пути входило в структуру Министерства морского флота СССР. В 1970 году была учреждена самостоятельная Администрация СМП при Министерстве морского флота СССР.

Постсоветский период характеризуется в первую очередь тем, что в 1991 году СМП открылся для международного судоходства. Одновременно следует отметить, что на протяжении постсоветской истории крупные компании не однажды пытались применить функционал СМП к своим бизнес-проектам. В середине 90-х годов

на СМП начала доминировать компания ЛУКОЙЛ. Контролируя региональные пароходства и получив в доверительное управление большую часть ледокольного флота страны, ЛУКОЙЛ фактически обрёл статус монопольного перевозчика по Арктике. Такое положение дел привело к тому, что выполнение даже жизненно важного северного завоза стало зависеть от компании. При этом главной задачей оставалась перевозка нефтепродуктов – их с 1995 по 1999 год было перевезено по Арктике свыше миллиона тонн. Однако северные нефтяные проекты не оправдались, и компания продала принадлежащие ей ледовые танкеры, сократив своё присутствие в Арктике. Среди других крупных пользователей СМП данного периода можно назвать «Газпромнефть» и «Роснефть», для которых СМП привлекателен в качестве средства вывоза нефти с платформы «Приразломная» в Печорском море, а также для транспортировки сырья с нефтегазоконденсатного месторождения Новопортовское, которое расположено на Ямале.

Сегодня развитие СМП связывается с созданием новых промышленных производств в Арктической зоне России, а также с развитием портовой инфраструктуры. Так, в настоящее время у ЛУКОЙЛа на побережье Печорского моря имеется порт Варандей, где помимо нефти, добываемой в Западной Сибири, на экспорт отгружается нефть с месторождений имени Трбса и Титова. Долгосрочная стратегия «Газпромнефти» предусматривает увеличение добычи на месторождениях Крайнего Севера как на суше, так и на море. Компания «Роснефть» в сентябре 2017 года увеличила свой флот, дополнительно заложив четыре корабля ледового класса. Танкеры будут использоваться для перевозки нефти, добываемой на Пайяхском месторождении, из устья Енисея по трассе СМП. Компания «ВостокУголь», обеспечившая в минувшем году перевозку 1 млн тонн грузов по СМП, в настоящее время строит рядом с посёлком Диксон порт Чайка, а также планирует начать строительство второго порта – Бухта Север. Всё это должно значительно увеличить транспортный потенциал арктического морского коридора.

Одним из крупнейших пользователей СМП продолжает оставаться компания «Норникель». Она же является и старейшим эксплуатантом из числа нынешних. Именно для перевозки стратегически важной продукции «Норникеля» в СССР были построены корабли усиленного ледового класса, проводку которых в порт Дудинка осуществляли атомные ледоколы.

Несмотря на то, что Норильский промышленный район не имеет железнодорожного сообщения с Большой землёй, объёмы перевозок увеличились по объективным причинам. Закрытие устаревшего ни-

келевого завода в Норильске привело к тому, что полуфабрикат теперь транспортируется в Мончегорск. Из-за этого объём перевозок вырос до 1,5 млн тонн. Ещё 3 млн тонн грузов приходится на северный завод с материка.

В перспективе грузооборот «Норникеля» по СМП может увеличиться ещё на 2 млн тонн благодаря реализации «серного проекта» – программы по утилизации серы. В рамках данной программы весной 2017 года была проведена комплексная модернизация второго причала в Мурманском транспортном филиале, стоимостью 4,6 млрд рублей. Ранее глобальной модернизации подвергся порт Дудинка, где по причине ежегодного затопления причалов во время паводка установили мобильные краны.

Таким образом, в зоне СМП формируются собственные грузовые потоки, связанные с вывозом добываемого углеводородного и рудного сырья, объёмы перевозок которых неуклонно возрастают. Вместе с тем, грузы северного завоза, материалов и оборудования, необходимых для обеспечения нефтегазовых и горнорудных производств Обской губы, Норильска, Певека, формируются на портовых площадях за пределами исторического маршрута – на западе и востоке СМП. В первую очередь, имеются в виду порты Баренцева и Белого морей – Мурманск, Архангельск, Кандалакша, Варандей. На востоке – это порты Японского моря и Татарского пролива. Именно эти порты являются логистическими мультимодальными хабами, обеспечивающими доставку грузов железнодорожным, автомобильным, частично морским, транспортом, складирование грузов и формирование партий морских поставок.

В 2014 году объём внутренних перевозок по СМП составил 3,98 млн тонн, а в 2015 году уже – 5,47 млн тонн (рост на 45,4 %). В 2016 году общий объём перевозок грузов вырос почти на 40 % и составил около 7,5 млн тонн.

Объём же транзитных перевозок наоборот сократился и составил в 2015 году – 39,6 тыс. тонн, что в 6,9 раза ниже уровня 2014 года (274 тыс. тонн). Этому способствовало, в первую очередь, резкое падение цен на нефть и, соответственно, углеводородное сырьё и продукцию. Вместе с тем следует отметить, что за последние годы использование СМП участниками международной торговли расширилось: в 2009 году из Европы в Азию по коридору совершён только один транзитный рейс, в 2010 году – четыре рейса, а в 2012 году – уже 35 рейсов, и данная тенденция сохраняется.

Участники «круглого стола» обратили внимание, что огромное влияние на функционирование СМП оказывает портовая инфраструктура. Однако до недавнего времени большинство опорных

пунктов СМП пребывали в удручающем состоянии из-за недостатка финансирования, смены собственников основных градообразующих объектов, низкой эффективности арктического судоходства и т. д.

На сегодняшний день основными портами арктического бассейна являются Мурманск (самый северный из незамерзающих портов России и крупнейший в мире порт, расположенный за полярным кругом), Архангельск, а также Варандей. В 2016 году грузооборот Мурманского порта увеличился до 26,6 млн тонн (+47,1 %), грузооборот Архангельского порта уменьшился до 2,3 млн тонн (-2,8 %), а в порту Варандей этот показатель составил 6,7 млн тонн (+22,3 %). В целом грузооборот всех арктических портов в 2016 году составил 40,0 млн тонн грузов, что на 35,7 % больше грузооборота аналогичного периода 2015 года.

Пилотные проекты развития портовой инфраструктуры Арктического бассейна связаны с освоением нефтегазовых месторождений Ямала – это проекты по строительству морского порта Сабетта и терминала по перевалке нефти с Новопортовского месторождения, а также с комплексным развитием Мурманского транспортного узла. Эти проекты уже сейчас являются точками роста для арктических регионов.

На сегодняшний день порт Сабетта фактически функционирует в штатном режиме и готов обслуживать перевалку грузов и приём всех судов-газовозов ледового класса. Согласно расчётам, терминал будет, по большей части, экспортным и его грузооборот на первом этапе (с 2017 года) будет составлять 5 млн тонн грузов в год с дальнейшим увеличением до 20–25 млн тонн в год. Аналогичных проектов сегодня в мире нет, это крупнейший из всех существующих в полярных районах. Инвестиции в порт составили порядка 108 млрд рублей, в том числе более 70 млрд рублей – из федерального бюджета.

Мурманский транспортный узел (далее – МТУ) – один из крупнейших инфраструктурных проектов не только в Арктической зоне, но и в масштабах всей страны. На базе порта Мурманск будет создан круглогодичный глубоководный порт с огромными логистическими мощностями, который будет интегрирован в международный транспортный коридор «Север – Юг». По расчётам, годовой грузооборот порта Мурманск достигнет к 2020 году более 80 млн тонн. Проект развития МТУ реализуется на принципе частно-государственного партнёрства. Объём финансирования составляет 144,95 млрд рублей, в том числе 55,62 млрд рублей – средства федерального и регионального бюджетов.

В проект комплексного развития МТУ входит создание транспортной инфраструктуры на западном берегу Кольского залива,

в том числе строительство угольного и нефтяного терминалов, развитие железнодорожной инфраструктуры, включая строительство ветки Выходной – Лавна, а также реконструкция угольного и строительство контейнерного терминалов на восточном берегу Кольского залива.

Кроме того, для достижения «транзитных» целей в развитии СМП предлагается строительство глубоководного района Архангельского морского порта, модернизация портов на трассе СМП (Тикси, Певек, Анадырь), а также реализация проекта строительства железнодорожной магистрали «Белкомур» (Белое море – Коми – Урал), включающего строительство и модернизацию железнодорожной магистрали Архангельск – Сыктывкар – Пермь, общей протяжённостью 1252 км, которая свяжет промышленные районы Западной Сибири с морским портом в Архангельске, а также позволит на 800 км сократить путь для грузов, поставляемых по железным дорогам из Китая и Казахстана в Европу.

При этом, анализ основных социально-экономических показателей 10 субъектов Российской Федерации, через которые проходит СМП, показывает, что при высокой доле регионов в общей площади территории России (почти 49 %) и значительной доле в общем объёме добычи полезных ископаемых (почти 30 %), данные регионы характеризуются низкими показателями как по численности населения и занятых в экономике, так и по показателям оборота розничной торговли, ввода жилых домов, производства продукции сельского хозяйства. Аналогично невысока доля данных регионов и в общем объёме внешнеторгового оборота со странами дальнего зарубежья. Например, доли Ненецкого, Ямало-Ненецкого, Чукотского автономных округов, Архангельской и Мурманской областей, Камчатского края в общем объёме экспорта Российской Федерации по данным Росстата не превышают 0,5 %. Объём транзитных перевозок по СМП со 110 тыс. тонн в 2010 году вырос более чем в 10 раз в 2013 году (1,16 млн тонн), снизившись в силу ряда экономических причин в 2014 году до 274 тыс. тонн.

Таким образом, участники «круглого стола» отмечают, что СМП можно считать практически освоенным. Задача настоящего времени – превратить его в полноценную транспортную магистраль с развитой портовой инфраструктурой, уникальность которой станет залогом развития экономики как данного региона, так и страны в целом, а также одним из действенных инструментов, необходимых для достижения национальных целей и стратегических задач развития России, определённых в указе Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г. № 204.

Целенаправленное и комплексное развитие СМП способно обеспечить широкую диверсификацию экономики северных территорий, создать новые рабочие места, активизировать освоение российского нефтегазоносного арктического шельфа и поддержание темпов роста производительных сил районов Крайнего Севера.

Однако, по мнению участников «круглого стола», на пути к достижению указанной цели стоит ряд проблем, требующих их скорейшего разрешения.

Планомерное развитие СМП невозможно обеспечить без выстраивания единой системы государственно-частного управления транспортной артерией, определяющей единые организационно-правовые, административные, институциональные, экономические подходы. В первую очередь следует говорить о формировании единого органа управления, который бы занимался контролем и координацией мероприятий, реализуемых государственными структурами, органами местного самоуправления и коммерческими организациями по развитию СМП и населённых пунктов – опорных точек СМП. В соответствии с принятым в 2012 году Федеральным законом № 132-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части государственного регулирования торгового мореплавания в акватории Северного морского пути», был предусмотрен ряд мер по развитию СМП, в том числе создание администрации Северного морского пути в форме федерального государственного казённого учреждения. Распоряжением Правительства Российской Федерации от 15 марта 2013 г. № 358-р такая администрация была создана для осуществления организации плавания судов в акватории СМП. Основными целями её деятельности являются обеспечение безопасности мореплавания и защиты морской среды от загрязнения с судов в акватории СМП. Можно заметить, что полномочия, закреплённые за этим учреждением, не позволяют ему стать единственным оператором по развитию СМП и его опорных пунктов.

Для сравнения можно обратить внимание на модель управления Панамским каналом. Так, полномочия администрации Панамского канала заключаются в обеспечении эксплуатации, администрировании, управлении, поддержании и модернизации канала, а также осуществления сопутствующих услуг, разрешённых законодательством. На администрацию Панамского канала возложена ответственность за управление, техническое обслуживание, использование и сохранение водных ресурсов канала в полной координации с соответствующими правительственными и неправительственными организациями. Участники «круглого стола» полагают, что данная практика может служить примером для построения системы управления СМП.

Кроме того, неоднозначна ситуация с законодательным обеспечением правоотношений, связанных с развитием СМП и его опорных пунктов.

Существующая система государственного управления развитием СМП представлена соответствующими документами стратегического и программно-целевого планирования федерального и регионального уровней.

Среди почти двух десятков национальных законодательных и иных нормативных правовых актов, направленных на регулирование различных правоотношений на территории российской Арктики и СМП, можно выделить несколько наиболее значимых.

Президентом Российской Федерации утверждены «Основы государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2020 года и дальнейшую перспективу» (№ Пр-1969 от 18 сентября 2008 г.) (далее – Основы). Данным документом были конкретизированы понятия «Арктика», «Арктическая зона Российской Федерации», а также впервые дано правовое определение «российского сектора Арктики». Указанное правовое закрепление явилось определённым барьером в попытках арктических (и неарктических) государств подвергнуть сомнению и разрушить сложившуюся многолетнюю систему договорённостей и соглашений по вопросам секторального разграничения Арктики и арктического шельфа.

Федеральным законом от 28 июля 2012 г. № 132-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части государственного регулирования торгового мореплавания в акватории Северного морского пути» (далее – Федеральный закон № 132-ФЗ) впервые в национальном законодательстве была закреплена юрисдикция акватории СМП за Россией, что позволило пресечь активные намерения отдельных стран об интернационализации СМП.

В 2013 году Президентом России была утверждена Стратегия развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2020 года (далее – Стратегия), в пункте 24 которой сформулированы направления совершенствования нормативно-правовой базы в сфере формирования основ государственного управления Арктической зоной Российской Федерации, законодательного закрепления её статуса как особого объекта государственного регулирования с уточнением перечня муниципальных образований, территории которых включаются в её состав, а также в сфере установления особых режимов природопользования и охраны окружающей среды, государственного регулирования судоходства по трассам СМП.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 21 апреля 2014 г. № 366 была утверждена Государственная программа «Социально-экономическое развитие Арктической зоны Российской Федерации на период до 2020 года», в которой, в числе прочих, предусмотрены мероприятия по «изучению и освоению ресурсов Арктики, по обеспечению функционирования системы постоянной оценки негативного воздействия на Арктику источниками выбросов загрязняющих веществ, расположенных как на территории Арктической зоны Российской Федерации, так и вне её».

При этом, как отмечают участники «круглого стола», к настоящему времени отсутствует единый законодательный акт, регулирующий основные вопросы развития и использования территории российской Арктики, включая вопросы развития СМП и его опорных пунктов, который объединил бы в единую правовую систему, в том числе вышесказанные правовые акты и документы.

Таким образом, совершенствование правового регулирования отношений, связанных с освоением российской части арктического пространства, развитием СМП и его опорных пунктов, является одной из первоочередных задач.

В Стратегии выделены два направления совершенствования нормативно-правовой базы Арктической зоны Российской Федерации: формирование основ государственного управления Арктической зоной, законодательного закрепления её статуса как особого объекта государственного регулирования и установление особых режимов природопользования и охраны окружающей среды, государственного регулирования судоходства по трассам СМП. Стратегия также требует создания необходимых условий для укрепления национальной безопасности, путём комплексного развития Арктической зоны Российской Федерации, включая совершенствование нормативно-правовой базы и повышение эффективности государственного управления, координации деятельности всех заинтересованных субъектов государственной политики России в Арктике, разработку и реализацию мер экономического стимулирования, активное привлечение государственных институтов развития.

В связи с этим представляется очевидным, что общественные отношения, объектом которых является Арктическая зона, неизбежно нуждаются в установлении специальных правил, образующих целевые правовые режимы.

При рассмотрении Арктической зоны как единого объекта, становится понятной необходимость установления единых правил осуществления практической деятельности всех, и в первую очередь властных, субъектов возникающих отношений. По сути, речь идёт

о формировании особого порядка управления в Арктической зоне, то есть о формировании особого административно-правового режима Арктической зоны Российской Федерации. При этом следует учитывать, что режимные правила охватывают значительную территорию нескольких субъектов Российской Федерации. Они должны быть направлены на превращение Арктической зоны в ведущую стратегическую ресурсную базу Российской Федерации; на обеспечение военной безопасности, защиты и охраны Государственной границы, пролегающей в Арктической зоне Российской Федерации; на решение вопросов экологической безопасности.

Однако участники «круглого стола» отмечают, что установление общих для всей Арктической зоны России правил административно-правового режима осложнено фрагментарным характером и несистемностью существующего правового регулирования.

Принятие вышеуказанного Федерального закона № 132-ФЗ, безусловно, стало одним из важнейших практических шагов, предпринятых в Российской Федерации в последнее время, который отразил базовые принципы правового статуса СМП и определения его границ.

В данном случае речь идёт, прежде всего, об утверждении новой редакции статьи 14 Федерального закона от 31 июля 1998 г. № 155-ФЗ «О внутренних морских водах, территориальном море и прилегающей зоне Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 155-ФЗ), которая определила СМП как «исторически сложившуюся национальную транспортную коммуникацию Российской Федерации», плавание в акватории которой осуществляется в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права, международными договорами России и положениями её национального законодательства.

При этом само понятие акватории СМП было дано в пункте 1 введённой статьи 5¹ Федерального закона № 155-ФЗ, определившем её как «водное пространство, прилегающее к северному побережью Российской Федерации, охватывающее внутренние морские воды, территориальное море, прилежащую зону и исключительную экономическую зону Российской Федерации и ограниченное с востока линией разграничения морских пространств с Соединёнными Штатами Америки и параллелью мыса Дежнева в Беринговом проливе, с запада меридианом мыса Желания до архипелага Новая Земля, восточной береговой линией архипелага Новая Земля и западными границами проливов Маточкин Шар, Карские Ворота, Югорский Шар».

Столь широкое определение границ акватории СМП объясняется тем, что этот путь не имеет единой и фиксированной трассы. Сохраняя свою общую направленность, СМП год от года, а нередко

и в течение одной навигации перемещается на значительные расстояния в широтном направлении. Он может, например, огибать с севера архипелаги Новая Земля и Северная Земля, минуя проливы, отделяющие их от материка (высокоширотная трасса), или вплотную приближаться к побережью России в случаях повышенной ледовитости трассы. Тем не менее, при любых обстоятельствах в своей значительной части этот путь располагается в пределах исключительной экономической зоны России, её территориального моря либо даже в российских внутренних водах, то есть проходит в пространствах, подпадающих под суверенитет или юрисдикцию нашей страны.

В этой связи участники «круглого стола» отмечают, что в настоящий период важно точное определение состава Арктической зоны Российской Федерации, то есть территории, где устанавливается общий порядок деятельности органов государственной власти и муниципального управления, обусловленный общей для всей совокупности названных властных субъектов целью правового регулирования. Представляется, что такой подход позволит рассматривать соответствующие территории и их население как единое целое. В свою очередь, формируемый административно-правовой режим Арктической зоны приобретёт комплексный характер, нуждаясь в законодательном установлении. Тем самым находит подтверждение вывод, что в последние годы комплексные административно-правовые режимы всё чаще становятся объектом законодательной деятельности, а их основы получают закрепление в федеральных законах и законах субъектов Федерации, которые зачастую не в полной мере соотносятся друг с другом.

Арктическая зона России состоит из сухопутной и морской частей. Основы в пункте 2 первого раздела определили Арктическую зону Российской Федерации как часть Арктики, в которую входят полностью или частично территории Республики Саха (Якутия), Мурманской и Архангельской областей, Красноярского края, Ненецкого, Ямало-Ненецкого и Чукотского автономных округов, определённые решением Государственной комиссии при Совете Министров СССР по делам Арктики от 22 апреля 1989 года, а также земли и острова, указанные в Постановлении Президиума ЦИК СССР от 15 апреля 1926 г. «Об объявлении территорией СССР земель и островов, расположенных в Северном Ледовитом океане», и прилегающие к этим территориям, землям и островам внутренние морские воды, территориальное море, исключительная экономическая зона и континентальный шельф Российской Федерации, в пределах которых Россия обладает суверенными правами и юрисдикцией в соответствии с международным правом.

Кроме того, сухопутная часть Арктической зоны Российской Федерации юридически закреплена Указом Президента Российской Федерации от 2 мая 2014 г. № 296 «О сухопутных территориях Арктической зоны Российской Федерации» (далее – Указ № 296), изданном в целях реализации Основ государственной политики Российской Федерации в Арктике. В приложении к названному Указу перечислены сухопутные территории Арктической зоны Российской Федерации.

Одновременно, для целей государственной программы Российской Федерации «Социально-экономическое развитие Арктической зоны Российской Федерации на период до 2020 года», утверждённой постановлением Правительства Российской Федерации от 21 апреля 2014 г. № 366, к составу сухопутных территорий Арктической зоны Российской Федерации отнесены территории следующих субъектов Российской Федерации и отдельных муниципальных образований:

- Мурманская область;
- в Архангельской области – муниципальные образования «Онежский муниципальный район», «Приморский муниципальный район», «Мезенский муниципальный район», «Город Архангельск», «Северодвинск», «Город Новодвинск», «Новая Земля»;
- Ненецкий автономный округ;
- в Республике Коми – муниципальное образование городской округ «Воркута»;
- Ямало-Ненецкий автономный округ;
- в Красноярском крае – Таймырский Долгано-Ненецкий муниципальный район, городской округ город Норильск, Туруханский район;
- в Республике Саха (Якутия) – Аллаиховский улус (район), Анабарский национальный (долгано-эвенкийский) улус (район), Булунский улус (район), Усть-Янский улус (район), Нижнеколымский район;
- Чукотский автономный округ.

При этом, в отличие от Основ, где перечень земель и островов состоит из одного акта СССР, Указ № 296 отсылает к другим актам СССР, содержащим положения о землях и островах, расположенных в Северном Ледовитом океане. О каких именно актах идёт речь, непонятно. Возникает вопрос: каким образом могут быть определены те из них, которые могут быть применены для определения состава Арктической зоны Российской Федерации?

В этой связи представляется, что открытый перечень сухопутных территорий допускает усмотрительный способ принятия решения об отнесении той или иной территории к Арктической зоне Российской Федерации.

В отношении морской части Основы относят к Арктической зоне Российской Федерации внутренние морские воды, территориальное море, исключительную экономическую зону и континентальный шельф Российской Федерации, в пределах которых Россия обладает суверенными правами и юрисдикцией в соответствии с международным правом. Указ № 296 говорит лишь о сухопутных территориях соответствующих административных образований. Следовательно, внутренние морские воды, территориальное море, исключительная экономическая зона и континентальный шельф Российской Федерации составляют отдельную часть Арктической зоны Российской Федерации и имеют особое правовое положение. Определение внутренних морских вод и территориального моря закреплено в пункте 2 статьи 1 Федерального закона от 31 июля 1998 г. № 155-ФЗ «О внутренних морских водах, территориальном море и прилежащей зоне Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 155-ФЗ).

К внутренним морским водам относятся воды: портов Российской Федерации, ограниченные линией, проходящей через наиболее удалённые в сторону моря точки гидротехнических и других постоянных сооружений портов; заливов, бухт, губ и лиманов, берега которых полностью принадлежат Российской Федерации, до прямой линии, проведённой от берега к берегу в месте наибольшего отлива, где со стороны моря впервые образуется один или несколько проходов, если ширина каждого из них не превышает 24 морские мили; заливов, бухт, губ и лиманов, морей и проливов с шириной входа в них более чем 24 морские мили, исторически принадлежащие Российской Федерации, перечень которых устанавливается Правительством Российской Федерации и публикуется в «Извещениях мореплавателям». В соответствии с пунктом 1 статьи 2 Федерального закона № 155-ФЗ территориальным морем является примыкающий к сухопутной территории или к внутренним морским водам морской пояс шириной 12 морских миль, отмеряемых от исходных линий, указанных в статье 4 Федерального закона № 155-ФЗ.

Таким образом, участники «круглого стола» высказывают позицию, что определение состава сухопутной и морской частей Арктической зоны нуждается в инвентаризации и регламентации на федеральном уровне.

Данная позиция подтверждается и тем, что в правоустанавливающих актах субъектов Российской Федерации вышеуказанные положения в отношении рассматриваемых территорий находят прямое закрепление, либо определённую конкретизацию. Например, в части 2 статьи 38 Устава Мурманской области закреплено, что владение, пользование и распоряжение ресурсами континентального шельфа

и акваторий морей, омывающих Мурманскую область, за пределами территориального моря осуществляется Российской Федерацией. Обращает внимание, что речь идёт лишь о ресурсах перечисленных пространств. В отношении части акваторий пространства морей, омывающих Мурманскую область, вопрос остаётся открытым. В Уставе Ненецкого автономного округа указано, что территория округа составляет 176,7 тыс. км. В ныне существующих границах округ граничит с Ямало-Ненецким автономным округом, Республикой Коми и Мезенским районом Архангельской области, с севера граница проходит по побережью Белого, Баренцева и Карского морей, включая прилежащие острова, не отнесённые к юрисдикции Архангельской области. Своеобразно определена в пункте 2 статьи 5 Устава Ямало-Ненецкого автономного округа и его граница. Этот автономный округ граничит со следующими субъектами Российской Федерации: Ненецким автономным округом, Республикой Коми, Ханты-Мансийским автономным округом – Югрой, Красноярским краем. В остальной части граница автономного округа совпадает с Государственной границей Российской Федерации. В части 1 статьи 70 Устава Чукотского автономного округа, закрепляющей его границы, в частности указано, что автономный округ находится в границах, существующих на момент вступления в силу Устава округа.

Таким образом, участники «круглого стола» отмечают, что столь разнообразные юридические конструкции закрепления состава субъектов Арктической зоны Российской Федерации, различия в регуляциях государственного устройства и организации местного самоуправления, порождают значительные трудности при конструировании государственного и муниципального управления в Арктической зоне России.

Кроме того, действующее законодательство, формируя правовые режимы национального масштаба, такие как режимы чрезвычайного положения, военного положения, пограничный режим, мобилизация, режим морских портов, осуществляет это путём законодательного установления основ соответствующих режимов.

По мнению участников «круглого стола», особое значение имеют процедурные механизмы и институты изменения состава Арктической зоны, способные выявлять, формулировать указанные проблемы и информировать о них федеральные органы власти, а также предлагать способы их решения, опираясь на консолидированную позицию органов государственной власти арктических субъектов Российской Федерации.

Так, границы муниципальных образований, территории которых Указом № 296 отнесены к сухопутной части Арктической зоны,

определены в границах по состоянию на 1 апреля 2014 года. Из текста Указа не вытекает, что в случае изменения границ необходимо будет вносить изменения в данный Указ. Не определены субъекты, в компетенции которых установлено право ходатайствовать об установлении режима Арктической зоны Российской Федерации.

В этой связи участники «круглого стола» полагают, что нужна ясная и прозрачная процедура рассмотрения и удовлетворения соответствующего ходатайства, а также законодательное установление точных критериев отнесения той или иной территории к Арктической зоне Российской Федерации.

Установление режима Арктической зоны Российской Федерации связано с наделением субъектов определёнными правами и обязанностями. В Основах главным механизмом реализации государственной политики Российской Федерации в Арктике определена деятельность заинтересованных федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, коммерческих и некоммерческих организаций, основанная на принципах государственно-частного партнёрства.

В рамках национальных интересов устойчивого развития Арктической зоны Российской Федерации лидерами могут быть названы вопросы экономического развития отдельных территорий Арктической зоны Российской Федерации – субъектов Федерации и муниципальных образований; экономико-правовой и организационно-правовой инструментарий обеспечения прав человека и прав коллективных субъектов (коренных народов и иных групп населения Арктики).

Следующий немаловажный вопрос, на который обращают внимание участники «круглого стола», – это констатация факта, что действующие нормативные правовые и законодательные акты недостаточно защищают уникальные природные особенности Арктической зоны и не в полной мере обеспечивают минимизацию экологического ущерба уязвимой арктической природе, тем более в условиях грядущей интенсивной эксплуатации арктического природного потенциала.

В связи с повышенной «арктической» нормотворческой активностью в России в последние годы, участники «круглого стола» выражают надежду, что в ближайшее время этот правовой пробел будет ликвидирован и, наконец, будет принят законодательный акт, регулирующий все правовые аспекты Арктической зоны, включая надёжные механизмы безусловного приоритета «сбережения хрупких арктических экосистем».

Кроме того, отмечается, что важной внутривнутриполитической задачей является разграничение и законодательное закрепление за субъектами Российской Федерации и муниципальными образованиями северных территорий, включая шельфы и арктические пространства; вовлечение экономик субъектов в процесс освоения арктических ресурсов; образование единого центра по развитию российской арктической зоны.

Регулирование рассматриваемых правоотношений различными уровнями публичной власти – федеральным, региональным и муниципальным, требует дополнительного механизма согласования их действий и сотрудничества.

Участники «круглого стола» разделяют позицию о том, что социо-эколого-экономическая устойчивость Арктической зоны должна достигаться на основе системного взаимодействия государства, местного самоуправления, бизнеса и гражданского общества с использованием механизмов государственно-частного и муниципально-частного партнёрства при реализации ключевых инвестиционных проектов, участия государства в устранении инфраструктурных ограничений экономического роста, решении социальных и экологических проблем и т. д.

В целях формирования перспективной и эффективной государственной региональной политики в Арктике соответствующие субъекты Российской Федерации и муниципальные образования должны в полной мере учитывать приоритеты социально-экономического развития, особенности экономико-географического положения, инфраструктурных возможностей и другие факторы в соответствии со стратегическими направлениями государственной политики, заложенными в соответствующих документах стратегического планирования на всех уровнях управления.

Следует также отметить, что органами местного самоуправления муниципальных образований, расположенных в малонаселённых, труднодоступных и отдалённых местностях, включая опорные пункты развития СМП, исполняются полномочия по решению всех вопросов местного значения, предусмотренных Федеральным законом от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ).

В статье 82¹ Федерального закона № 131-ФЗ определены особенности организации местного самоуправления в муниципальных образованиях, расположенных в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях с ограниченными сроками завоза грузов (продукции) и указано, что перечень районов Крайнего Севера и при-

равненных к ним местностей с ограниченными сроками завоза грузов (продукции) утверждается Правительством Российской Федерации (*постановление Правительства Российской Федерации от 23 мая 2000 г. № 402 «Об утверждении Перечня районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей с ограниченными сроками завоза грузов (продукции)»*).

Для муниципальных образований, расположенных на территориях Европейского Севера, Сибири и Дальнего Востока (как правило, это муниципальные образования с низкой плотностью сельского населения, в труднодоступных и отдалённых местностях), в целом характерны те же проблемы, что и для иных муниципальных образований, особенно малочисленных, однако острота проблем существенно выше, что обусловлено соответствующими климатическими, географическими и демографическими особенностями.

Кроме того, названными особенностями обусловлены и определённые проблемы в реализации полномочий органов местного самоуправления.

Связано это и с тем, что перечень вопросов местного значения в соответствии с действующим законодательством зависит от вида муниципального образования, но не зависит от того, где находится эта территория. Например, такой вопрос местного значения, как организация транспортного обслуживания населения и возможность его осуществления в условиях отсутствия дорожной инфраструктуры, когда большую часть времени для ряда территорий Арктической зоны основным видом транспорта является вертолётная и малая авиация, которая находится в государственной или частной собственности. Соответственно представляется, что перечень вопросов местного значения нуждается в корректировке с учётом не только вида муниципального образования, но и особенностей его географического расположения, предопределяющего малонаселённость территории, её отдалённость и труднодоступность.

Предоставленная органами местного самоуправления муниципальных образований, расположенных на указанных территориях, информация позволяет сделать вывод о том, что наиболее затратным для них является комплекс вопросов, связанных с жилищно-коммунальным хозяйством.

Строительство и содержание жилищного фонда, электро-, тепло-, газо- и водоснабжение, благоустройство и освещение, осуществление мероприятий по обращению с отходами указываются как вопросы, требующие наибольшего расхода бюджетных средств. Дорожная деятельность, что отмечалось выше, называется сложной для осуществления как с финансовой, так и с организационной сторон.

Мониторинг данного вопроса показывает, что аналогичные оценки были получены и от органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Такая ситуация связана со спецификой удалённых и труднодоступных местностей, характеризующейся слабым развитием дорожной сети, высокими затратами на строительство новых дорог, а также сложными погодными условиями, отрицательно влияющими на сохранность дорог существующих.

В отличие от того же коммунального хозяйства, затраты на которое также высоки, расходы на эксплуатацию дорог полностью ложатся на местные бюджеты, поскольку прямые платежи граждан за предоставляемые услуги здесь отсутствуют. По той же причине затруднено и привлечение инвестиционных капиталов в дорожное строительство.

При этом, субъекты Федерации Европейского Севера, Сибири и Дальнего Востока, обладая значительными запасами природных ресурсов, составляют авангард регионов-доноров, питающих российскую экономику доходами от своей деятельности, что диктует особую необходимость возрождения системы поддержки данных территорий, в том числе посредством мер, реализуемых государством через программы развития Арктики, Сибири и Дальнего Востока.

Участники «круглого стола» проблемой, связанной с реализацией полномочий, называют отсутствие объективных методик и критериев расчёта финансовых потребностей, определяющих необходимый объём средств для исполнения расходных обязательств местных бюджетов муниципальных образований, как являющихся опорными пунктами развития СМП, в частности, так и в регионах Севера, Сибири, Дальнего Востока и Арктики, а также приравненных к ним местностях, в целом.

При этом применение среднероссийской методики определения прогнозных параметров расходов методом «от достигнутого уровня» с учётом коэффициентов-дефляторов не позволяет в полной мере объективно говорить о состоянии бюджетной обеспеченности расходов указанных муниципальных образований.

Вопросы социально-экономического развития малонаселённых, отдалённых и труднодоступных территорий остаются чрезвычайно актуальными и их решение должно стать одним из важных направлений государственной политики.

Таким образом, по мнению участников «круглого стола», перспективными направлениями развития Арктической зоны должны выступать: дальнейшее развитие СМП, укрепление традиционных форм хозяйствования с учётом интересов и рода деятельно-

сти коренных народов Севера, а также формирование новых региональных моделей развития опорных зон на основе созданных в законодательстве Российской Федерации видов экономического взаимодействия в рамках государственно-частного и муниципально-частного партнёрства, особых экономических зон, территорий опережающего социально-экономического развития и т. д.

Устойчивое укрепление страны невозможно без совершенствования государственной региональной политики, ключевым направлением которой в настоящее время представляется и реализация одного из генеральных документов – Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года, утверждённых указом Президента Российской Федерации № 13 от 16 января 2017 года.

В целях обеспечения задач конвергенции, а также объективизации межбюджетных отношений необходимо разработать и утвердить единый стандарт качества жизни в Российской Федерации (в натуральном выражении), применяемый для расчёта обязательного объёма государственных, социальных, инфраструктурных и иных услуг, предоставляемых гражданам Российской Федерации на всей территории страны, **с конкретизацией для регионов и муниципалитетов – опорных пунктов СМП, а также входящих в Арктическую зону Российской Федерации, с учётом их специфики и особого географического расположения.**

Одновременно необходимо проработать вопросы о регулировании особенностей организации местного самоуправления на территориях Арктической зоны и СМП.

Участники «круглого стола» полагают, что этому может послужить совершенствование законодательства об административно-территориальном устройстве Российской Федерации, в частности, разработка и принятие федерального закона об общих принципах административно-территориального устройства (территориальной организации) в Российской Федерации, либо закрепление соответствующих норм в Федеральном законе № 131-ФЗ, устанавливающим общие принципы территориальной организации местного самоуправления и виды населённых пунктов, в том числе на территории Арктической зоны с учётом её особого природно-климатического и географического положения.

В сфере стратегического планирования развития Арктической зоны и СМП требуется обеспечить унификацию правовых норм, при этом конкретизировав их для разных видов муниципальных образований – поселений, муниципальных районов и городских округов, и организовать методическое обеспечение разработки прогнозов

социально-экономического развития макрорегионов и субъектов Российской Федерации, стратегий социально-экономического развития макрорегионов, стратегий социально-экономического развития субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, планов их реализации, государственных программ, с акцентом на согласование указанных документов между собой, с документами стратегического планирования, разрабатываемыми в рамках целеполагания на федеральном уровне, а также на необходимость использования в них одинаковых целевых индикаторов и показателей.

При этом необходимо разработать методические рекомендации по формированию документов стратегического планирования на всех уровнях управления.

Следует создать «пилотные» проекты реализации стратегий социально-экономического развития субъектов Российской Федерации и муниципальных образований с учётом имеющихся и потенциально возможных ресурсов конкретных территорий Арктики и СМП с выделением институции «лучших практик» и создавать соответствующие стимулирующие меры для населения и предприятий, участвующих в реализации наиболее эффективных проектов.

Важно стимулировать кооперационные и межрегиональные связи, механизмы межрегионального и межмуниципального хозяйственного сотрудничества в Арктическом пространстве, обеспечивающие связанность и интеграцию данного региона и единого экономического пространства страны в целом.

С учётом задач, поставленных Президентом Российской Федерации в Послании Федеральному Собранию Российской Федерации 1 марта 2018 года, в том числе предусматривающих, что ключом к развитию русской Арктики, регионов Дальнего Востока станет Северный морской путь, актуальная цель – сделать его по-настоящему глобальной, конкурентной транспортной артерией. Для этого необходимо наладить разработку и локализацию ключевых технологий и решений, в том числе для освоения Арктики и морского шельфа, для новых систем в энергетике, на транспорте и в городском хозяйстве, включая сферы, определяющие качество жизни – здравоохранение, образование, социальную защиту и т. д.

Участники «круглого стола» отмечают необходимость все-сторонне укреплять и развивать населённые пункты – посёлки и города – опорные пункты СМП, для чего, в том числе, скорректировать действующую систему нормативно-подушевого финансирования субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, территории которых входят в состав Арктической зоны и СМП, в особенности – образовательных и медицинских

организаций, с целью обеспечения прав жителей указанных территорий на получение качественного образования и медицинского обслуживания вне зависимости от места проживания и недопустимости дальнейшего сокращения сети образовательных и медицинских учреждений.

Говоря в целом, инфраструктурное развитие территорий Арктической зоны и населённых пунктов, являющихся опорными пунктами развития СМП, должно стать одним из главных приоритетов. Можно уверенно согласиться с тезисом Президента России о том, что «именно развитые коммуникации позволят жителям малых городов и сёл удобно пользоваться всеми возможностями и современными сервисами, которые есть в крупных центрах, а сами небольшие населённые пункты будут тесно интегрированы в общее социальное и экономическое пространство России. При этом особое внимание следует уделять социальному, инфраструктурному развитию сельских территорий».

Необходимый и достаточный современный комфорт жизни населения должен быть обеспечен на территории Арктической зоны повсеместно. Каждое муниципальное образование на территории Арктической зоны должно иметь, как минимум, школу, учреждение первичного звена здравоохранения, информационно-культурно-досуговый центр (современный клуб), оснащённый современными системами связи, многофункциональный центр предоставления государственных и муниципальных услуг, почту, отделение банка, участкового полицейского. Необходимо в первоочередном порядке обеспечить широкую цифровизацию как управленческой деятельности, так и сферы предоставления услуг на таких территориях.

В связи с этим участникам «круглого стола» представляется целесообразным решение вопроса о разработке отдельной государственной программы по развитию инфраструктуры территорий муниципальных образований, расположенных в Арктической зоне Российской Федерации, а также являющихся опорными пунктами развития СМП.

В целях обеспечения взаимоувязки и эффективной реализации документов стратегического планирования в данной сфере необходимо также включить положения Стратегии Арктической зоны в Стратегию пространственного развития Российской Федерации, которая до настоящего времени не разработана, и в соответствующие стратегические документы на всех уровнях. Это важно, поскольку в механизм реализации Стратегии развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2020 года заложены государственные федеральные и региональ-

ные программы развития Арктической зоны, учитывающие особенности муниципальных образований районов Арктики и СМП.

В этой связи участники «круглого стола» подчёркивают, что особенно важна разработка и принятие стратегий развития поселений – опорных пунктов Северного морского пути, как муниципальных образований, во взаимосвязи (в качестве составной части) со стратегией развития самого Северного морского пути и стратегией развития субъектов Федерации Арктического региона.

При этом в настоящее время муниципальные образования испытывают ряд трудностей при формировании собственных стратегий социально-экономического развития, заключающиеся, в первую очередь, в следующем:

- отсутствие либо недостаточная степень готовности основополагающих документов стратегического планирования федерального и регионального уровней (стратегия социально-экономического развития Российской Федерации, стратегия пространственного развития Российской Федерации, стратегия социально-экономического развития макрорегионов Российской Федерации), что может повлечь пересмотр региональных стратегий и утрату актуальности действующих муниципальных стратегий, вследствие чего появится необходимость их корректировки;

- отсутствие у муниципалитетов необходимых ресурсов для формирования муниципальных стратегий – как человеческих (необходимые кадры и компетенции), так и финансовых;

- недостаточное понимание муниципальными органами власти необходимости формирования муниципальных стратегий;

- неполное понимание перспектив развития территории муниципального образования (место конкретного муниципального образования в социально-экономическом развитии региона; перечень проектов, планируемых к реализации на территории муниципального образования и на сопредельных территориях);

- недостаточный уровень межмуниципального и межтерриториального взаимодействия, что снижает степень учёта интересов муниципальных образований и перспектив развития сопредельных территорий при формировании и реализации стратегических документов муниципального и регионального уровней.

Особенности Арктического региона требуют особых административных режимов и отдельных актов по вопросам развития, использования и охраны арктических территорий. Государственной комиссией по вопросам развития Арктики совершенствуется модель развития Северного морского пути, в которой, как надеются участники «круглого стола», будут взаимоувязаны все виды транспортного

сообщения: воздушный, речной, морской и железнодорожный. Обеспечение полного комплекса услуг для надёжных поставок грузов в необходимые сроки при любых природно-климатических условиях поможет России сделать СМП экономически более привлекательным. На сегодняшний день навигация на маршруте длится в среднем всего 4–6 месяцев (крайне редко навигация может достигать 8 месяцев), что не очень удобно и выгодно для поставщиков. Поэтому в первую очередь необходимо обеспечить круглогодичное ледокольное хождение – это позволит СМП конкурировать с южным маршрутом через Суэцкий канал.

На протяжении всего СМП Россия имеет всего три полноценных арктических порта – Мурманск на западе, Петропавловск-Камчатский на востоке и новый порт Сабетта на побережье Карского моря. Остальные порты не в состоянии в полной мере выполнять основные функции по обслуживанию судов (бункеровка, снабжение, аварийный ремонт). Одних этих портов явно недостаточно. Необходима модернизация существующих и строительство новых отвечающих современным условиям портов. В 2014 году было принято решение о строительстве морского порта Индига на побережье Баренцева моря, мощность которого может достичь 30 млн тонн грузопотока в год. Этот проект крайне важен, так как от Сабетты на запад через пролив Карские ворота до Мурманска почти 3 тыс. км, но здесь нет ни одного порта для судов, идущих по СМП. Архангельск для этого не подходит по причине своей мелководности. Более того, порт Индига почти не замерзает и будет круглогодичным.

Значительная часть арктических территорий России относится к районам, где авиация является единственным средством обеспечения круглогодичной транспортной доступности. При этом малой авиацией (в большинстве вертолётные перевозки) выполняется более 50 % от всех местных авиаперевозок в стране. Актуальной проблемой остаётся обновление парка малой авиации (вертолётов и региональных самолётов). Перспективными направлениями развития полярной авиации может стать разработка технических решений по совершенствованию конструкции и увеличению дальности полёта перспективных вертолётов, реализация проектов новейших транспортных средств (экранопланов, аэросаней, беспилотных летательных аппаратов). При этом альтернативные средства передвижения в труднодоступных и отдалённых северных территориях являются более экономически выгодными и, более того, могут использоваться круглогодично. Так, например, использование таких экранопланов как речное сверхскоростное судно «Иволга-12» для обеспечения жизнедеятельности жителей Таймырского Долгано-Ненецкого муници-

пального района осуществляется по Речному регистру по стоимости, утверждённой для речных судов. Использование экранопланов позволяет значительно повысить экономическую отдачу по сравнению с самолётами сопоставимого взлётно-посадочного веса и полезной нагрузки. Более того, экранопланы взлетают с воды, льда, снежного покрова, следовательно, им не требуются дорогостоящие аэродромы.

В настоящее время практически все объекты аэропортно-хозяйственной деятельности (взлётно-посадочные полосы, терминалы обслуживания) находятся в неудовлетворительном состоянии, а их ремонт не производился на протяжении нескольких десятилетий. В этой связи участники «круглого стола» отмечают необходимость капитального ремонта взлётно-посадочных полос, вертолётных площадок и объектов аэропортно-хозяйственной инфраструктуры на территории районов, входящих в Арктическую зону, за счёт средств федерального и региональных бюджетов.

Следующий тренд, неразрывно связанный с местным самоуправлением и способствующий развитию опорных пунктов СМП – это расширение и совершенствование сети региональных и местных дорог и, прежде всего, дорог, связывающих муниципалитеты и населённые пункты с магистральными транспортными сетями страны.

В настоящее время существует противоречие в размещении транспортно-логистической инфраструктуры в Арктической зоне России. Оно заключается в дисбалансе между значительным территориальным и сырьевым потенциалом Арктической зоны и её низкой транспортной освоенностью. Незрелость транспортной инфраструктуры, низкая плотность железных и автомобильных дорог не позволяют интегрировать различные виды транспорта в эффективные транспортно-логистические схемы. Ни один транспортный проект, предусмотренный Стратегией развития российской Арктики, не реализован окончательно, а установленные сроки неоднократно пересматриваются. Одна из причин заключается в том, что утверждаемые на государственном уровне программы социально-экономического развития Арктической зоны не подкреплены финансированием, не созданы особые, в силу специфики территории, условия для привлечения и возврата инвестиций, а собственных средств регионов и муниципалитетов для их выполнения, по объективным причинам, недостаточно.

Анализ тенденций развития транспортной системы арктических территорий России показал, что практически все объекты транспортной инфраструктуры Арктики были созданы в советский период и характеризуются высокой степенью износа основных фондов транспорта, превышая показатели в 50 % и достигая 80 %. Среди арктических

регионов наиболее развитыми в транспортном отношении являются Мурманская и Архангельская области, однако техническое состояние и логистические возможности транспортной инфраструктуры этих регионов значительно отстают от современных требований. Самым низким уровнем развития транспортной инфраструктуры характеризуются регионы восточного сектора Арктики – Чукотский автономный округ, Ненецкий автономный округ и Республика Саха (Якутия). Например, Чукотский автономный округ, Ненецкий автономный округ и Республика Саха (Якутия) имеют самую низкую плотность автомобильных дорог в регионах Севера: на 10 000 км² соответственно приходится 0,9 км, 1,2 км и 3,8 км автомобильных дорог. Плотность же железнодорожных путей на 10 000 км² Чукотского автономного округа и Ненецкого автономного округа составляет 0 км (пути отсутствуют).

В последние годы на федеральном уровне проводится целенаправленная работа по развитию транспортной системы в Арктике, что нашло отражение в стратегических документах развития отрасли. Однако, несмотря на наличие большого количества программных документов, по-прежнему остаётся открытым вопрос финансирования данных проектов.

С учётом специфики дорожной инфраструктуры Арктической зоны участники «круглого стола» отмечают, что без увеличения межбюджетных трансфертов с федерального уровня на региональный и муниципальный уровни, пополнить собственные источники доходов региональных и муниципальных дорожных фондов не представляется возможным, так как по объективным причинам данные источники попросту отсутствуют либо являются незначительными.

Необходим комплексный программный подход к формированию транспортной структуры и транспортной доступности населённых пунктов и территорий Арктической зоны Российской Федерации.

Участники «круглого стола» также обращают внимание на наличие проблем в сфере жилищно-коммунального хозяйства муниципальных образований – опорных пунктов СМП и Крайнего Севера в целом.

Так, большинство зданий и сооружений в районах Крайнего Севера построены по принципу, который подразумевает использование вечномёрзлых грунтов основания в мёрзлом состоянии, сохраняемом при строительстве и эксплуатации. Оттаивание вечной мерзлоты в северных территориях негативно влияет на устойчивость жилых зданий. В целях предотвращения обрушения жилых домов

и безопасности граждан, проживающих в них, участники «круглого стола» отмечают необходимость проведения комплекса мероприятий по сохранению жилого фонда, а также по исследованию негативно-го воздействия на состояние мёрзлых грунтов в районах, входящих в Арктическую зону.

Основная причина аварийного состояния жилых домов, которая может вызвать их обрушение – как деформация оснований и фундаментов зданий, так и физический износ стеновых панелей и блоков из газозолобетона, обладающего низкой прочностью. Таким образом, участники «круглого стола» отмечают, что в связи с неразвитостью жилищного строительства в северных территориях, необходима разработка и принятие государственной федеральной программы, направленной на развитие жилищного строительства современных домов экономического класса, адаптированных для климатических особенностей Арктики.

Необходимо отметить также, что по всей Арктической зоне складывается напряжённая экологическая ситуация, связанная с проблемами обращения с твёрдыми коммунальными (ТКО) и промышленными отходами. На сегодняшний день в Арктике накоплено большое количество отходов – это брошенный фонд разведочных скважин первой волны освоения Крайнего Севера, брошенная техника, оборудование и т. д.

В связи с изменениями в федеральном законодательстве, деятельность по обращению с отходами в настоящее время должна осуществляться региональным оператором, согласно установленным тарифам.

При этом, например, территория Таймырского Долгано-Ненецкого муниципального района Красноярского края занимает площадь порядка 898 000 км², труднодоступные посёлки района находятся в сотнях километров от районного центра (500–900 км). В этой связи предварительная оценка размеров тарифов для населения в данных территориях по обращению с ТКО говорит об их очень высокой величине с учётом значительных расстояний транспортировки отходов от места их сбора до места утилизации (захоронения).

Данные факты свидетельствуют о необходимости очистки территории Арктики от накопленного экологического мусора, запрета захоронения отходов в Арктике, а также о государственной поддержке для всех участников процесса обращения с ТКО и промышленными отходами – региональных операторов и граждан, проживающих в районах Крайнего Севера.

Кроме того, важнейшая задача развития территорий, являющихся опорными пунктами развития СМП – развитие их человеческого

потенциала и совершенствование системы оказания муниципальных услуг и качества муниципального управления.

Участники «круглого стола» отмечают, что для этого необходимо:

- улучшение жилищных условий граждан, в том числе молодых семей и молодых специалистов, проживающих и переезжающих в муниципалитеты – опорные пункты развития СМП; развитие газификации и водоснабжения; развитие сети и улучшение качества общеобразовательных учреждений, в том числе учреждений дошкольного образования; развитие сети и улучшение качества учреждений первичной медико-санитарной помощи, укрепление их кадрами; развитие сети учреждений культуры, спортивных сооружений и физкультурных площадок;

- обновление структуры занятости;

- обеспечение предоставления практически всех услуг в режиме реального времени, в том числе с помощью доступных всем гражданам дистанционных сервисов, включая сервисы по закупке товаров с использованием электронных систем (учитывая территории с низкой плотностью населения, а также в отдалённых и труднодоступных местностях);

- цифровизация всей системы государственного и муниципального управления, создание системы электронного документооборота, в том числе для предоставления населению муниципальных образований – опорных пунктов СМП государственных и муниципальных услуг с использованием электронных систем;

- обеспечение продвижения современных профессиональных кадров во всех сферах жизнедеятельности и управления.

И конечно для достижения всех этих целей необходимо развитие финансово-экономических основ местного самоуправления, причём наряду и в связке с развитием малого и среднего бизнеса, который вряд ли будет динамично развиваться без сильного и самостоятельного местного самоуправления, и наоборот.

Оценка эффективности государственной политики по улучшению инвестиционного и предпринимательского климата регионов Севера и Арктики России показала, что несмотря на кризисные явления в российской экономике инвестиционная активность на Севере в 2012–2016 годах была выше чем в среднем по стране. Однако это обусловлено значительными темпами роста инвестиций лишь в нескольких северных регионах – в Мурманской, Магаданской и Сахалинской областях, а также Ненецком и Ямало-Ненецком автономных округах. Для остальных регионов Севера за указанный период был характерен более значительный, по сравнению со среднероссийскими

тенденциями, спад реальных объёмов инвестиций. Главным образом это связано с крайней неоднородностью социально-экономического пространства северных регионов и концентрацией капитала в высококоразвитых промышленных центрах (в основном в местах добычи и переработки полезных ископаемых), что приводит к неравномерному распределению инвестиций и только усиливает социально-экономические диспропорции на Севере.

Участники «круглого стола» отмечают, что для оценки эффективности политики органов власти, направленной на улучшение инвестиционного и предпринимательского климата в муниципальных образованиях Арктики, в том числе опорных пунктах СМП, необходима классификация муниципалитетов в зависимости от направленности их экономики, а также проведение анализа бюджетной обеспеченности и инвестиционной активности в муниципальных образованиях.

При этом следует учитывать, что рост данных показателей главным образом зависит от позиций региональных и федеральных властей к развитию определённой территории, а также от предприятий, расположенных на территории муниципалитета и играющих значительную роль в его экономике, а не от созданных местными органами власти инвестиционных условий. Данные факты говорят о необходимости выстраивания единой государственной политики в отношении рассматриваемых территорий, предусматривающей выстраивание чётких взаимосвязей и взаимодействия как между всеми уровнями публичной власти, так и с предпринимательским сообществом.

Также дополнительный импульс развитию территорий и опорных пунктов СМП может дать развитие народных художественных промыслов (далее – НХП) на основе их пропаганды и популяризации, в том числе путём использования современных информационных технологий. НХП являются составной частью креативной индустрии. Однако в силу разных причин её экономический потенциал используется слабо. Пропаганда в сфере НХП, как представляется участникам «круглого стола», позволит использовать возможности туристической отрасли, территориального развития и сферы образования, а в перспективе создание кластера креативных индустрий Арктики и Крайнего Севера, включающего в себя образовательные учреждения, предприятия и организации НХП и туристической сферы.

При этом вопросы по решению значимых социально-экономических задач, повышения качества жизни коренных малочисленных народов Севера (далее – КМНС), защиты их исконной среды обитания, самобытной культуры, обычаев и традиций, должны быть в числе первостепенных приоритетов государства.

С целью сохранения национальной культуры КМНС участники «круглого стола» отмечают необходимость создания специального вуза для подготовки квалифицированных кадров из числа коренных малочисленных народов (учителей по родным языкам, народно-прикладному искусству, этнической педагогике, специалистов в сфере этнотуризма и народного фольклора, тренеров по национальным видам спорта и т. д.).

Получение высшего образования по специальным «национальным профессиям» лицами из числа коренных малочисленных народов будет способствовать сохранению их самобытной культуры и родного языка, являющихся основой их жизнедеятельности, а также социальной поддержке квалифицированных кадров из числа КМНС.

Также следует отметить, что действующее законодательство закрепляет за общинами КМНС определённые возможности участия в решении вопросов землепользования и недропользования. При этом юридически общины коренных малочисленных народов – это некоммерческие организации (далее – НКО). Однако законодательство о местном самоуправлении не предусматривает участия этих НКО в решении собственно вопросов местного значения. Очевидна необходимость определённой гармонизации законодательства в части предоставления указанным НКО возможности участия в решении вопросов местного значения по аналогии с возможностями такого участия, которые имеет территориальное общественное самоуправление.

Кроме того, участники «круглого стола», по итогам проведённого анализа существующей стратегической системы управления развитием СМП, отмечают необходимость формирования единого органа управления СМП, который бы занимался контролем и координацией мероприятий, реализуемых государственными структурами и коммерческими организациями (либо расширение полномочий действующей администрации СМП), а также развитием опорных населённых пунктов СМП.

Также существует потребность в разработке комплексной Стратегии развития СМП и соответствующей ей госпрограммы, определяющих долгосрочные цели, задачи, сроки (этапы) реализации до 2025–2030 годов, учитывающих интересы приморских регионов и бизнеса, приоритетные сферы (элементы) развития, финансирование, ответственных исполнителей.

В данной стратегии следует отразить реализацию мероприятий, связанных с расширением группировки атомного ледокольного и транспортного флота; формированием транспортно-логистических узлов на базе существующих и строящихся морских портов и опор-

ных пунктов; повышением аварийно-спасательной готовности к борьбе с разливами нефти, поиску и спасению терпящих бедствие людей и судов в Арктике; юридическим закреплением статуса и местоположения морских трасс в соответствии с нормами международного права; развитием территорий (муниципальных образований и населённых пунктов), являющихся опорными пунктами развития СМП.

При этом в контексте современных задач развития российской Арктики целесообразно использовать практику промышленных моногородов, кластеров с возможным созданием Арктического кластера в Северо-Западном регионе России.

В этой связи следует отметить, что большинство городских и сельских поселений Арктической зоны (а в ряде случаев и городские округа) обладают признаками моногородов, развитие которых зависит от градообразующего предприятия (как правило, это порт, или крупнейший добывающий и перерабатывающий сырьё холдинг, как в Норильске). Однако мало какие Арктические территории вошли в программу поддержки моногородов. Более того, фактическое развитие территории, её благоустройство, поддержание объектов инфраструктуры, в том числе объектов жизнеобеспечения, во многом зависит от градообразующих организаций, которые порой выполняют функции, свойственные органам публичной власти. В данной ситуации представляется необходимым проведение отдельного исследования бюджетной обеспеченности и инвестиционной активности в муниципальных образованиях Арктической зоны, в том числе с целью рассмотрения возможности и целесообразности присвоения тем или иным муниципальным образованиям статуса моногорода.

Кроме того, для выработки общих интересов муниципалитетов можно и нужно привлекать институты гражданского общества: советы муниципальных образований соответствующих субъектов Российской Федерации Арктического региона, Ассоциацию сибирских и дальневосточных городов, ассоциации городов Крайнего Севера и Заполярья, Ассоциацию коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока, объединяющую 34 региональные организации и др.

На основании изложенного, с учётом состоявшегося обсуждения, участники «круглого стола» считают необходимым рекомендовать:

1. Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации рассмотреть возможность:

– установления общих для всей Арктической зоны правил административно-правового режима;

– законодательного закрепления статуса Арктической зоны как особого объекта государственного регулирования и установление особых режимов природопользования и охраны окружающей среды, государственного регулирования судоходства по трассам СМП;

– совершенствования законодательства об административно-территориальном устройстве Российской Федерации, путём разработки и принятия федерального закона об общих принципах административно-территориального устройства (территориальной организации) в Российской Федерации, либо закрепления соответствующих норм в Федеральном законе № 131-ФЗ, устанавливающем общие принципы территориальной организации местного самоуправления и виды населённых пунктов, в том числе на территории Арктической зоны с учётом её особого природно-климатического и географического положения;

– ускорения принятия проекта федерального закона № 439861-7 «О внесении изменений в Федеральный закон «О стратегическом планировании в Российской Федерации» (в части конкретизации стратегического планирования на уровне муниципального образования), предусматривающего закрепление за федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере социально-экономического развития муниципальных образований, полномочий в части методического обеспечения разработки стратегии социально-экономического развития муниципального образования и плана мероприятий по её реализации.

2. Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации и Правительству Российской Федерации рассмотреть возможность:

– законодательного совершенствования государственной политики Российской Федерации в сфере развития СМП и Арктики в целом, путём содержательного наполнения ключевых векторов государственной политики в долгосрочной перспективе и повышения исполнительской дисциплины при реализации документов стратегического планирования на всех уровнях публичной власти с одновременным мониторингом практики правоприменения, выработки направлений совершенствования данных вопросов, в том числе, при необходимости, законодательных, с учётом основных положений Послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию от 1 марта 2018 года, Указа Президента Российской Федерации № 204 от 7 мая 2018 года «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года»,

а также Стратегии национальной безопасности, утверждённой указом Президента Российской Федерации от 31 декабря 2015 г. № 683;

- конкретизации состава сухопутной и морской частей Арктической зоны;

- установления чёткой и прозрачной процедуры рассмотрения и удовлетворения ходатайства о включения территорий в состав Арктической зоны, а также законодательного установления чётких критериев отнесения той или иной территории к Арктической зоне Российской Федерации;

- внесения изменений в Федеральный закон № 131-ФЗ, предусматривающих корректировку перечня вопросов местного значения с учётом не только вида муниципального образования, но и особенностей его географического расположения, предопределяющего малонаселённость территории, её отдалённость и труднодоступность, а также гармонизации законодательства в сфере местного самоуправления в части предоставления общинам коренных малочисленных народов с организационно-правовым статусом некоммерческой организации возможности участия в решении вопросов местного значения по аналогии с территориальным общественным самоуправлением;

- формирования новых региональных моделей развития опорных пунктов на основе созданных в законодательстве Российской Федерации видов экономического взаимодействия в рамках государственно-частного и муниципально-частного партнёрства, особых экономических зон, территорий опережающего социально-экономического развития и т. д.;

- внесения изменений в Налоговый кодекс Российской Федерации, предусматривающих меры по налоговому стимулированию организаций, осуществляющих создание объектов внешней инфраструктуры в рамках реализации инвестиционного проекта на территории Арктической зоны;

- отнесения сухопутных территорий, входящих в состав Арктической зоны, к территориям опережающего развития, определённым Федеральным законом от 29 декабря 2014 г. № 473-ФЗ «О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации»;

- расширения возможностей ведения хозяйственной деятельности для резидентов ТОСЭР, функционирующих в пределах Арктической зоны, за счёт расширения границ их производственно-хозяйственной деятельности, а также расширения перечня видов экономической деятельности резидентов, путём внесения соответствующих изменений в Федеральный закон от 29 декабря 2014 года

№ 473-ФЗ «О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации»;

– распространения особенностей налогообложения граждан и юридических лиц при реализации региональных инвестиционных проектов, предусмотренных для субъектов Российской Федерации Дальневосточного федерального округа и отдельных субъектов Российской Федерации Сибирского федерального округа на всю территорию Арктической зоны (с включением участников региональных инвестиционных проектов в реестр);

– внесения изменений в Налоговый кодекс Российской Федерации, предоставляющих право налогоплательщикам налога на прибыль организаций уменьшать полученные доходы на сумму произведённых расходов на выплаты компенсационного характера, либо материальной помощи, выделяемые работникам, осуществляющим трудовую деятельность в Арктической зоне и в опорных населённых пунктах СМП, а также на сумму произведённых расходов социального характера организациями, являющимися основополагающими для населённых пунктов Арктической зоны и СМП (в качестве затрат на проведение спортивных мероприятий, на благоустройство общественных территорий, проведение мероприятий по содействию занятости населения и развитию малого предпринимательства, строительство и текущую эксплуатацию дошкольных учреждений, образовательных учреждений, поликлиник и больниц, иные подобные затраты);

– законодательного закрепления требования обязательности формирования стратегий социально-экономического развития муниципальных образований на уровне городских округов и муниципальных районов;

– предоставления специальных механизмов поддержки и развития территорий, являющихся опорными пунктами развития СМП, включая надёжные механизмы безусловного приоритета «сбережения хрупких арктических экосистем», в рамках разработки и принятия федерального закона «Об Арктической зоне Российской Федерации».

3. Правительству Российской Федерации рассмотреть возможность:

– формирования единых основ государственного управления Арктической зоной;

– разработки и утверждения комплексной Стратегии развития СМП и соответствующей ей госпрограммы, определяющих долгосрочные цели, задачи, сроки (этапы) реализации до 2025–2030 годов,

учитывающих интересы регионов, муниципалитетов, входящих в состав территории СМП, и бизнеса, приоритетные сферы (элементы) развития, финансирование, ответственных исполнителей;

- разработки и утверждения государственной федеральной программы по развитию опорных пунктов СМП, взаимоувязанной со Стратегией и государственной программой развития СМП, предусматривающей комплексное развитие их инфраструктуры и интересы проживающих в них людей, источники финансирования и ответственных исполнителей;

- разработки и утверждения государственной федеральной программы, направленной на развитие жилищного строительства современных домов экономического класса с учётом климатических особенностей Арктики;

- стимулирования развития кооперационных и межрегиональных связей, межмуниципального хозяйственного сотрудничества в Арктическом пространстве, обеспечивающих связанность и интеграцию данного региона и единого экономического пространства страны в целом, а также входящих в состав Арктической зоны субъектов Российской Федерации и муниципалитетов;

- осуществления анализа стратегической системы управления развитием СМП, на основе которого обеспечить создание единого органа управления СМП, занимающегося контролем и координацией мероприятий, реализуемых государственными структурами и коммерческими организациями (либо расширения полномочий действующей администрации СМП);

- создания «пилотных» проектов по реализации стратегий социально-экономического развития субъектов Российской Федерации и муниципальных образований с учётом имеющихся и потенциально возможных ресурсов конкретных территорий Арктики и СМП с выделением «лучших практик» и установления соответствующих стимулирующих мер для населения и организаций, участвующих в реализации наиболее эффективных проектов в указанной сфере;

- включения в проект стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года положений о том, что Арктическая зона и опорные пункты СМП относятся к категории геостратегических территорий, значимость которых возрастает в силу перемещения добывающей промышленности в малоосвоенные акватории шельфа арктических и дальневосточных морей со сложными природными условиями;

- проведения исследования бюджетной обеспеченности и инвестиционной активности в муниципальных образованиях Арктиче-

ской зоны, в том числе с целью рассмотрения возможности и целесообразности присвоения тем или иным муниципальным образованиям Арктической зоны статуса моногорода;

- разработки налоговых мер государственной поддержки модернизации изолированных энергетических и газотранспортных систем в Арктической зоне;

- совершенствования механизмов переселения граждан из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей.

4. Министерству финансов Российской Федерации совместно с Министерством транспорта Российской Федерации рассмотреть возможность подготовки предложений по:

- увеличению межбюджетных трансфертов с федерального уровня на региональный и муниципальный уровни с целью пополнения доходов региональных и муниципальных дорожных фондов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований Арктической зоны;

- установлению объективных методик и критериев расчёта финансовых потребностей муниципальных образований, определяющих необходимый объём средств для исполнения расходных обязательств местных бюджетов, как являющихся опорными пунктами СМП, так и в регионах Севера, Сибири и Дальнего Востока и приравненных к ним местностях, в целом;

- выделению финансовых средств для выполнения капитального ремонта взлётно-посадочных полос, вертолётных площадок и объектов аэропортно-хозяйственной инфраструктуры на территории районов, входящих в Арктическую зону;

- увеличению объёма средств, выделяемых из федерального бюджета на реализацию основного мероприятия «Приоритетный проект «Безопасные и качественные дороги» государственной программы Российской Федерации «Развитие транспортной системы» в целях финансирования строительства, восстановления и эксплуатации дорог Арктической зоны в 2018–2025 годах;

- развитию устойчивого круглогодичного транспортного сообщения малонаселённых и островных территорий Арктической зоны и Дальнего Востока с другими субъектами Российской Федерации, в том числе за счёт поддержания сети (реконструкции и строительства) аэродромов/аэропортов местного значения на малонаселённых геостратегических территориях, изолированных от единой транспортной системы Российской Федерации, и субсидирование в указанных субъектах Российской Федерации внутрирегиональных авиационных перевозок.

5. Министерству строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации совместно с Министерством природных ресурсов и экологии Российской Федерации и Министерством Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий рассмотреть возможность:

– проведения комплекса мероприятий по сохранению жилого фонда муниципальных образований Крайнего Севера, а также по исследованию негативного воздействия на состояние мёрзлых грунтов в районах, входящих в Арктическую зону;

– разработки предложений по очистке территории Арктики от накопленного экологического мусора, запрета захоронения отходов в Арктике;

– разработки предложений о государственной поддержке для всех участников процесса обращения с твёрдыми коммунальными отходами – региональных операторов и граждан, проживающих в районах Крайнего Севера.

6. Министерству культуры Российской Федерации, Министерству науки и высшего образования Российской Федерации совместно с Министерством финансов Российской Федерации рассмотреть возможность:

– по выработке на федеральном уровне механизмов развития народных художественных промыслов (далее – НХП) Арктики и Крайнего Севера на основе их пропаганды и популяризации, в том числе путём использования современных информационных технологий;

– создания специализированного вуза для подготовки квалифицированных кадров, в том числе из числа коренных малочисленных народов (учителей по родным языкам, народно-прикладному искусству, этнической педагогике, специалистов в сфере этнотуризма и народного фольклора, тренеров по национальным видам спорта и т. д.), с целью сохранения национальной самобытной культуры и родного языка коренных малочисленных народов Севера, а также социальной поддержки квалифицированных кадров из числа коренных малочисленных народов.

7. Органам государственной власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления, территории которых входят в состав Арктической законы, рассмотреть возможность:

– проведения мониторинга по выявлению проблем развития Арктической законы, СМП и его опорных пунктов, а также информирования о них федеральных органов государственной власти с пред-

ложением способов их решения, опираясь на консолидированную позицию органов государственной власти арктических субъектов Российской Федерации и муниципальных образований;

- развития кооперационных и межрегиональных связей, а также совершенствования механизма межмуниципального хозяйственного сотрудничества в Арктическом пространстве, обеспечивающих связанность и интеграцию данного региона и единого экономического пространства страны в целом, а также входящих в состав Арктической зоны субъектов Российской Федерации и муниципалитетов;

- улучшения жилищных условий граждан, в том числе молодых семей и молодых специалистов, проживающих в опорных пунктах СМП; развития газификации и водоснабжения; развития сети и улучшение качества общеобразовательных учреждений, в том числе учреждений дошкольного образования; развития сети и улучшения качества учреждений первичной медико-санитарной помощи, укрепления их кадрами; развития сети учреждений культуры, спортивных сооружений и физкультурных площадок;

- проведения мониторинга структуры занятости населения, проживающего в опорных пунктах СМП и подготовки предложений по совершенствованию указанной структуры;

- обеспечения предоставления практически всех жизненно-важных услуг населению, в том числе с помощью доступных всем гражданам дистанционных сервисов (в том числе на территориях с низкой плотностью населения, а также в отдалённых и труднодоступных местностях);

- формирования условий по привлечению профессиональных кадров во все сферы жизнедеятельности и управления СМП;

- цифровизации всей системы государственного и муниципального управления СМП, создание системы электронного документооборота, в том числе для предоставления населению СМП и Арктической зоны в целом государственных и муниципальных услуг с использованием электронных систем;

- разработки и принятия стратегий социально-экономического развития поселений – опорных пунктов СМП, как муниципальных образований, во взаимосвязи (в качестве составной части) со стратегией развития самого СМП и субъектов Федерации, входящих в Арктический регион;

- создания «пилотных» проектов по реализации стратегий социально-экономического развития субъектов Российской Федерации и муниципальных образований с учётом имеющихся и потенциально возможных ресурсов конкретных территорий Арктической зоны и СМП с выделением «лучших практик» и установления соответ-

ствующих стимулирующих мер для населения и предприятий, участвующих в реализации наиболее эффективных проектов, на территории Арктической зоны и СМП.

8. Общероссийскому конгрессу муниципальных образований, Всероссийскому совету местного самоуправления, советам муниципальных образований субъектов Российской Федерации, иным объединениям муниципальных образований рассмотреть возможность:

– проведения мониторинга по выявлению проблем развития Арктической зоны и опорных пунктов СМП, а также информирования о них федеральных органов государственной власти с предложением способов их решения, опираясь на консолидированную позицию органов государственной власти арктических субъектов Российской Федерации и муниципальных образований;

– формирования предложений по стимулированию межрегионального и межмуниципального хозяйственного сотрудничества в Арктическом регионе;

– проведения мониторинга структуры занятости населения, проживающего в опорных пунктах СМП и подготовки предложений по совершенствованию указанной структуры;

– разработки и проведения обучающих программ (курсов, семинаров, форумов и т. п.), направленных на обучение и повышение квалификации кадров в сфере муниципального управления, а также в смежных сферах обеспечения жизнедеятельности и управления опорными пунктами СМП.

**«КРУГЛЫЙ СТОЛ» НА ТЕМУ «ВОПРОСЫ ОРГАНИЗАЦИИ
И ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ГОРОДСКИХ ОКРУГОВ
С ВНУТРИГОРОДСКИМ ДЕЛЕНИЕМ»
(г. Челябинск, Челябинская область, 2 ноября 2018 года)**

*Утверждены решением
Комитета Государственной Думы
по федеративному устройству
и вопросам местного самоуправления
от 11 декабря 2018 г. № 84/14*

**Рекомендации
«круглого стола» на тему «Вопросы организации
и деятельности городских округов
с внутригородским делением»**

Рассмотрев и обсудив вопросы, связанные с наделением муниципальных образований статусом городского округа с внутригородским делением в контексте высокой степени урбанизации в отдельных регионах страны, с организацией и деятельностью данного вида муниципальных образований, в том числе в части обеспечения жизнедеятельности населения, социально-экономического развития и сохранения единства городского хозяйства, а также вопросы правового регулирования формирования городских агломераций в Российской Федерации, участники «круглого стола» отмечают следующее.

В российской политико-правовой практике, равно как и в зарубежной, при выстраивании схем территориального планирования всё чаще учитываются и получают нормативное оформление не только традиционные факторы (территориальное устройство государства, административно-территориальное деление, территориальная организация местного самоуправления, автономия и т. п.), но и факторы внутритерриториальные – экономические, социальные, демографические, управленческие, интеграционные и др.

В данной сфере у России имеется собственный исторический опыт. В частности, вопросы административного и социально-экономического районирования городов, создания и функционирования

во внутригородских районах системы исполнительных и представительных органов местной власти, функционирования совнархозов, территориально-производственных комплексов и т. п. были неизменными спутниками советского государственного строительства.

Обширен в этом вопросе и мировой опыт. Так, концепция объединения городов, развитие сотрудничества местных органов власти, наделение сообществ городов (городских агломераций) собственной компетенцией нашли отражение в Декларации по населённым пунктам от 14 июня 1996 г. (Хабитат II), Декларации о городах и других населённых пунктах в новом тысячелетии от 9 июня 2001 г., в двух европейских хартиях городов (Хартия, принятая постоянной Конференцией местных и региональных органов власти Европы Совета Европы 30 марта 1992 г. и Европейская Хартия городов II «Манифест новой урбанистики», принятая Конгрессом местных и региональных властей Совета Европы в ходе 15-й пленарной сессии 29 мая 2008 г.).

Если обратиться к зарубежной практике агломерирования, то следует отметить, что она базируется на системном подходе, который характеризуется, прежде всего, обширной нормативной регламентацией.

Так, во Франции в соответствии с законом от 12 июля 1999 г. межгородские сообщества (сообщества городов – *communautes des villes*) заменены сообществами агломераций. Они объединяют несколько городских коммун на едином пространстве без анклавов, в которых проживает более 50 000 жителей, вокруг одной или нескольких коммун с населением более 15 000 жителей. К настоящему времени во Франции насчитывается более 160 сообществ агломераций, которым переданы полномочия по решению вопросов экономического развития, благоустройства территории сообщества, социального равновесия жизненной среды, осуществления городской политики в сообществе. Они также реализуют по крайней мере три вида законодательных полномочий из пяти: создание или благоустройство и поддержание дорог и автостоянок сообщества; ассенизация; вода; защита и благоустройство природной и жизненной среды; строительство, благоустройство, поддержание и управление культурно-спортивными сооружениями подчинения сообщества.

При этом создание любого межмуниципального образования (городской агломерации), в том числе и в мировой практике, сталкивается с массой проблем правового, экономического и организационного порядка, начиная с определения границ агломераций и кончая организацией её управления.

В качестве решения данной проблемы в ряде европейских городов на основе принципа децентрализации была введена система, при

которой внутри крупного города созданы самостоятельные муниципальные образования – внутригородские округа.

Наиболее ярким примером такой системы (не считая крупнейших столичных городов, чаще имеющих статус региона/субъекта федерации) является город Кёльн, который разделён на девять городских округов, включающих в себя 86 городских районов.

В целом зарубежный опыт территориальной организации местного самоуправления достаточно многообразен, но при этом основным критерием, как правило, является количество проживающих в муниципалитетах жителей. Отличается и опыт управления такими территориями в разных странах. Вместе с тем мировая практика показывает, что консолидация урбанизированной территории возможна только на основе единого подхода к планированию её транспортной, логистической, инженерной и коммунальной инфраструктуры.

В США, например, нет единой системы местных органов. Здесь свыше 80 тысяч местных единиц управления, в том числе более 19 тысяч муниципалитетов, около 17 тысяч тауншипов и таунов, около 15 тысяч школьных округов и почти 30 тысяч специальных округов плюс более трёх тысяч графств. При этом, например, правительства штатов Нью-Джерси, Пенсильвания и Делавэр и девять входящих в их состав графств, образовали в 1967 году комиссию, занимающуюся вопросами регионального, преимущественно транспортного, планирования, за исключением вопросов планирования внутри крупных населённых пунктов, например Филадельфии. В состав комиссии включаются представители правительств штатов и мэры муниципалитетов. Статус комиссии закреплён в соглашении, ратифицированном законами названных штатов.

В Индии муниципалитеты обычно создаются на территории, численность населения которой составляет не менее пяти тысяч человек, причём 3/4 не должны быть заняты в сельском хозяйстве. Плотность населения при этом, как правило, должна быть не менее одной тысячи человек на одну квадратную милю. Развитие же столицы Индии – г. Дели осуществляется на основе документов, вырабатываемых Бюро планирования столичного региона, сформированного при участии трёх соседних штатов.

Весьма разнообразен типовой состав местного самоуправления в Канаде, хотя независимо от органов местного самоуправления их принято называть муниципальными. В большинстве провинций существуют четыре типа: сити, тауншипы, вилдджи и муниципалитеты, причём основным критерием определения типа муниципальной территории является численность проживающего на ней населения. К примеру, для сити минимальная численность населения колеб-

летя от 5 до 15 тыс. человек, а для таунов – 500 человек. При этом в Канаде существует множество моделей межмуниципальной кооперации в области территориального планирования. Так, в Ванкувере функция стратегического территориального управления осуществляется Советом Большого Ванкувера, в состав которого делегируются представители муниципалитетов. Вместе с тем стратегический план развития должен быть одобрен каждой из коммун, входящих в Большой Ванкувер. В Торонто территориальное планирование муниципалитетов, образующих агломерацию, также осуществляется единым органом – Советом агломерации. В Монреале состав Совета агломерации, в которую входит несколько десятков муниципальных образований, формируется с учётом численности населения, а финансирование его деятельности – пропорционально суммарной стоимости недвижимости в муниципалитетах.

В Германии действуют несколько типов конституций местного самоуправления: магистратная, бургомистерская, северогерманская и южногерманская. Такое разнообразие подходов связано с особенностями исторического развития федеральных земель. При этом развитие г. Берлина и окружающей его федеральной земли Бранденбург осуществляется на основе единого территориального плана. В земле Баден-Вюртемберг для координации развития муниципалитетов агломерации создана межмуниципальная ассамблея, в компетенции которой находится решение вопросов территориального планирования, развития общей инфраструктуры и охрана окружающей среды.

В Великобритании в городах функционируют муниципалитеты, а в сельской местности управление осуществляется через приходы (в Уэльсе и Шотландии – через общины). В настоящее время местное управление и самоуправление Англии представлено 32 районными советами Лондона, корпорацией лондонского сити (Большой Лондон), 39 советами графств, 36 городскими округами, разделяющими территорию шести крупных агломераций, и 296 окружными советами. Принятие муниципалитетами, образующими Большой Лондон, планов территориального развития осуществляется по согласованию с мэром Лондона.

Основным низовым звеном местного самоуправления Франции являются коммуны, численность которых составляет около 37 тысяч, при этом население более 32 тысяч коммун – менее 2 тыс. человек. Развитие же Парижской метрополии и региона Иль-де-Франс, осуществляется на основе единого рамочного плана, принятого при участии Правительства Французской Республики.

В Китайской Народной Республике развитие г. Пекина и близлежащих провинций осуществляется на основе генерального плана,

утверждённого Государственным Советом КНР. Развитие других крупных городов Китая также осуществляется на основе градостроительных программ, разрабатываемых государственными ведомствами.

Управление территориальным развитием Большого Стокгольма (Швеция), осуществляется межмуниципальным Советом. Кроме того, для решения отдельных задач муниципального развития, как и в Соединённых Штатах Америки, в Швеции могут создаваться специальные межмуниципальные управленческие округа, например, для организации предоставления коммунальных ресурсов.

Планирование территориального развития столицы Страны Басков г. Бильбао (Испания) и трёх десятков соседних муниципалитетов осуществляется специально созданной ими некоммерческой организацией.

С определённой долей условности российская территориальная организация местного самоуправления в городских округах с внутригородским делением напоминает именно французскую модель, где помимо существующих коммун в 1955 году в целях обустройства территории был учреждён регион; позже, в 1982 году, он стал территориальным коллективом.

К его собственной компетенции относятся вопросы обустройства территории, планирования профессиональной подготовки, экономического развития, материально-технического оснащения, а также строительства и финансирования лицеев. Создание регионов как административно-территориальных единиц было обусловлено тем, что прежнее деление на департаменты не отвечало современным принципам административной организации. Управление на уровне мелких департаментов, как и централизованное управление, было неэффективно, и для решения возникающих задач требовалось создание промежуточного уровня с необходимым набором полномочий органов, его представляющих. В этом отношении регионализация представляет собой структурную форму, направленную на разделение компетенции между уровнями управления, что свойственно и при делении полномочий между внутригородскими районами и городскими округами уже в российской практике.

В этой связи следует отметить, что особую роль в контексте пространственного развития России играют крупнейшие и крупные города, которые в отдельных случаях являются фундаментом для создания городских агломераций, как, например, «Большой Волгоград» (Волгоград), «Большой Ростов» (Ростов-на-Дону), Жигулёвской агломерации (Самара, Тольятти), Челябинской городской агломерации (Челябинск) и т. д., что влечёт за собой **необходимость корректировки федерального законодательства в части установления правопо-**

го режима межмуниципального сотрудничества и государственно-муниципального партнёрства в данной сфере.

Отражением всех этих процессов является проект Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года, разработанный Минэкономразвития России, в котором ярко выражен акцент на развитии городских агломераций без содержательного определения ключевых направлений развития сельских территорий, а также малых и исторических городов.

Следует отметить, что начало территориальным преобразованиям местного самоуправления в Российской Федерации на современном этапе было положено на Общероссийском съезде муниципальных образований в г. Суздале в ноябре 2013 года, по итогам которого было принято решение о необходимости глубоких реформ системы местного самоуправления и провозглашён главный принцип реформы – «приближение власти к населению». Данный принцип получил поддержку Президента России В. В. Путина, который в своём ежегодном Послании Федеральному Собранию 12 декабря 2013 года обозначил важнейшую задачу – уточнение общих принципов организации местного самоуправления, развитие сильной, независимой, финансово состоятельной власти на местах. Глава государства заявил, что «местная власть должна быть устроена так – а ведь это самая близкая власть к людям, – чтобы любой гражданин, образно говоря, мог дотянуться до неё рукой».

К тому времени назрела необходимость повышения эффективности осуществления местного самоуправления на общегородском уровне в крупных городах, которая выражалась, прежде всего, в усилении связи между населением и городской властью. В густонаселённых мегаполисах недостаточность общественного контроля, неполнота связи местной власти с жителями, а отсюда и непрозрачность её деятельности, приводили, и приводят порой к всевозможным издержкам и дефектам в деятельности местной власти. Другими словами, одноуровневая модель управления крупными городами оказалась недостаточно результативной, прежде всего по причине удалённости местной власти от населения. На фоне торможения процессов развития местного гражданского общества и его структур среди населения стали разрастаться настроения разочарования и отчуждения от самоуправленческих процессов и от местной власти. Очевидно, что в подобных условиях теряется сама сущность местного самоуправления, заключающаяся в возможности непосредственного решения населением вопросов обеспечения своей жизнедеятельности на территории проживания и отстаивания своих инициатив в органах муниципальной власти.

Все названные обстоятельства послужили основанием для принятия Федерального закона от 27 мая 2014 г. № 136-ФЗ «О внесении изменений в статью 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Одной из основных целей вносимых изменений являлось расширение двухуровневой модели организации местного самоуправления на крупные городские округа. Её достижение предполагалось путём введения двух новых видов муниципальных образований: городского округа с внутригородским делением и внутригородского района.

Городской округ с внутригородским делением является как бы обычным городским округом со всеми присущими ему полномочиями и особенностями, с той лишь существенной разницей, что в границах его территории образованы самостоятельные муниципальные образования – внутригородские районы. Основная цель и роль этой юридической конструкции – приближение местной власти к жителям и вовлечение их в процесс управления крупными городами.

В вопросе перехода на модель городского округа с внутригородским делением большое значение имеет диспозитивный характер данной нормы. Закон говорит о том, что в городских округах в соответствии с законами субъекта Российской Федерации местное самоуправление может осуществляться также на территориях внутригородских районов. То есть субъекты Российской Федерации вправе самостоятельно принимать решение переходить или не переходить на двухуровневую модель организации местного самоуправления в городах. При этом перед принятием решения о дальнейшей судьбе города региональные власти, согласно федеральному закону № 131-ФЗ (в редакции федерального закона № 136-ФЗ), обязаны выявить мнение населения.

По итогам анализа информационного пространства субъектов Российской Федерации, представленного в Аналитическом докладе Комитета гражданских инициатив, в мае – августе 2014 года в 29 субъектах Российской Федерации (34 %) в той или иной мере публично проводилось обсуждение новой модели среди представителей региональной и муниципальной власти. В ходе обсуждения высказались против создания внутригородских районов представители региональной и муниципальной власти 21 субъекта Российской Федерации (Саратовская, Оренбургская, Архангельская, Кировская, Костромская, Владимирская, Курская, Омская, Томская, Калужская, Липецка,

Калининградская, Свердловская области, Пермский, Хабаровский, Приморский края, Ханты-Мансийский, Ямало-Ненецкий автономные округа, Республики Чувашия, Саха (Якутия) и Бурятия).

В восьми субъектах Российской Федерации был проявлен интерес к созданию внутригородских районов, из них в семи субъектах Федерации было организовано экспертное обсуждение перспектив такой формы организации местного самоуправления (Волгоградская, Ростовская, Нижегородская, Вологодская, Новосибирская области, Республики Дагестан и Карелия).

Ещё в нескольких субъектах Российской Федерации (Краснодарский край, Свердловская область и др.) частично создана правовая база, позволяющая инициировать соответствующие преобразования с расчётом на крупные города и «столичные» агломерации, однако сами преобразования произведены не были. В то же время в субъектах Российской Федерации, в которых активно происходят процессы урбанизации и формирования новых городских округов на месте муниципальных районов (прежде всего в Московской области, а также Нижегородской, Свердловской и Калининградской областях), опыт создания городских округов с внутригородским делением также не был востребован.

И только лишь в городском округе Челябинска в 2014 году модель городского округа с внутригородским делением впервые была полностью реализована. Там были созданы семь внутригородских районов и проведены выборы в органы местного самоуправления. Позднее, в 2015 году, вступили в силу аналогичные законодательные акты Самарской области и Республики Дагестан об организации местного самоуправления в городских округах с внутригородским делением в Самаре (девять внутригородских районов) и Махачкале (три внутригородских района). В период с 2016 года по настоящее время новых городских округов с внутригородским делением не создавалось.

Таким образом, опыт преобразования городских округов в городские округа с внутригородским делением, при предполагаемом наличии положительного потенциала, до конца не раскрыт, что, по мнению участников «круглого стола», требует выявления причин этого и выработке рекомендаций по их устранению, а также определения места городских округов с внутригородским делением в процессах управления городскими агломерациями.

Говоря о вопросах агломерирования, следует отметить, что к настоящему моменту нет однозначной и тем более официальной информации по вопросу о том, сколько в России агломераций. По данным экономико-географов агломерации могут создаваться на основе городов с количеством жителей более 250 тыс. человек, а в отдельных слу-

чаях и с числом жителей более 100 тысяч. Но чаще говорится о наличии в настоящее время 20 агломераций. За основу их выделения взят критерий количества жителей в агломерации – более 1 млн человек. Некоторые специалисты считают, что в России насчитываются 22 агломерации-«миллионника» и 12 крупных агломераций («немиллионников»). Однако необходимо уточнить, что уже к 1989 году в России насчитывалось 52 агломерации. Таким образом, вопрос о количестве агломераций, с экспертной точки зрения, остаётся открытым.

Приказом Министерства регионального развития Российской Федерации от 2 сентября 2014 г. № 263 был утверждён перечень пилотных проектов по апробации и совершенствованию механизмов управления развитием городских агломераций в Российской Федерации, в который вошли 16 территорий: Барнаульская агломерация (Алтайский край); Кузбасская агломерация (Кемеровская область); Красноярская агломерация (Красноярский край); Новосибирская агломерация (Новосибирская область); Сочинско-Туапсинская курортная агломерация (Краснодарский край); Владивостокская агломерация (Приморский край); Южно-Башкортостанская агломерация (Республика Башкортостан); Махачкалинско-Каспийская агломерация (Республика Дагестан); Самарско-Тольяттинская агломерация (Самарская область); Горнозаводская агломерация (Свердловская область); Ставропольская агломерация (Ставропольский край); Тульская агломерация (Тульская область); Ульяновско-Димитровградская агломерация (Ульяновская область); Челябинская агломерация (Челябинская область); Абакано-Черногорская агломерация (Республика Хакасия); Березниковско-Соликамская городская агломерация (Пермский край). Однако упразднение Минрегионразвития России в сентябре 2014 года привело к угасанию реализации данных пилотных проектов.

На сайте приоритетного проекта Минтранса России «Безопасные и качественные дороги» размещена информация о 38 действующих агломерациях, объединяющих 39 городов, расположенных на территории 36 субъектов Российской Федерации.

Как видно, в нормативном регулировании данного вопроса также отсутствует выстроенная и законодательно закреплённая система.

Однако можно предположить, что в ближайшее время данный вопрос будет в известной степени разрешён в связи с разработкой Стратегии пространственного развития Российской Федерации, проектом которой предусматривается наличие на территории Российской Федерации 14 крупнейших и четырёх крупных городских агломераций.

Вместе с тем вызывает определённые сомнения предлагаемое проектом Стратегии определение понятия «городская агломерация»,

предусматривающее, что городская агломерация – это территория, включающая один или несколько населённых пунктов, связанных совместным использованием инфраструктурных объектов и объединённых интенсивными экономическими, в том числе трудовыми, социальными связями (без оговорки, что «ядром» данного территориального образования должен являться именно городской населённый пункт (город), обладающий достаточной численностью населения, с возможностью присоединения к нему иных населённых пунктов (территорий)).

Одновременно участники «круглого стола» обращают внимание, что в проекте Стратегии не раскрывается понятие «населённого пункта» и не предусматривается их разграничение на городские и сельские. Определение понятий «населённый пункт» и его видов (город, посёлок, сельский населённый пункт) отсутствует и в действующем законодательстве.

Следовательно, проектируемое определение понятия «городская агломерация» позволяет предположить, что она (городская агломерация) может формироваться из одного или нескольких населённых пунктов, независимо от их вида (городской, сельский), предусматривая таким образом возможность создания городских агломераций в том числе и на сельских территориях, связанных совместным использованием инфраструктурных объектов и объединённых экономическими, трудовыми и социальными связями.

По факту предлагаемая схема повторяет складывающуюся неоднозначную практику чрезмерного «укрупнения» муниципальных образований посредством образования городских округов на месте муниципальных районов. Такие «городские округа» нередко являются, по сути, сельскими (не городскими) территориями, включающими преимущественно сельские населённые пункты. Данные шаги на практике зачастую больше приводят к проблемам, чем к положительным экономическим и социальным эффектам. В качестве подтверждения этому – проблемы во вновь образованных городских округах с оказанием на их территориях услуг населению в сфере здравоохранения, образования, транспортного обслуживания, нотариата и т. д.

Возможностью разрешения сложившейся ситуации видится законодательное закрепление создания (с правом альтернативного выбора в соответствии с законом субъекта Российской Федерации и с учётом определённых критериев, прежде всего количества жителей населённых пунктов, уровня урбанизации и инфраструктурной достаточности территорий, а также с учётом местных особенностей):

– муниципального района, в состав которого входят только поселения («двухуровневый муниципальный район»);

– муниципального района, в состав которого входят поселения, а также межселенные территории и расположенные на них населённые пункты («смешанный муниципальный район»);

– муниципального округа, в состав которого входят только межселенные территории и расположенные на них населённые пункты, используя этот вид муниципального образования для организации местного самоуправления в малонаселённых и труднодоступных местностях.

Иными словами, для сохранения поселенческой структуры, а также с целью избежания правовой путаницы, необходимо исключить возможность формирования муниципальных районов, полностью не включающих в свой состав поселения.

В этой связи участники «круглого стола» отмечают, что пространственное развитие страны в целом тесно связано с процессом оптимизации территориальной организации местного самоуправления – как в правовом, так и в практическом плане. И здесь, как представляется, следует исходить из того, что принятие Стратегии пространственного развития Российской Федерации должно позволить системно и всесторонне решать вопросы поселенческой структуры нашей страны и её гармоничного развития в отношении как крупных и крупнейших городов, и связанных с ними агломераций, так и малых и средних городов и поселений, а также поселенческой структуры сельских территорий, что позволило бы обеспечить создание устойчивой системы расселения на всей территории России.

Участникам «круглого стола» представляется, что предлагаемая редакция определения понятия «городская агломерация» не решает указанной задачи, а создаёт риски распространения практики создания как бы «городских округов» на месте муниципальных районов, и, таким образом, дополнительные предпосылки для ликвидации поселенческого уровня местного самоуправления, не внося при этом ясности в определение действительно городских территорий и городских агломераций.

В этой связи участники «круглого стола» считают необходимым законодательно закрепить понятие «населённый пункт», как часть территории субъекта Российской Федерации, являющейся местом компактного постоянного или преимущественного проживания граждан, имеющую сосредоточенную застройку, в том числе жилую, единую социальную, транспортную и иную инфраструктуру, а также границы и наименование, определённые в установленном законодательством Российской Федерации и субъекта Российской Федерации порядке. При этом населённые пункты следует подразделить на городские (города и посёлки) и сельские, отдельно при

этом выделив среди городских населённых пунктов города и дав им легальное определение. На основе этого следует сформулировать и определение понятия «городская агломерация», которая должна опираться на город как свою основу и «ядро».

Возвращаясь к теме городских округов с внутригородским делением, следует отметить, что в настоящее время рассматриваемая модель применяется по-прежнему в трёх ранее указанных городах – Челябинске (семь районов), Самаре (девять районов) и Махачкале (три района). За четыре года функционирования городских округов с внутригородским делением накоплен определённый опыт, позволяющий выделить следующие особенности – положительные и недостаточные – данного вида муниципальных образований:

1. Приближение власти к населению, повышение вовлеченности населения в решение вопросов местного значения.

Наделение внутригородских районов статусом муниципальных образований подразумевает наличие собственного представительного органа, и соответственно, стимулирует повышение активности депутатской деятельности, укрепление «обратной связи» с населением. Создаются предпосылки для повышения узнаваемости и ответственности местных депутатов.

В прежней модели местного самоуправления на одного депутата городской думы больших по численности городов, например, Челябинска, приходилось примерно по 40 тыс. жителей. Это аналогично тому, что в таких городах как Коркино, Еманжелинск, Южно-Уральск Челябинской области избирался бы один депутат на весь город. По новой схеме в городе может быть до 170 депутатов районного звена, то есть один депутат будет представлять интересы 5–6 тыс. жителей или 3–4 тыс. избирателей. Данные показатели близки к цифрам советского периода, когда вполне эффективно на уровне районов городов функционировали районные советы народных депутатов.

Выборы депутатов внутригородских районов дают возможность проявить себя общественным активистам, неравнодушным к состоянию улиц, дворов, скверов своего района. Также создаются благоприятные условия для развития территориального общественного самоуправления. На территориях внутригородских районов формируются площадки, где соединяются интересы органов местного самоуправления, граждан и их объединений. Появляются условия для конструктивного диалога; возможность перейти от обсуждения частных вопросов к выработке согласованной позиции в решении общих проблем ЖКХ и благоустройства на территории внутригородского района.

Потенциально возрастает доступность власти и влияние периферии на центр.

Вместе с тем, отмечается и тот факт, что во всех реализовавших рассматриваемую систему организации местного самоуправления городах заметна существенная инерция относительно управленческого механизма, существовавшего до перехода к двухуровневой системе местного самоуправления. Статусом внутригородских муниципальных образований наделены городские районы, которые ранее уже имели статус административно-территориальных единиц города и в которых уже функционировали районные администрации. Степень значимости администраций и депутатского корпуса внутригородских районов, с точки зрения населения, экспертного сообщества и средств массовой информации, оценивается как незначительная. Это напрямую связано с тем, что объём полномочий, ответственности и ресурсов на внутригородском уровне практически не изменился по отношению к ранее бывшим территориальным районам. Увеличение количества депутатов за счёт создания внутригородских советов лишь формально приближает власть к населению, так как на практике районные депутаты в большинстве своём не обладают достаточными ресурсами и уровнем квалификации, для того чтобы выступить в качестве центров влияния на принятие управленческих решений.

2. Диверсификация (многоуровневость) решения вопросов местного значения.

В институт городских округов с внутригородским делением заложен мощный потенциал децентрализации власти за счёт предоставления отдельным городским территориальным местным сообществам определённой автономии. Это должно приводить к более гармоничному развитию территорий, поскольку позволяет шире и глубже учитывать локальные особенности и потребности территориальных коллективов.

Появляется возможность выхода на первый план общественников-практиков, хорошо узнаваемых в пределах конкретной территории, и возможность реализации предлагаемых ими внутригородских проектов.

Введение двухуровневой модели местного самоуправления в городе предоставляет известную автономию внутригородскому муниципалитету, что позволяет районам более независимо и объективно выявлять проблемные точки на внутригородских территориях и более оперативно устранять их. Каждый из районов принимает собственные решения относительно социально-экономического развития своей территории, с учётом её специфических особенностей, при сохранении единообразного подхода к управлению и созданию нормативной правовой базы.

Однако на практике этот потенциал не реализован должным образом. Полномочия органов местного самоуправления вновь созданных внутригородских муниципальных образований незначительны и, в большинстве случаев, дублируют функции районных администраций до преобразований, а размеры районных бюджетов сопоставимы с размерами смет расходов прежних районных администраций.

3. Усложнение системы управления, в том числе появление необходимости выстраивания конструктивных отношений между органами местного самоуправления городских округов и внутригородских районов, повышение расходов на содержание органов местного самоуправления.

Формирование двух самостоятельных, не подчинённых напрямую друг другу уровней муниципальной власти создаёт потенциальную конфликтность взаимодействия и коллизийность решений. Устранение этих рисков требует целенаправленной работы по выстраиванию конструктивных взаимоотношений. При этом многое зависит от ясности правовых условий, прежде всего, степени разграниченности полномочий и сфер ответственности, а также урегулированности процедур взаимодействия и согласования позиций.

Представительные органы в городах Махачкале, Самаре и Челябинске формируются методом делегирования (федеральным законодательством допускается также избрание депутатов представительных органов городских округов с внутригородским делением на прямых выборах). В городах Махачкале и Челябинске применяется равная норма представительства (по 15 депутатов от каждого внутригородского района в Махачкале и по семь депутатов в Челябинске), в Самаре – фиксированные квоты в зависимости от численности населения (от двух до девяти депутатов от внутригородских районов). Представительные органы внутригородских районов г. Махачкалы формируются по пропорциональной избирательной системе (по спискам кандидатов), в г. Челябинске – по мажоритарной системе, в г. Самаре – по смешанной системе (пропорциональной и мажоритарной).

Эксперты высказывают точку зрения, что данная модель формирования представительных органов имеет свои недостатки:

1) приводит не столько к усилению районных депутатов, сколько к превращению их в «выборщиков» городской думы или городского совета;

2) ограничивает механизмы прямого народовластия;

3) «дочерний» и более «слабый» районный уровень формирует власть на более весомом с точки зрения компетенций и ресурсов городском уровне;

4) вызывает проблемы для пропорциональности представительства в силу демографической неравновесности внутригородских муниципальных образований.

В то же время сформированные из делегатов внутригородских муниципалитетов представительные органы единого городского округа позволяют более полно и всесторонне учитывать интересы внутригородских территорий и их жителей, что, собственно, и является целью и смыслом проводимых преобразований.

В городских округах с внутригородским делением и внутригородских районах применяются два способа избрания глав муниципальных образований – из состава депутатов представительного органа муниципальных образования и по конкурсу. В г. Челябинске и его районах изначально было предусмотрено избрание главы городского округа и внутригородских районов из состава депутатов и назначение глав администраций («сити-менеджеров») по конкурсу. Впоследствии, в 2015 году (после закрепления соответствующей возможности федеральным законом) предусмотрено избрание глав указанных муниципальных образований на конкурсной основе. В г. Самаре глава городского округа избирается на конкурсной основе, главы внутригородских районов – из состава депутатов (главы администраций внутригородских районов назначаются по конкурсу). В г. Махачкале как глава городского округа, так и главы внутригородских районов избираются на конкурсной основе. Таким образом, в двух из трёх ныне существующих городских округов с внутригородским делением на всех уровнях применяется конкурсная процедура избрания глав муниципальных образований, и только в одном случае применяется избрание из состава депутатов и только на районном уровне.

Получается, что во всех трёх рассматриваемых городских округах на общегородском уровне отсутствуют органы и должностные лица местного самоуправления, формируемые путём выборов непосредственно населением.

В целом в настоящее время следует констатировать малую востребованность рассматриваемого института в субъектах Российской Федерации – за последние три года такой вид муниципальных образований не создавался. Причиной тому, по мнению участников «круглого стола», являются правовые и организационные сложности как перехода к этой системе, так и её функционирования, а также роль и место этой модели организации местной власти и местного самоуправления в системе управления крупными городами и городскими агломерациями.

Проанализировав представленную к настоящему заседанию информацию, участники «круглого стола» отмечают, что субъекты Рос-

сийской Федерации обращают внимание на тот факт, что наделение районов города статусом муниципальных образований (в результате преобразования городского округа в городской округ с внутригородским делением), влечёт за собой необходимость решения множества сложных вопросов разграничения компетенции, формирования местных бюджетов, разграничения доходных источников, разграничения муниципального имущества, формирования органов местного самоуправления внутригородских районов и заполнения их квалифицированными кадрами.

В то же время именно модель городского округа с внутригородским делением и внутригородских районов расширяет возможности участия жителей в управлении крупными городами – потенциальными «ядрами» городских агломераций, даёт возможность таким городским округам иметь дополнительные вопросы местного значения, дополнительные источники доходов местных бюджетов.

Перспективы дальнейшего внедрения данного института участникам «круглого стола» видятся в том, что городские округа с населением свыше 500 тыс. человек должны, как правило, являться городскими округами с внутригородским делением, как действительные или потенциальные «ядра» городских агломераций. Городскими округами с внутригородским делением могли бы стать и те городские округа, которые были созданы в последние годы на базе муниципальных районов.

Если же речь идёт о городских округах, созданных на территориях с низкой плотностью сельского населения, в том числе включающих отдалённые и труднодоступные местности, для них целесообразно рассмотреть вопрос о создании нового вида «одноуровневых» муниципальных образований – «муниципальных округов» и преобразовать такие «городские округа», созданные на неурбанизированных территориях, в одноуровневые муниципальные округа.

Использование модели городского округа с внутригородским делением, как модели управления «ядром» агломерации, даёт возможность расширять такое «ядро» (не до границ субъекта федерации, конечно, но до границ естественной «муниципальной черты» по Л. А. Велихову) путём включения поселений из «короны» агломерации в состав городского округа с внутригородским делением, преобразуя их во внутригородские районы. При этом сохраняется местное самоуправление на вновь приобретённых городских территориях и увеличиваются их бюджетные возможности, в том числе за счёт того, что НДСЛ (собираемый у нас в стране по месту регистрации предприятия) в этом случае достаётся и вновь образованному внутригородскому району (бывшему прилегающему к город-

скому округу поселению, которое за счёт трудовой миграции его жителей в рядом находящийся город НДФЛ было лишено).

Городские агломерации возникают в результате разрастания крупных городов – «ядер» агломераций, поглощения и абсорбирования близлежащих малых городов, посёлков и сельских территорий. Крупные системы населённых мест отличаются динамичностью социально-экономического развития, высокой концентрацией человеческих, производственных ресурсов, образовательного, научного, культурного потенциалов, развитой инфраструктурой, обеспечивающей связь с национальным и глобальным рынками.

Развитие Центральной России, её северо-западных областей, Поволжья и Южного Урала, востока страны в Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года, утверждённой распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 г. № 1662-р, связывается, прежде всего, с зонами опережающего развития агломераций и крупных городов.

Как указывалось ранее, с точки зрения экономической географии в России складывается около двух десятков крупных систем населённых мест числом жителей более 1 млн человек, но только агломерации Москвы и Санкт-Петербурга представляют собой по-настоящему единый интегрированный рынок труда, недвижимости и сферы услуг.

В этой связи участники «круглого стола» отмечают, что формирование системы управления развитием городских агломераций с учётом действующих положений Федерального закона № 131-ФЗ может происходить, по меньшей мере, по трём сценариям:

1) на основе развития межмуниципального сотрудничества, предполагающего заключение публично-правовых соглашений заинтересованными в развитии агломерации муниципальными образованиями (например, в настоящее время имеется опыт заключения подобных соглашений – это соглашения о создании Челябинской агломерации и агломерации «Горный Урал», заключённые в 2014 и 2016 годах соответственно), создание совместных (двумя и более муниципальными образованиями) «межмуниципальных некоммерческих организаций (межмуниципальных учреждений)» для межмуниципального хозяйственного сотрудничества, а также через развитие институтов государственно-муниципально-частного партнёрства применительно к взаимодействию соответствующего субъекта Российской Федерации, городского округа – «ядра» агломерации, поселений из «короны» агломерации и частных инвесторов;

2) формирование городских агломераций как городских округов с внутригородским делением;

3) смешанный вариант, сочетающий в себе как первый, так и второй подходы («ядро» агломерации – городской округ с внутригородским делением; отношения муниципальных образований «короны» агломерации между собой, с городским округом и с внутригородскими районами строятся на механизмах межмуниципального сотрудничества).

В связи с этим возрастает значимость институтов межмуниципального, прежде всего межмуниципального хозяйственного, сотрудничества. Участники «круглого стола» отмечают при этом, что создание адекватных институтов межмуниципального сотрудничества потребует, среди прочего, разработки и внесения соответствующих изменений в гражданское законодательство, предусматривающее, в том числе, определение и легализацию понятий «межмуниципальная некоммерческая организация (межмуниципальное учреждение)» и «публично-правовой договор (соглашение) между публично-правовыми образованиями». Как показывает правоприменительная и судебная практика, понятие «договор между публично-правовыми образованиями» используется в действующем законодательстве Российской Федерации и правоприменении, но при этом нормативное его определение отсутствует.

Нормативного регулирования требуют и отношения, связанные с возможностью создания «межмуниципальных некоммерческих организаций (межмуниципальных учреждений)» для целей межмуниципального хозяйственного сотрудничества при решении вопросов местного значения и исполнения переданных государственных полномочий.

Так, нормами Федерального закона № 131-ФЗ не предусматривается возможность создания межмуниципальных учреждений в целях межмуниципального сотрудничества. Отсутствие такой возможности в первую очередь связано с тем, что гражданское законодательство Российской Федерации не предполагает создание такого вида организаций несколькими лицами, в том числе несколькими муниципальными образованиями.

Согласно нормам гражданского законодательства имущество данных организаций закрепляется за ними собственником на праве хозяйственного ведения или на праве оперативного управления, их деятельность (в отличие от деятельности коммерческих организаций) носит исключительно целевой характер.

В соответствии с положениями Гражданского кодекса Российской Федерации (далее – ГК РФ) в качестве учредителей учреждений могут выступать государство, муниципальные образования, граждане

и юридические лица. По смыслу данной нормы ГК РФ учреждение создаётся одним учредителем.

Межмуниципальные учреждения (межмуниципальные некоммерческие организации) могут рассматриваться в перспективе в качестве одной из оптимальных организационно-правовых форм для осуществления межмуниципального хозяйственного сотрудничества по следующим причинам.

Во-первых, данные юридические лица создаются и действуют на основе лишь одной формы собственности – муниципальной. Таким образом, в рассматриваемой ситуации учредителями межмуниципальных учреждений (межмуниципальных некоммерческих организаций) могут являться только муниципальные образования. В случае, если указанные организации будут признаны в качестве одной из организационно-правовых форм межмуниципального сотрудничества, то возможно будет предусмотреть, чтобы они создавались исключительно на основе муниципальной собственности и только муниципальными образованиями (двумя и более). Указанные требования позволят ориентировать данные организации исключительно на совместное решение вопросов местного значения «объединившихся» муниципальных образований, исключив такую не характерную для данных организаций цель деятельности как извлечение прибыли. Это, в свою очередь, позволит избежать конфликта частных и публичных интересов при осуществлении такими организациями своей деятельности, направленной на решение вопросов местного значения и переданных государственных полномочий.

Во-вторых, собственниками имущества, закреплённого за муниципальными учреждениями на праве оперативного управления, остаются муниципальные образования, то есть в данном случае муниципальное имущество не подлежит отчуждению в собственность частных лиц и муниципальное образование сохраняет право собственности на него.

В-третьих, в соответствии с нормами ГК РФ учреждением признаётся некоммерческая организация. При этом её специфика состоит в том, что главной целью её деятельности является не получение прибыли, а решение социальных и иных общественных задач на соответствующих территориях, а также обеспечение муниципальных нужд, решение вопросов местного значения и осуществления переданных государственных полномочий. Более того, межмуниципальные некоммерческие организации вполне могли бы стать и субъектами государственно-муниципально-частного партнёрства.

В связи с этим участники «круглого стола» полагают, что вопрос о предоставлении возможности создания муниципальными

образованиями межмуниципальных учреждений для совместного решения определённых вопросов местного значения, в том числе в сфере управления агломерациями, должен быть проработан на федеральном уровне в части возможности законодательного закрепления данного института в нормах Федерального закона № 131-ФЗ, а также осуществления соответствующей корректировки института права оперативного управления, установленного в гражданском законодательстве (в части законодательного определения особенности правового положения имущества межмуниципальных некоммерческих организаций (межмуниципальных учреждений), в том числе порядка и условий его формирования несколькими муниципальными образованиями, с определением полномочий собственников по его владению, пользованию и распоряжению после передачи в оперативное управление таких учреждений, порядка совместного управления этими организациями несколькими собственниками, а также имущественной ответственности по их обязательствам).

В настоящее время применяется также и такая форма управления развитием городских агломераций, как перераспределение законом субъекта Российской Федерации полномочий органов местного самоуправления определённого круга муниципальных образований на уровень органов государственной власти субъекта Российской Федерации, прежде всего в области территориального планирования и регулирования градостроительной деятельности, управления земельными ресурсами, системами транспортной и коммунальной инфраструктур (например, Закон Приморского края от 18 ноября 2014 г. № 497-КЗ «О перераспределении полномочий между органами местного самоуправления муниципальных образований Приморского края и органами государственной власти Приморского края и внесении изменений в отдельные законодательные акты Приморского края»).

Однако существенный недостаток этой формы заключается в том, что рычаги управления муниципальными образованиями, входящими в агломерацию, передаются на уровень органов государственной власти субъекта Российской Федерации, что подрывает систему местного самоуправления на данной территории и не соответствует самому институциональному принципу местного самоуправления о его самостоятельности в пределах единообразно установленных предметов ведения. Вместе с тем, участниками «круглого стола» подтверждается, что функционирование городских агломераций без участия субъекта Российской Федерации не представляется возможным, в связи с чем необходимо определить и законодательно закрепить принципы и способы участия органов государственной власти субъектов Российской Федерации в создании и деятельности городских

агломераций, принципы взаимодействий по линии «субъект федерации» – городской округ, как «ядро» агломерации – поселения из «короны» агломерации. Муниципалитеты, входящие в агломерацию, также могут, и более того – должны, взаимодействовать между собой «горизонтально», через механизмы межмуниципального сотрудничества и партнёрства.

Представляется, что данные задачи возможно было бы определить и в рамках Стратегии пространственного развития Российской Федерации, определив в ней, какое место агломерации будут занимать в территориальной организации местного самоуправления и административно-территориальном устройстве Российской Федерации, а также из каких территориальных или административно-территориальных единиц они будут формироваться. В данном документе возможно было бы установить механизмы управления агломерациями, определив роль и степень участия в этом органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и межмуниципальных организаций (объединений). Помимо всего прочего данные положения способствовали бы и более эффективной реализации самой Стратегии в части развития городских агломераций.

Перспективные правовые формы развития агломераций должны быть связаны с созданием моделей комплексного управления их территорией и, прежде всего, через развитие муниципальных механизмов управления и самоуправления.

Агломерация в современном понимании – это компактное скопление населённых пунктов, главным образом городских, местами срастающихся, объединённых в сложную многокомпонентную динамическую систему с интенсивными производственными, транспортными и культурными связями. Основными общепринятыми критериями объединения населённых пунктов в агломерацию являются:

- непосредственное примыкание густонаселённых территорий (населённых пунктов) к основному городу без существенных разрывов в застройке;

- площадь застроенных (урбанизированных) территорий в агломерации превышает площадь сельскохозяйственных угодий, лесов;

- массовые трудовые, учебные, бытовые, культурные и рекреационные поездки (маятниковые миграции), при которых не менее 10–15 % от числа трудоспособного населения, проживающего в городах и иных населённых пунктах агломерации (её «короны»), работают в основном городе агломерации (её «ядре»).

Таким образом, агломерация характеризуется, с одной стороны, наличием отдельных населённых пунктов, с другой – их тесной

взаимосвязью. Сочетание обоих факторов порождает особое качество данной территории – системность, при котором не происходит ни полного слияния населённых пунктов до утраты ими собственной идентичности, ни размежевания до утраты взаимосвязи и взаимовлияния. А системы, как известно, имеют свойство эмерджентности (интегративности), т. е. порождают новые целостные свойства и особенности, не присущие отдельно входящим в них элементам.

В связи с этим, по мнению участников «круглого стола», наиболее адекватной правовой формой агломерирования является именно смешанный вариант организации: городской округ с внутригородским делением как «ядро» агломерации и прилегающая территория «короны» агломерации, выстроенная на основе межмуниципального сотрудничества, государственно-муниципального и государственно-муниципально-частного партнёрства. Эта модель позволяет сохранить, с одной стороны, автономию входящих в состав округа населённых пунктов (в статусе внутригородских районов), с другой – обеспечить комплексное и системное управление развитием территории в целом. Кроме того, данная модель, в отличие от всех иных, позволяет обеспечить искомый баланс между централизацией и децентрализацией на таких территориях.

В отличие от чисто межмуниципального сотрудничества данная модель позволяет закрепить агломерационный уровень управления территорией за органами местного самоуправления городского округа. Кроме того, межмуниципальное сотрудничество, по своей природе, не позволяет создавать межмуниципальные органы, которым могло бы передаваться решение вопросов местного значения, управление общим имуществом и формирование консолидированного межмуниципального бюджета. Предлагаемая модель позволяет преодолеть данный барьер.

Данная форма, при условии её правовой доработки применительно к агломерациям, наиболее полно подходит для организации взаимодействия между «ядром» агломерации и её «короной».

Таким образом, участникам «круглого стола» представляется, что оптимальная модель управления формирующимися агломерациями имеет смешанный характер: городской округ с внутригородским делением («ядро» агломерации) и межмуниципальное сотрудничество с более отдалёнными и менее интегрированными с ней населёнными пунктами («корона» агломерации), в том числе на основе заключения публично-правовых договоров (соглашений) и создания межмуниципальных учреждений (межмуниципальных некоммерческих организаций), а также с использованием институтов государственно-муниципально-частного и государственно-муниципального партнёрства.

В этой связи задачей настоящего периода участникам «круглого стола» видится более активное распространение практики формирования городских округов с внутригородским делением, прежде всего на тех территориях, которые в соответствии с проектом Стратегии пространственного развития Российской Федерации определяются как центры экономического роста и в состав которых входят крупнейшие и крупные агломерации (как правило, это городские округа с населением свыше 500 тыс. человек).

Однако для реализации этого варианта организации и функционирования городских агломераций необходимо законодательно установить следующие новеллы (в Федеральном законе от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», Гражданском кодексе Российской Федерации, Градостроительном кодексе Российской Федерации, Федеральном законе от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», Федеральном законе от 13 июля 2015 г. № 224-ФЗ «О государственно-частном партнёрстве, муниципально-частном партнёрстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»):

1) правовое определение понятия и статуса «городской агломерации»;

2) правовое установление понятия «публично-правовой договор (соглашение)» между публично-правовыми образованиями (муниципальными образованиями, их объединениями, субъектом Российской Федерации);

3) правовое установление понятия «межмуниципальная некоммерческая организация (межмуниципальное учреждение)», предполагающее, что:

– в качестве учредителей выступают два и более муниципальных образования;

– имущество не переходит в собственность организации, а остаётся в долевой собственности и оперативном управлении учредителей (муниципальных образований), с их субсидиарной ответственностью по обязательствам данного юридического лица при совместном управлении этой организацией;

4) установление общих принципов организации административно-территориального устройства в Российской Федерации:

– нормативное закрепление понятия «населённый пункт» и его видов (городские и сельские);

– установление понятий «город» и «посёлок» как видов городских населённых пунктов;

– закрепление роли субъектов Российской Федерации в определении конкретного административно-территориального устройства на своей территории на основании общих принципов, установленных федеральным законом;

5) правовое закрепление институтов государственно-муниципально-частного партнёрства применительно к взаимодействию соответствующего субъекта Российской Федерации, городского округа – «ядра» агломерации, поселений из «короны» агломерации и частных инвесторов, а также определение и закрепление механизмов государственно-муниципального и государственно-межмуниципального партнёрства.

При этом муниципальные образования «короны» агломерации могут объединяться в ассоциации для совместного взаимодействия с «ядром» агломерации – городским округом с внутригородским делением. Публично-правовые договора (соглашения) могут заключаться как городским округом с внутригородским делением, так и внутригородскими районами с поселениями «короны» агломерации, а также городским округом с внутригородским делением и ассоциацией муниципальных образований «короны» агломерации.

В отношении же городских округов с внутригородским делением и внутригородских районов наиболее яркими являются следующие вопросы.

Перечень вопросов местного значения внутригородских районов сформулирован на основе перечня вопросов местного значения городского округа и включает вопросы, которые могут быть решены на уровне внутригородских территорий без ущерба для единства городского хозяйства и с пользой для населения.

Поскольку внутригородские районы являются самостоятельными муниципальными образованиями, они должны иметь свой местный бюджет и муниципальную собственность. В связи с этим к вопросам местного значения внутригородских районов отнесены общие для всех видов муниципальных образований вопросы:

– формирование, утверждение, исполнение бюджета внутригородского района и контроль за исполнением данного бюджета;

– установление, изменение и отмена местных налогов и сборов;

– владение, пользование и распоряжение имуществом, находящимся в муниципальной собственности.

Таким образом, важнейшие вопросы обеспечения жизнедеятельности населения сохранены в исключительном ведении общегородских властей. Это касается, в частности, дорожной деятельности,

большинства социально значимых услуг, вопросов безопасности, социально-экономического и инфраструктурного развития территории округа и т. д. При этом перечень вопросов местного значения внутригородских районов незначительный, что, как представляется участникам «круглого стола», требует дополнительного обсуждения, в том числе с целью избежания дублирования полномочий по решению вопросов местного значения городского округа с внутригородским делением и внутригородских районов, а также возможных правовых споров между органами местного самоуправления указанных муниципальных образований относительно пределов их компетенции при перераспределении вопросов местного значения. Также при этом требуется сохранение единства городского хозяйства.

В этой связи участники «круглого стола» отмечают, что недостатком системы закрепления за органами местного самоуправления внутригородских муниципальных образований дополнительных вопросов местного значения городских округов и разграничения между ними и городскими округами с внутригородским делением полномочий по решению таких вопросов является **отсутствие в законодательстве Российской Федерации понятия «единство городского хозяйства», общих критериев, позволяющих определить объективность и необходимость передачи тех или иных вопросов в ведение внутригородских муниципальных образований, а также разграничение полномочий по решению указанных вопросов между данными муниципальными образованиями.** Кроме того, в федеральном законодательстве не решён главный вопрос о том, какое публично-правовое образование (субъект Российской Федерации или городской округ с внутригородским делением) должен нести ответственность за сохранение единства городского хозяйства в городском округе с внутригородским делением, а также не установлен чёткий механизм взаимодействия и координации органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления городских округов с внутригородским делением и органов местного самоуправления внутригородских районов за обеспечение решения указанного вопроса.

Предусмотренный механизм разграничения компетенции между указанными муниципальными образованиями, который отнесён как к ведению субъектов Российской Федерации, так и к ведению городских округов с внутригородским делением, представляется весьма сложным, неоднозначным и может привести к многочисленным спорам и конфликтам.

Так следует отметить, что вопросы местного значения в сфере благоустройства территорий закреплены как за городскими округа-

ми, так и за внутригородскими районами, создаваемыми в городских округах с внутригородским делением (пункт 25 части 1 статьи 16 и пункт 10 части 1 статьи 16.2 Федерального закона № 131-ФЗ). При этом к компетенции городских округов с внутригородским делением отнесено утверждение правил благоустройства территории городского округа, осуществление контроля за их соблюдением, организация благоустройства территории городского округа в соответствии с указанными правилами, а к компетенции внутригородских районов – утверждение правил благоустройства территории внутригородского района, осуществление контроля за их соблюдением, организация благоустройства территории внутригородского района в соответствии с указанными правилами. В данном случае участники «круглого стола» обращают внимание на такой вопрос: как можно чётко разграничить указанные полномочия между данными муниципальными образованиями в целях соблюдения принципа единства городского хозяйства с одной стороны и самостоятельности муниципальных образований в решении закреплённых за ними вопросов местного значения с другой стороны?

Представляется, что субъекту Российской Федерации следует предоставить право устанавливать общие требования, условия и принципы закрепления за внутригородскими районами дополнительных вопросов местного значения и разграничения полномочий по ним между городским округом с внутригородским делением и внутригородскими районами, а городские округа с внутригородским делением необходимо наделить правом по закреплению за внутригородскими районами дополнительных вопросов местного значения и разграничению полномочий по ним в соответствии с установленными требованиями и принципами.

Кроме того, действующее законодательство не определяет, какой орган публичной власти должен устанавливать порядок разграничения имущества между городскими округами с внутригородским делением и внутригородскими районами.

Не решён также вопрос о перераспределении муниципального имущества между рассматриваемыми муниципальными образованиями в случае, если полномочия органов местного самоуправления городского округа с внутригородским делением и органов местного самоуправления внутригородских районов по решению установленных вопросов местного значения внутригородских районов будут разграничиваться законами субъекта Российской Федерации между органами местного самоуправления городского округа с внутригородским делением и органами местного самоуправления внутригородских районов.

Федеральным законом от 29 ноября 2014 г. № 383-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации» положения Бюджетного кодекса Российской Федерации (далее – БК РФ) были дополнены статьями 61.3 и 61.4, определяющими соответственно налоговые доходы бюджетов городских округов с внутригородским делением и налоговые доходы бюджетов внутригородских районов. Нормы этих статей предусматривают, что в бюджеты городских округов с внутригородским делением подлежат зачислению налоговые доходы от следующих местных налогов, установленных представительными органами городских округов с внутригородским делением в соответствии с законодательством Российской Федерации о налогах и сборах:

- от земельного налога – по нормативу 100 %;
- от налога на имущество физических лиц – по нормативу 100 %.

В бюджеты внутригородских районов подлежат зачислению налоговые доходы от следующих местных налогов, установленных представительными органами внутригородских районов в соответствии с законодательством Российской Федерации о налогах и сборах:

- от земельного налога – по нормативу 100 %;
- от налога на имущество физических лиц – по нормативу 100 %.

Таким образом, БК РФ непосредственно не определён вопрос о том, в какие бюджеты подлежат зачислению налоговые доходы от местных налогов, взимаемых на территории городских округов с внутригородским делением, – в бюджеты городских округов или внутригородских районов. Данный вопрос должен решаться в зависимости от того, представительные органы каких муниципальных образований (городских округов с внутригородским делением или внутригородских районов) в соответствии с законодательством Российской Федерации о налогах и сборах будут обладать полномочиями по установлению, введению в действие и по прекращению действия соответствующих местных налогов.

Помимо прочего, в БК РФ не установлены фиксированные нормативы зачисления налоговых доходов в бюджеты внутригородских районов. Такие нормативы определяются органами государственной власти субъектов Российской Федерации и представительными органами городских округов с внутригородским делением. В этой ситуации внутригородские районы полностью зависят от решения соответствующего субъекта Российской Федерации и городского округа.

Принимая во внимание, что Федеральным законом № 131-ФЗ установлена возможность разграничения законом субъекта Российской Федерации полномочий органов местного самоуправления городского округа с внутригородским делением с органами внутри-

городских районов, имеются риски, связанные с осуществлением в необходимом объёме финансового обеспечения деятельности органов внутригородского района и реализации ими соответствующих полномочий.

С учётом изложенного, участникам «круглого стола» представляется возможным рассмотреть вопрос о совершенствовании гарантий финансового обеспечения деятельности внутригородских районов в части целесообразности закрепления нормативов зачисления налоговых доходов в бюджеты внутригородских районов.

Кроме того, участники «круглого стола» отмечают, что с учётом вышеизложенного ещё более актуальным становится решение вопроса о необходимом и достаточном финансовом обеспечении деятельности как городских округов с внутригородским делением, так и внутригородских районов по решению вопросов местного значения, которое должно позволять органам местного самоуправления данных муниципалитетов **формировать бюджеты (фонды) развития** в целях обеспечения комплексного и устойчивого социально-экономического развития муниципальных образований при сохранении единства городского хозяйства.

Участники «круглого стола» полагают, что в целях решения указанной задачи на федеральном уровне необходимо принять следующие меры.

Во-первых, изменить порядок зачисления налога на доходы физических лиц (НДФЛ), предусмотрев его зачисление по месту жительства граждан. С учётом того, что НДФЛ – самый крупный налоговый доход для местных бюджетов, можно с большой долей уверенности сказать, что развитие особенно внутригородских районов без изменения порядка зачисления НДФЛ (не по месту основной работы, которое, как правило, в близлежащем городском округе, а по месту жительства граждан) невозможно. При этом необходимо предусмотреть, что определённый (фиксированный) процент от поступлений от данного налога, должен зачисляться в местный бюджет (фонд) развития. Поскольку очевидно, что НДФЛ отражает своего рода социально-экономический портрет жителей данного муниципалитета через их доходы и, таким образом, отражает социально-экономический портрет самого муниципалитета. А бюджет развития тоже должен это отражать.

Городские округа с внутригородским делением как «ядра» агломераций, включившие в себя бывшие поселения «короны» в качестве внутригородских районов, в известной степени смягчают несправедливость взимания НДФЛ по месту регистрации организаций, поскольку в этом случае формируется консолидированный

бюджет городского округа, значительную долю в формировании которого составляет НДФЛ, и имеется возможность дальнейшего выравнивания бюджетной обеспеченности внутригородских районов (среди которых и бывшие поселения «короны» агломерации) за счёт межмуниципальных межбюджетных трансфертов.

Во-вторых, необходимо передать местным бюджетам 1,0–1,5 % ставки налога на прибыль организаций. Данная мера позволила бы компенсировать выпадающие доходы от изменения порядка уплаты НДФЛ (с места регистрации предприятий по месту жительства граждан) бюджетам тех городских округов, где располагается основная доля предприятий и учреждений.

В завершение участники «круглого стола» обращают особое внимание на следующее.

В постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 1 декабря 2015 г. № 30-П объяснены мотивы законодателя, закрепившего в Федеральном законе № 131-ФЗ новый вид муниципального образования – городской округ с внутригородским делением. Конституционный Суд Российской Федерации полагает, что необходимость децентрализации муниципального управления в городских округах может быть вызвана множеством объективных факторов, прямо влияющих на осуществление местного самоуправления. К таким факторам, в частности, относится включение в состав городского округа территорий населённых пунктов, не являющихся муниципальными образованиями, объединение с ним прилегающих муниципальных образований в рамках процессов социально-экономической интеграции, исторические и иные местные традиции, характеризующие его внутреннюю территориальную организацию, включая деление на районы.

Закрепляя городской округ с внутригородским делением, законодатель, по мнению Конституционного Суда Российской Федерации, с одной стороны, дополнительно гарантировал гражданам возможность непосредственного участия, при сохранении единства городского хозяйства, в решении наиболее тесно связанных с их повседневными нуждами вопросов местного значения, а с другой стороны, создал механизм осуществления публичной власти на уровне городского округа с внутригородским делением, который позволял бы наиболее полным образом выражать общегородские интересы его жителей.

Наконец, скоординировав приведённые выше тезисы, Конституционный Суд Российской Федерации пришёл к выводу, что городские округа по своей правовой природе являются одновременно и территориальными объединениями граждан, совместно реализующими право на местное самоуправление, и публично-территориальными единица-

ми, интегрированными в систему государственно-властных отношений, органы публичной власти которых призваны не только решать вопросы местного значения, но и участвовать в осуществлении на своей территории государственных функций, – прежде всего, исполняя отдельные государственные полномочия, возложенные на них Российской Федерацией или субъектом Российской Федерации.

Таким образом, участники «круглого стола» констатируют, что городские округа с внутригородским делением являются наиболее подходящей и юридически определённой формой для признания их «ядрами» городских агломераций. Исходя из изложенного становится понятным и их основное предназначение – формирование городской агломерации как муниципалитета до тех необходимых и достаточных территориальных пределов, до каких это позволяют социально-экономическая, демографическая и инфраструктурная реальность и целесообразность. Именно такой подход и должен определять решение субъекта Российской Федерации о преобразовании того или иного городского округа в городской округ с внутригородским делением.

На основании изложенного, с учётом состоявшегося обсуждения, участники «круглого стола» считают необходимым рекомендовать:

1. Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации и Правительству Российской Федерации рассмотреть возможность:

– законодательного закрепления понятия и правового статуса «городской агломерации»;

– правового установления понятия «публично-правовой договор (соглашение)» между публично-правовыми образованиями (муниципальными образованиями, их объединениями, субъектом Российской Федерации);

– правового установления понятия «межмуниципальная некоммерческая организация (межмуниципальное учреждение)», предполагающего, что в качестве учредителей данной организации выступают два и более муниципальных образования; имущество не переходит в собственность организации, а остаётся в долевой собственности и оперативном управлении учредителей (муниципальных образований), с их субсидиарной ответственностью по обязательствам данного юридического лица при совместном управлении этой организацией;

– правового установления общих принципов организации административно-территориального устройства в Российской Федерации, предусматривающего нормативное закрепление понятия «на-

селённый пункт» и его видов (городские и сельские); установление понятий «город» и «посёлок» как видов городских населённых пунктов; закрепление роли субъектов Российской Федерации в определении конкретного административно-территориального устройства на своей территории на основе общих принципов, установленных федеральным законом;

– правового закрепления институтов государственно-муниципально-частного партнёрства применительно к взаимодействию соответствующего субъекта Российской Федерации, городского округа – «ядра» агломерации, поселений из «короны» агломерации и частных инвесторов, а также определение и закрепление механизмов государственно-муниципального и государственно-межмуниципального партнёрства;

– законодательного закрепления положения, что все городские округа с численностью населения свыше 500 тыс. человек, в соответствии с решением субъекта Российской Федерации, могут преобразовываться, а те из них, которые в соответствии со Стратегией пространственного развития Российской Федерации, являются «ядрами» городских агломераций, – преобразуются в городские округа с внутригородским делением.

В городские округа с внутригородским делением целесообразно преобразовать и те городские округа, которые были созданы путём преобразования (объединения) поселений в границах муниципальных районов при условии преобладания урбанистической поселенческой инфраструктуры на таких территориях; в ином случае они должны быть преобразованы в новый вид «одноуровневого» муниципального образования – муниципальный округ, который необходимо установить для этих целей в Федеральном законе от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»;

– внесения изменений в Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», предусматривающих закрепление понятия «единство городского хозяйства», и основанное на этом более эффективное разграничение полномочий и имущества между городским округом с внутригородским делением и внутригородскими районами, исходя из принципа subsidiarity, а также предусматривающих возможность перераспределения полномочий между городским округом и внутригородским районом путём заключения соглашений о передаче осуществления части своих полномочий по решению вопросов местного значения за счёт межбюджетных трансфертов в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации;

– передачи отдельных полномочий по составлению протоколов и рассмотрению дел об административных правонарушениях, предусмотренных Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях, органам государственной власти субъектов Российской Федерации, с возможностью последующего их делегирования органам местного самоуправления, в том числе городских округов с внутригородским делением и внутригородских районов, с целью минимизации правонарушений, связанных, среди прочего, с нарушением единства городского хозяйства;

– внесения изменений в Земельный кодекс Российской Федерации, направленных на устранение правовых коллизий в части введения в его положения понятия «внутригородской район».

2. Министерству экономического развития Российской Федерации рассмотреть возможность:

– использования юридической конструкции городского округа с внутригородским делением в качестве правового механизма территориальной организации городской агломерации и её расширения, при которой поселения (населённые пункты), входящие в состав «короны» агломерации, могли бы становиться внутригородскими районами, имея при этом в виду, что такое расширение городского округа с внутригородским делением, как организующего «ядра» городской агломерации, возможно только до известного предела («муниципальной черты» по Л. А. Велихову), с дальнейшим выстраиванием городской агломерации на принципах межмуниципального сотрудничества, в том числе на основе заключения публично-правовых договоров (соглашений) и создания межмуниципальных учреждений (межмуниципальных некоммерческих организаций), а также с использованием институтов государственно-муниципально-частного и государственно-муниципального и государственно-межмуниципального партнёрств;

– корректировки определения понятия «городская агломерация», приведённого в проекте Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года, определив в нём также место городским округам с внутригородским делением как должной муниципальной юридической конструкции «ядер» городских агломераций;

– установления в проекте Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года механизмов управления агломерациями, определив роль и степень участия в этом органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, межмуниципальных организаций (объединений), в том числе через использование механизмов межмуниципального

сотрудничества и государственно-муниципально-частного и государственно-муниципального и государственно-межмуниципального партнёрств; подготовки и внесения в Правительство Российской Федерации проекта изменений и дополнений в Федеральный закон от 13 июля 2015 г. № 224-ФЗ «О государственно-частном партнёрстве, муниципально-частном партнёрстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», предусматривающих введение институтов «государственно-муниципально-частного партнёрства», «государственно-муниципального партнёрства» и «государственно-межмуниципального партнёрства»;

- постоянного мониторинга правовых и социально-экономических изменений в процессе формирования и развития агломераций;

- комплексного экономико-правового обоснования программ, проектов и направлений развития агломераций;

- подготовки предложений по внесению изменений в Федеральный закон от 28 декабря 2009 г. № 381-ФЗ «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации» в части урегулирования отношений, связанных с вопросами размещения нестационарных торговых объектов на территории муниципальных образований, а также направленных на конкретизацию полномочий органов местного самоуправления в сфере разработки и утверждения схем размещения нестационарных торговых объектов.

3. Министерству экономического развития Российской Федерации совместно с Федеральной службой государственной статистики рассмотреть возможность и целесообразность:

- нормативного закрепления городских агломераций в качестве разновидности территориальных образований, подпадающих под определение понятия «экономический регион», которое установлено в Общероссийском классификаторе экономических регионов (ОКЭР), с учётом того, что под экономическим регионом в ОКЭР понимается совокупность объектов административно-территориального деления страны, обладающих рядом общих природно-экономических признаков.

4. Министерству финансов Российской Федерации рассмотреть возможность подготовки предложений по:

- совершенствованию гарантий финансового обеспечения деятельности внутригородских районов в части целесообразности закрепления нормативов зачисления налоговых доходов в бюджеты внутригородских районов;

- изменению порядка зачисления налога на доходы физических лиц (НДФЛ), предусмотрев его зачисление по месту жительства граждан;

- передаче местным бюджетам 1,0–1,5 % ставки налога на прибыль организаций;
- внесению изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации, которые предусматривали бы введение понятия «бюджет развития» или «фонд развития» на региональном и местном уровнях, а также установление принципов их формирования и использования;
- внесению изменений в статью 154 Бюджетного кодекса Российской Федерации, дополнив её абзацем следующего содержания:
«Отдельные бюджетные полномочия финансового органа внутригородского района могут осуществляться финансовым органом городского округа с внутригородским делением на основе соглашений между местной администрацией внутригородского района и местной администрацией городского округа с внутригородским делением»;
- расширению практики применения органами государственной власти субъектов Российской Федерации механизмов передачи отдельных государственных полномочий органам местного самоуправления внутригородских районов с выделением их бюджетам субвенций на их исполнение;
- расширению практики методологической помощи органам местного самоуправления внутригородских районов по организации бюджетного процесса.

5. Органам государственной власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления крупных городов рассмотреть возможность и целесообразность:

- распространения практики формирования городских округов с внутригородским делением, прежде всего на тех территориях, которые в соответствии с проектом Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года определяются как центры экономического роста и в состав которых входят крупнейшие и крупные агломерации;
- формирования предложений по стимулированию создания городских округов с внутригородским делением как «ядер» городских агломераций, с развитием при этом институтов межмуниципального сотрудничества, государственно-муниципального, государственно-межмуниципального и государственно-муниципально-частного партнёрств как механизмов организации и управления городскими агломерациями и выстраивания для этих целей взаимодействия по линии субъект Федерации – городской округ с внутригородским делением как «ядро» агломерации – поселения и муниципальные районы из «короны» агломерации;

– передачи (в перспективе) дополнительных вопросов местного значения (с определением их перечня), а также отдельных полномочий, осуществляемых органами государственной власти субъектов Российской Федерации, городским округам с внутригородским делением, являющимися «ядрами» городских агломераций.

6. Общероссийскому конгрессу муниципальных образований, Всероссийскому совету местного самоуправления, Союзу российских городов, советам муниципальных образований субъектов Российской Федерации, иным объединениям муниципальных образований рассмотреть возможность:

– проведения постоянного мониторинга по выявлению проблем развития практики создания городских округов с внутригородским делением на территории соответствующих субъектов Российской Федерации с предложением способов их решения, опираясь на консолидированную позицию органов государственной власти субъектов Российской Федерации и муниципальных образований;

– проведения постоянного мониторинга по выявлению проблем развития практики межмуниципального сотрудничества, государственно-муниципального, государственно-межмуниципального, государственно-муниципально-частного и муниципально-частного партнёрств, в том числе как механизмов организации и деятельности городских агломераций и формирования взаимодействий между муниципальными образованиями как внутри агломерации, так и между ними и субъектом Федерации;

– разработки и проведения обучающих программ (курсов, семинаров, тренингов, форумов и т. п.), направленных на развитие участия населения в местном самоуправлении в городских округах с внутригородским делением и во внутригородских районах, на приобретение знания и навыков руководителями и специалистами муниципальных образований и органов государственной власти субъектов Федерации по организации межмуниципального сотрудничества, прежде всего хозяйственного, государственно-муниципального, государственно-межмуниципального, государственно-муниципально-частного и муниципально-частного партнёрств;

– внедрения практики формирования рейтингов внутригородских районов в целях повышения качества управления и стимулирования деятельности органов местного самоуправления внутригородских районов.

**«КРУГЛЫЙ СТОЛ» НА ТЕМУ «ИНИЦИАТИВНОЕ
БЮДЖЕТИРОВАНИЕ КАК МЕХАНИЗМ ПОДДЕРЖКИ
МЕСТНЫХ ИНИЦИАТИВ И УЧАСТИЯ НАСЕЛЕНИЯ
В РЕШЕНИИ ВОПРОСОВ МЕСТНОГО ЗНАЧЕНИЯ»
(г. Москва, 17 декабря 2018 года)**

*Утверждены решением
Комитета Государственной Думы
по федеративному устройству
и вопросам местного самоуправления
от 5 февраля 2019 г. № 88/8*

**Рекомендации
«круглого стола» на тему «Инициативное бюджетирование
как механизм поддержки местных инициатив и участия
населения в решении вопросов местного значения»**

Рассмотрев и обсудив вопросы, связанные с реализацией практики инициативного бюджетирования как механизма поддержки местных инициатив и участия населения в решении вопросов местного значения, повышения бюджетной грамотности населения в Российской Федерации, проблемные вопросы при проведении мероприятий, направленных на реализацию проектов инициативного бюджетирования, а также вопросы разработки основных направлений развития инициативного бюджетирования в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях, в том числе его законодательного регулирования, участники «круглого стола» отмечают следующее.

В настоящее время в действующем законодательстве закреплены институты, предоставляющие возможность вносить гражданам и юридическим лицам денежные средства в местные бюджеты в целях осуществления мероприятий и проектов по решению вопросов местного значения, в том числе с использованием механизмов финансирования реализации соответствующих мероприятий и проектов из бюджетов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

Так, например, средства самообложения граждан являются одним из самостоятельных источников собственных доходов местных бюджетов. Возможность введения данных платежей предусматривается в статье 41 Бюджетного кодекса Российской Федерации (далее – БК РФ) в качестве неналоговых доходов и в статье 56 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ).

При этом Государственной Думой принят Федеральный закон от 5 декабря 2017 г. № 389-ФЗ «О внесении изменений в статьи 25¹ и 56 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», в соответствии с которым внесены изменения в нормы Федерального закона № 131-ФЗ, допускающие возможность принятия решений о введении и об использовании средств самообложения граждан не только на местном референдуме в пределах территории отдельного муниципального образования, но и на сходе граждан в отдельных населённых пунктах, входящих в состав поселения, городского округа, внутригородского района, внутригородской территории города федерального значения, либо в населённых пунктах, расположенных на межселенной территории в границах муниципального района, что даёт возможность использовать привлечение средств граждан и осуществлять финансирование расходов из соответствующих региональных бюджетов для решения конкретных вопросов местного значения в пределах отдельных населённых пунктов, для которых этот вопрос актуален.

Согласно части 1 статьи 56 Федерального закона № 131-ФЗ под средствами самообложения граждан понимаются разовые платежи граждан, осуществляемые для решения конкретных вопросов местного значения.

При этом участники «круглого стола» полагают необходимым отметить хоть и незначительный, но продолжающийся рост поступлений в местные бюджеты за счёт средств самообложения граждан. Так, в 2017 году объём указанных средств вырос на 12,4 % относительно показателя 2016 года, и составил 240,1 млн рублей (по отношению к 2013 году объём средств самообложения вырос в 9,3 раза). К настоящему времени география введения самообложения граждан включает в себя 36 субъектов Российской Федерации.

Вместе с тем, на основании представленной регионами к «круглому столу» информации, самообложение граждан вводилось в 2017 году на территориях 1687 муниципальных образований, что составляет 7,6 % от общего количества муниципальных образований

(в 2016 году данным институтом было охвачено 35 регионов, 1567 муниципальных образований).

При этом наибольший объём поступлений от самообложения в 2017 году (96,0 %) приходится только на десять следующих субъектов Российской Федерации:

Субъект Российской Федерации	Объём средств самообложения, млн рублей	Доля, %
Всего по Российской Федерации	240,1	100
Республика Татарстан	203,5	84,8
Кировская область	9,3	3,9
Пермский край	4,6	1,9
Липецкая область	2,9	1,2
Кабардино-Балкарская Республика	2,6	1,1
Калужская область	2,3	1,0
Забайкальский край	1,4	0,6
Ростовская область	1,2	0,5
Республика Башкортостан	1,1	0,5
Самарская область	1,1	0,5

Проведённый анализ свидетельствует, что применение самообложения граждан, с одной стороны, позволяет достаточно эффективно решать отдельные вопросы местного значения, наиболее актуальные для конкретных муниципальных образований, в основном связанные с развитием и обустройством территории, но с другой стороны, в силу ряда объективных причин, данный институт оказался невосстребованным на подавляющей части территории России, а имеющийся незначительный рост показателей связан с развитием данного института лишь в одном субъекте Российской Федерации – Республике Татарстан.

Кроме того, участники «круглого стола» отмечают, что согласно положениям пункта 4 статьи 41 БК РФ в качестве источника неналоговых доходов бюджетов определены также безвозмездные и безвозвратные перечисления от физических и юридических лиц, международных организаций и правительств иностранных государств, в том числе добровольные пожертвования. Правовые аспекты института добровольных пожертвований, порядок, условия их внесения и использования регулируются нормами статьи 582 Гражданского кодек-

са Российской Федерации (далее – ГК РФ). Основные характерные черты пожертвования – целевое использование, общепользная цель, добровольность. При этом предметом пожертвований может быть всякое имущество, в том числе денежные средства и вещи.

Пожертвования могут делаться гражданам, медицинским, образовательным организациям, организациям социального обслуживания и другим аналогичным организациям, благотворительным и научным организациям, фондам, музеям и другим учреждениям культуры, общественным и религиозным организациям, иным некоммерческим организациям в соответствии с законом, а также публично-правовым образованиям – Российской Федерации, субъектам Российской Федерации и муниципальным образованиям.

Нормы статьи 35 БК РФ предусматривают, что добровольные взносы, пожертвования наравне со средствами самообложения граждан, в соответствии с законом (решением) о бюджете могут быть увязаны с определёнными расходами бюджета. В связи с этим добровольные взносы и пожертвования граждан и юридических лиц в местные бюджеты также могут носить целевой характер.

В то же время средства самообложения граждан следует отличать от «пожертвований», которые являются самостоятельным видом собственных доходов местных бюджетов и уплачиваются гражданами и юридическими лицами в местные бюджеты на добровольной основе без проведения местного референдума (схода граждан). При этом порядок внесения и использования пожертвований, как указывалось выше, регулируется нормами гражданского законодательства, что относит пожертвования исключительно к гражданско-правовым, а не налоговым обязательствам.

Таким образом, для взимания с граждан определённых целевых платежей, представительные органы муниципальных образований могут предусматривать в решениях о местном бюджете возможность уплаты гражданами и юридическими лицами пожертвований для решения конкретных вопросов местного значения. В то же время такие пожертвования могут уплачиваться гражданами исключительно на добровольной основе, поэтому вопрос об их уплате зависит от сознательности и материального положения населения соответствующего муниципального образования. Жители муниципальных образований могут и непосредственно заключать с организациями договоры гражданско-правового характера о выполнении ими за плату определённых общественно полезных работ и оказания услуг. В данном случае не требуется зачисление платежей граждан в местные бюджеты для их последующего использования органами местного самоуправления в целях решения конкретных вопросов местного значения. При

этом органы местного самоуправления могут оказывать содействие гражданам в выборе указанных организаций и заключении с ними договоров, а также осуществлять координацию исполнения данных договоров этими организациями посредством механизмов муниципально-частного партнёрства.

Вместе с тем участники «круглого стола» отмечают, что данные институты также не получили широкого распространения (за исключением опять-таки отдельных регионов) и не способствуют в должной мере разрешению глобальной задачи по привлечению граждан и их средств к решению вопросов местного значения. Таким образом, законодательно установленные на сегодняшний день механизмы самообложения граждан и добровольных пожертвований не решают своей главной задачи, ради которой они и создавались.

В этой связи участники «круглого стола» констатируют, что в настоящее время формируется и получает всё большее распространение ещё один институт привлечения граждан к участию в софинансировании за счёт собственных средств проектов и мероприятий, отнесённых к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, при условии, что крайне важно, их финансового обеспечения в значительной части из соответствующих бюджетов – **институт инициативного (партиципаторного) бюджетирования.**

В складывающихся условиях социально-экономического развития Российской Федерации, её регионов и муниципалитетов, во взаимосвязи с продолжающимися процессами совершенствования организации местного самоуправления в нашей стране, направленными, среди прочего, на развитие институтов гражданского общества и привлечения жителей к управленческим процессам обеспечения своей жизнедеятельности, становится актуальным развитие инструментов финансовой обеспеченности и самостоятельности местных бюджетов, в том числе за счёт инновационных практик его софинансирования, включая привлечение средств граждан и юридических лиц для решения вопросов местного значения, эффект использования которых, по мнению участников «круглого стола», можно оценить и посредством включения соответствующего показателя в систему оценки эффективности деятельности как органов государственной власти субъектов Российской Федерации, так и органов местного самоуправления.

В этой связи участники «круглого стола» отмечают положительно складывающуюся практику «копирования» зарубежных перспективных методик, одной из которых и является партиципаторное бюджетирование (далее также – ПБ), на основе которого формируются

рычаги привлечения населения муниципальных образований к решению вопросов местного значения, в том числе через механизмы финансирования за счёт их средств расходов муниципальных бюджетов по его отдельным статьям.

Партисипаторное бюджетирование было впервые введено в 1989 году в бразильском городе Порту-Алегри. Сегодня эта практика успешно применяется в более чем 20 странах в Западной и Восточной Европе, США, Латинской Америке, Австралии, Новой Зеландии, Исландии, Южной Корее и Китае.

В 1990-е годы в мире происходит активное вовлечение стран в систему партисипаторного бюджетирования, которое идеологически подаётся как социальные проекты, которые после общественных обсуждений посредством голосования отбирают наиболее значимые для населения решения социально-экономических проблем с формированием бюджета на эти решения с привлечением финансовых средств населения.

Практики партисипаторного бюджетирования в европейских странах были инициированы, с одной стороны, с целью обеспечения социальной справедливости, с другой стороны, с целью возрождения традиций прямой демократии, укрепления гражданского общества, модернизации работы муниципальных служб и борьбы с коррупцией.

Свидетельством большого интереса к механизмам непосредственного участия граждан в обсуждении и финансировании вопросов местного значения является то, что ПБ реализуется сегодня в столицах многих зарубежных стран, например в таких, как Париж, Мадрид, Лиссабон, Варшава. Российская столица пока не присоединилась к их числу. Крупнейшим городом России, где реализуется ПБ, является г. Санкт-Петербург. Другой город федерального значения – Севастополь – планировал запуск ИБ в 2018 году.

Активное развитие и масштабирование ПБ продолжается в Европе с начала 2000-х. Временная шкала этого процесса выглядит следующим образом: 1994 год – запущена практика ПБ в г. Гротта-маре в Италии; 2001 год – ПБ внедряется в муниципалитетах Франции и Испании; 2002 год – во Франции принят закон о демократии на местном уровне; 2007 год – запущена Программа поддержки местных инициатив в России в Ставропольском крае; 2008 год – ПБ запущено в Лиссабоне; 2009 год – в Польше принят закон о сельских фондах для поддержки практик ПБ; 2014 год – в Париже запущена крупнейшая на сегодняшний день практика ПБ в Европе; 2016 год – в России развитие практик участия граждан в бюджетном процессе вышло на системный уровень благодаря совместным усилиям Министерства финансов Российской Федерации и Всемирно-

го банка; 2016 год – в Португалии запущена первая в мире практика ПБ национального уровня.

Говоря более подробно о данном зарубежном опыте, можно отметить, что Италия в 1994 году запустила первую в Европе и наиболее продолжительную по времени практику ПБ, реализуемую на территории г. Гроттамаре и в муниципалитетах региона Лацио. В настоящее время крупнейшая итальянская практика ПБ реализуется в Милане: в 2017–2018 годах общий бюджет практики составил более 4,5 млн евро, до 0,5 млн евро на проекты каждого из девяти внутригородских районов.

В Португалии реализуется 118 практик ПБ на местном уровне, а также первая в мире национальная программа ПБ.

Во Франции к 2017 году реализовывалось 61 практика ПБ с участием 4 млн человек и т. д.

Однако участники «круглого стола» отмечают, что нужно иметь в виду уровень доходов граждан, проживающих в отдельных странах Европы, менее высокие разрывы в группах с наиболее богатыми и наиболее бедными жителями страны, особенности стратификации и прочие особенности при тиражировании зарубежного опыта на реалии инициативного (партисипаторного) бюджетирования (далее также – ИБ), применяемого и распространяемого в Российской Федерации.

В России востребованность программ и проектов, предполагающих вовлечение населения в решение вопросов местного значения, во многом объясняется изменениями, которые происходили на местном уровне в позднесоветское и постсоветское время, когда стал возможным отход от старой централизованной структуры управления процессами на местном уровне.

Наибольшее влияние на формирование региональных практик ИБ в России оказали две модели: Программа поддержки местных инициатив (ППМИ) Всемирного банка и модель «партисипаторного бюджетирования» (ПБ), реализуемая проектной группой Европейского университета в Санкт-Петербурге при участии Фонда Кудрина по поддержке гражданских инициатив.

ППМИ – наиболее распространённая на сегодняшний день модель ИБ, она имеет самую продолжительную историю среди российских практик ИБ. Она была подготовлена и запущена в 2007 году в Ставропольском крае как одна из инициатив Всемирного банка в области социальной защиты населения, и в дальнейшем реализована при поддержке Всемирного банка в Кировской, Тверской, Нижегородской, Сахалинской областях, Хабаровском крае, Республиках Башкортостан, Северная Осетия – Алания, Саха (Якутия), Еврей-

ской автономной области. К важнейшим особенностям практики относятся выдвижение приоритетных проектов гражданами на общих собраниях населения, конкурсный характер отбора проектов на основании формализованных критериев, оценивающих степень поддержки проектов местными сообществами, и полная встроенность в национальную административную, бюджетную и правовую системы. Проекты ППМИ осуществляются на средства бюджетов субъектов Российской Федерации при обязательном софинансировании муниципалитетов, населения и местного бизнеса. В настоящее время модель ППМИ активно используется во многих субъектах Российской Федерации, в том числе без прямого участия Всемирного банка.

Модель партиципаторного бюджетирования (ПБ) реализуется в России с 2013 года, когда были запущены первые российские пилотные проекты – «Народный бюджет» в Череповце и «Я планирую бюджет» в Сосновом Бору. С 2014 года эксперимент был распространён на ряд муниципалитетов Кировской области. С 2016 года ПБ работает также в Санкт-Петербурге. В настоящее время практика внедрена в 13 городах и городских поселениях Ленинградской, Вологодской и Кировской областей. Помимо ППМИ и партиципаторного бюджетирования, в рамках ИБ развиваются отдельные региональные практики.

Данные мониторинга об опыте реализации инициативного бюджетирования за прошлые годы были сформированы в Докладе Министерства финансов Российской Федерации о лучшей практике развития инициативного бюджетирования в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях, которые свидетельствуют о значительном росте количества различных способов практической реализации инициативного бюджетирования в 2017 году по сравнению с 2016 годом (18 практик) и 2015 годом (17 практик).

По данным анализа за 2017 год, в 21 субъекте Российской Федерации применяется более одного такого способа реализации практики, предусматривающей участие граждан в бюджетных решениях. В 11 регионах было отмечено три и более различных видов практик, реализация которых осуществляется на региональном или муниципальном уровне: Республика Башкортостан, Республика Коми, Кемеровская, Костромская, Курганская области, Краснодарский край, Ленинградская, Оренбургская, Тамбовская области, Республика Татарстан, Ханты-Мансийский автономный округ – Югра.

Вместе с тем подход к организации ИБ в каждом из субъектов Российской Федерации индивидуален. Субъекты Российской Федерации, имеющие многолетний опыт развития инициативного бюджетирования, такие как Ставропольский край, Республика Карелия,

Тверская, Тульская, Нижегородская области, продолжают наращивать и развивать единственную практику, нормативное правовое и методическое обеспечение которой осуществляется на региональном уровне.

В отдельных субъектах Российской Федерации складывается комплекс различных практик, внедряются новые подходы как на региональном, так и на муниципальном уровнях. Среди них: Кировская область, Республики Башкортостан и Коми, Ульяновская, Оренбургская области.

В то же время в Ханты-Мансийском автономном округе и Кемеровской области процессы инициативного бюджетирования развиваются преимущественно на муниципальном уровне. Развитие ИБ в Пензенской и Липецкой областях, Краснодарском крае представлено муниципальными проектами.

Необходимость обобщения разнообразных практик привлечения граждан для решения вопросов местного значения, а также использование различных терминов, более характерных для зарубежного опыта («партиципаторное бюджетирование», «партиципаторное бюджетирование»), привела к появлению в России единого термина – «инициативное бюджетирование» (ИБ). В настоящее время развитие практик ИБ поддерживается Министерством финансов Российской Федерации на федеральном уровне. Эта работа ведётся в рамках реализации утверждённой в 2013 году Программы повышения эффективности управления общественными финансами. Было принято решение первоначально не создавать единую методичку для всех регионов. Вместо федеральной законодательной регламентации в сотрудничестве со Всемирным банком был разработан комплекс мероприятий по развитию партиципаторных практик при помощи обучения региональных и муниципальных органов власти и активных граждан.

По данным Министерства финансов Российской Федерации, в 2016 году в России было реализовано 8732 проекта ИБ. Их количество увеличилось по сравнению с 2015 годом в 3,3 раза. Стоимость реализованных проектов составила около 7 млрд рублей по сравнению с 2,4 млрд рублей годом ранее. Общий объём софинансирования средств государственных бюджетов со стороны муниципалитетов, граждан, бизнеса превысил 1,8 млрд рублей. В 2016 году 35 субъектов Российской Федерации заявили о реализации на их территории проектов ИБ, в ряде других регионов идёт подготовка к запуску таких практик.

По информации органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, полученной по запросу Минфина России о пре-

доставлении сведений об опыте реализации инициативного бюджетирования в 2017 году, за прошлый год в 57 субъектах Российской Федерации на проекты, отобранные с участием граждан или с учётом их мнения, было направлено в общей сложности 14,5 млрд рублей. Расходы бюджетов субъектов Российской Федерации оцениваются в объёме 7,7 млрд рублей, софинансирование населением и бизнесом – 1,1 млрд рублей. Общее количество проектов (включая те, реализация которых была продолжена в 2018 году) достигло 15 942.

Опыт Российской Федерации в сфере развития участия граждан в определении приоритетов расходования бюджетных средств был высоко оценён и на международном уровне. В 2018 году впервые опыт России был представлен в качестве лучшей практики в составе международной публикации «Надежда на демократию. 30 лет партисипаторного бюджетирования в мире». В 2018 году также впервые опыт российского региона – Республики Саха (Якутия) – по поддержке местных инициатив вышел в финал международного конкурса проектов партисипаторного бюджетирования среди 95 стран мира, проводимого международной организацией «International Observatory on Participatory Democracy» (IOPD).

С целью распространения лучшей практики в отдельных вопросах организации инициативного бюджетирования в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях в рамках мониторингового Доклада Минфина России были представлены 11 примеров практик, продемонстрировавших наилучшие результаты в 2017 году. Среди них можно отметить приоритетный проект Ярославской области «Решаем вместе!»; проект по поддержке местных инициатив Кировской области; инициативное бюджетирование в Республике Башкортостан; программа поддержки местных инициатив Республики Саха (Якутия); проект «Твой бюджет» в Санкт-Петербурге; конкурс «Берег Енисея» Красноярского края; программа ППМИ Ставропольского края; программа инициативного бюджетирования Алтайского края; проект «Народный бюджет» Республики Коми; проект «Я Планирую Бюджет» на территории Соснового Бора Ленинградской области и т. д.

При активной поддержке Комитета Совета Федерации по бюджету и финансовым рынкам проводится работа по поиску решения о нормативном закреплении основ инициативного бюджетирования в составе федерального законодательства. Минфином России был подготовлен проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Одновременно предлагается включить в Бюджетный кодекс Российской Федерации

положения, позволяющие урегулировать вопросы отражения и использования инициативных платежей при формировании местных бюджетов.

В июле 2018 года в рамках состоявшегося в Совете Федерации совещания на тему «О законодательном регулировании инициативного бюджетирования» было принято решение о создании рабочей группы по доработке указанного законопроекта с участием представителей органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, а также органов местного самоуправления и экспертного сообщества.

Более того, инициативное бюджетирование названо в числе мероприятий в рамках Основных направлений деятельности Правительства Российской Федерации до 2024 года. Также инициативное бюджетирование вошло в основные мероприятия государственной программы Российской Федерации «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков», утверждённой постановлением Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 г. № 320.

Типология реализованных проектов охватывает список вопросов местного значения, определённый в Федеральном законе № 131-ФЗ. В частности, это такие проекты как создание и ремонт дорог и тротуаров, систем водоснабжения, детских и спортивных площадок, домов культуры, общественных пространств.

Как правило, программы ИБ инициатируются региональными органами власти. При этом существенную роль в принятии решения играет позиция высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), а также регионального министерства финансов, хотя организаторами могут выступать и другие профильные министерства.

Участники «круглого стола» отмечают, что заинтересованность регионов в практиках ИБ объясняется несколькими причинами: оно оказалось важным ресурсом развития местного самоуправления в городских и сельских поселениях, которые именно через региональные программы ИБ получили средства на реализацию давно ожидаемого «бюджета развития» своих территорий, стало инструментом повышения эффективности бюджетных расходов, а также привело к комплексу дополнительных социальных, экономических, управленческих эффектов.

Заслуживает внимания и опыт реализации мероприятий подпрограммы «Устойчивое развитие сельских территорий» Государственной

программы развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013–2020 годы, утверждённой постановлением Правительства Российской Федерации от 14 июля 2012 г. № 717, по грантовой поддержке местных инициатив граждан, проживающих в сельской местности.

Целями реализации мероприятий по грантовой поддержке местных инициатив граждан, проживающих в сельской местности, являются:

- активизация участия сельского населения в реализации общественно значимых проектов;

- мобилизация собственных материальных, трудовых и финансовых ресурсов граждан, их объединений, общественных организаций, предпринимательского сообщества, муниципальных образований в целях местного развития;

- формирование и развитие в сельской местности институтов гражданского общества, способствующих созданию условий для устойчивого развития сельских территорий.

Финансирование этого направления в рамках подпрограммы осуществляется в форме субсидий, выделяемых из федерального и региональных бюджетов (не более 2 млн рублей) органам местного самоуправления (или территориальным общественным самоуправлениям) на реализацию проектов, отобранных на конкурсной основе, и составляет не более 60 % от общей стоимости проекта, остальную часть (40 %) должны привлечь сами жители: финансовыми ресурсами или трудовым участием.

Реализация мероприятия по поощрению гражданских инициатив предусмотрена и в Концепции устойчивого развития сельских территорий Российской Федерации до 2020 года, утверждённой распоряжением Правительства Российской Федерации от 30 ноября 2010 г. № 2136-р (далее – Концепция).

Включению мероприятия по грантовой поддержке инициатив граждан в подпрограмму, являющуюся одним из механизмов реализации Концепции, послужило ежегодное Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию в 2013 году, в котором была выражена необходимость поддержки гражданской активности на местах, в муниципалитетах, которая даст возможность сельским жителям принимать участие в решении повседневных вопросов, определяющих качество жизни.

В этих целях в ряде регионов (Тамбовская, Тульская, Кировская, Архангельская, Иркутская области, Алтайский, Ставропольский, Красноярский края и другие) уже ранее стартовали проекты поддержки местных инициатив («Народная инициатива», «Народный бюджет» и другие).

Проекты, претендующие на получение грантовой поддержки в рамках подпрограммы, могут быть разработаны жителями сельских населённых пунктов и их объединениями, сельскими муниципальными образованиями, органами территориального общественного самоуправления и действующими на их территориях хозяйствующими субъектами.

Обязательным условием грантовой поддержки проектов является доленое участие в реализации проекта сельского сообщества. Местные сообщества могут принимать участие в реализации своих, прошедших конкурсный отбор проектов не только путём финансовых затрат, но и посредством трудового вклада, а также использования собственных технических средств, оборудования, зданий и сооружений. Приветствуется привлечение внебюджетных ресурсов, участие местного бизнес-сообщества, всех заинтересованных в устойчивом развитии конкретного сельского поселения.

В 2014–2017 годах 53 субъекта Российской Федерации приняли участие в мероприятии по грантовой поддержке местных инициатив граждан.

Объём финансирования за счёт всех источников составил 1078,21 млн рублей, в том числе из федерального бюджета – 294,71 млн рублей, консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации – 476,74 млн рублей, внебюджетных источников – 306,76 млн рублей.

За период 2014–2017 годов реализовано 1287 проектов местных инициатив граждан, проживающих в сельской местности, получивших грантовую поддержку. К регионам, в которых реализовано наибольшее количество проектов, можно отнести: Ульяновскую область – 273 проекта, Вологодскую область – 125 проектов, Алтайский край – 101 проект, Иркутскую область – 79 проектов, Пензенскую область – 78 проектов, Республику Крым – 60 проектов и ряд других.

По данным субъектов Российской Федерации для реализации проектов привлекается ежегодно более 50 тысяч сельских жителей, от 500 до 600 тысяч местных жителей получают реальную пользу от осуществлённой инициативы.

В 2018 году в мероприятии по грантовой поддержке принимают участие 54 субъекта Российской Федерации, до конца года планируется реализовать 269 проектов.

Объём финансирования в этом году за счёт всех источников составляет 252,2 млн рублей, в том числе из федерального бюджета – 76,5 млн рублей, бюджетов субъектов Российской Федерации – 86,9 млн рублей, местных бюджетов – 33,1 млн рублей, внебюджетных источников – 55,7 млн рублей.

Ежегодно отмечается тенденция к росту числа субъектов Российской Федерации, участвующих в реализации мероприятия, а также увеличиваются объёмы финансирования проектов за счёт средств региональных бюджетов. Уже на 2019 год заявили на участие в мероприятии 58 субъектов Российской Федерации. Проектом закона о федеральном бюджете Российской Федерации на 2019 год и плановый период 2020 и 2021 годов на данные цели предусмотрены средства федерального бюджета в размере 72,4 млн рублей.

Опыт реализации мероприятий по грантовой поддержке местных инициатив сельских граждан в субъектах Российской Федерации показал эффективность такого вида поддержки, поскольку данный механизм позволяет объединить финансовые ресурсы бюджетов всех уровней, средства физических и юридических лиц и направить их на решение социально значимых проблем.

Активизация человеческого потенциала, проживающего на сельских территориях, формирование установки на социальную активность и мобильность сельского населения обеспечивается эффективным местным самоуправлением, помогающим в распространении информации, разработке проектов, подготовке заявок на получение грантов, обеспечивающие обратную связь с органами управления АПК субъектов Российской Федерации.

По информации Министерства сельского хозяйства Российской Федерации планируется и в дальнейшем продолжать реализацию данного мероприятия, которое доказало свою востребованность и эффективность в плане поддержки небольших, локальных проектов по развитию сельских территорий.

Учитывая вышеуказанный положительный опыт и востребованность описанных институтов и мероприятий, участники «круглого стола» считают, что в настоящее время необходимо дальнейшее формирование комплекса мер государственной поддержки данных направлений, одним из результатов которого должно стать законодательное закрепление основ инициативного бюджетирования, а также развитие «экосистемы гражданского участия».

Говоря о нормативно-правовом регулировании инициативного бюджетирования на настоящем этапе времени участники «круглого стола» констатируют, что данное регулирование происходит путём принятия региональных и муниципальных правовых актов. Зачастую инициативное бюджетирование в региональном законодательстве рассматривается на основе Федерального закона № 131-ФЗ как иная форма непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия в его осуществлении (статья 33).

Например, подобные законы, регламентирующие реализацию проектов с использованием инициативного бюджетирования, приняты в Пермском крае, Ленинградской, Московской, Кемеровской областях.

На 2017 год непосредственное применение практики инициативного бюджетирования закреплено в законодательных и распорядительных актах более 16 субъектов Российской Федерации, к числу которых, например, относятся:

- Закон Ленинградской области от 14 декабря 2012 г. № 95-оз «О содействии развитию на части территорий муниципальных образований Ленинградской области иных форм местного самоуправления»;

- постановление правительства Кировской области от 6 декабря 2009 г. № 33/481 «О реализации проекта по поддержке местных инициатив в Кировской области»;

- постановление правительства Ульяновской области от 11 декабря 2015 г. № 655-П «О реализации на территории Ульяновской области проектов развития муниципальных образований Ульяновской области, подготовленных на основе местных инициатив граждан»;

- указ губернатора Алтайского края от 13 мая 2014 г. № 60 «О грантах губернатора Алтайского края на поддержку местных инициатив» и другие.

Принятие данных и подобных актов в субъектах Российской Федерации было также обусловлено и применением проектно-ориентированного подхода к регулированию социально-экономических отношений, который можно проиллюстрировать на примере Республики Башкортостан, где нормативно-правовые акты, направленные на реализацию и поддержку местных инициатив, были основаны на региональных документах стратегического планирования.

При этом участники «круглого стола» обращают внимание на факт отсутствия нормативного определения понятия «инициативного бюджетирования», а также непосредственного правового закрепления данного института на федеральном уровне.

Одновременно следует отметить, что само слово «бюджетирование» в указанном словосочетании означает «бюджетное планирование» (составление бюджета) и часто используется в теории управления общественными финансами при заимствовании иностранных терминов: программно-целевое бюджетирование, бюджетирование, ориентированное на результат, тендерное бюджетирование, бюджетирование по целевым группам населения и др.

Кроме того, законодательство Российской Федерации, в том числе бюджетное, не выделяет отдельные виды бюджетирования, указанные технологии бюджетного планирования встраиваются в бюджет-

ный процесс с помощью отдельных инструментов: государственных (муниципальных) программ, обоснований бюджетных ассигнований, государственных (муниципальных) заданий и т. д., наличие которых свидетельствует о применении соответствующих технологий при планировании бюджета.

В этой связи введение в законодательство Российской Федерации непосредственно термина «инициативное бюджетирование» представляется не совсем корректным, в связи с чем предлагается рассмотреть альтернативный подход, в частности, использование термина **«проектная инициатива граждан»**.

При этом, как представляется участникам «круглого стола», раскрытие основных признаков и критериев, присущих инициативному бюджетированию, позволяет следующим образом определить данное понятие: **«Проектная инициатива граждан – местное инициативное бюджетирование, включающее совокупность прав и способов инициативного участия жителей муниципального образования непосредственно, а также через ТОСы и иные организованные формы осуществления местного самоуправления в инициировании и выборе приоритетных направлений развития своей территории, подлежащих обеспечению и финансированию за счёт расходов местных бюджетов (в части решения вопросов местного значения и исполнения иных полномочий органов местного самоуправления, предусмотренных отраслевым законодательством, так и относящихся к правам органов местного самоуправления), с возможностью их софинансирования за счёт средств граждан, с одной стороны, регионального и в отдельных случаях федерального бюджетов, с другой, через проведение, в том числе, общественного контроля за их обеспечением и осуществлением. Важнейшим свойством проектной инициативы граждан должно являться право граждан и их объединений на инициирование и выбор проектов в рамках решения вопросов местного значения, исполнения полномочий и прав местного самоуправления.**

При этом стоит отметить, что софинансирование указанных проектов за счёт средств федерального бюджета целесообразно **только** при реализации проектов, имеющих общедоупольное значение (например, строительство моста, аэропорта и т. п.).

Как полагают участники «круглого стола» данное понятие и его общие правовые основы следует закрепить в главе 5 Федерального закона № 131-ФЗ, устанавливающей формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия населения в осуществлении местного самоуправления. При этом под «иными организованными формами осуществле-

ния местного самоуправления», в контексте данного определения, следует понимать установленные в действующем законодательстве формы организации местных сообществ, к которым относятся добровольческие (волонтерские) организации, старосты сельских населённых пунктов, иные организованные местные сообщества, действующие на территории муниципального образования и участвующие в решении вопросов местного значения, исполнении иных полномочий и прав местного самоуправления, которые, в свою очередь, вместе с ТОСами могут институироваться в местные общественные палаты (советы), прежде всего для выдвижения общественных инициатив и осуществления общественного контроля за их реализацией, в том числе при применении механизмов инициативного бюджетирования.

Как представляется, данное предложение координирует с позицией Комитета Совета Федерации по бюджету и финансовым рынкам, который 18 июля 2018 года провёл совещание по вопросу законодательного регулирования инициативного бюджетирования с участием представителей Министерства юстиции Российской Федерации, Министерства финансов Российской Федерации, Министерства экономического развития Российской Федерации и органов государственной власти субъектов Российской Федерации. На данном совещании был рассмотрен вопрос о внесении в главу 8 Федерального закона № 131-ФЗ наряду со средствами самообложения граждан понятия «инициативных платежей». Данное предложение поддерживается участниками «круглого стола», наряду с предложением о внесении корреспондирующих изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации.

Во многом, появление региональных законов в области инициативного бюджетирования вызвано, по мнению региональных властей, отсутствием федерального законодательства в данной сфере. В то же время, участники «круглого стола» отмечают, что сложилась и позиция о том, что инициативное бюджетирование одна из «технологий бюджетирования», не требующая принятия самостоятельного федерального закона. Однако, по итогам заседания Совета при Президенте Российской Федерации по развитию местного самоуправления, прошедшего 5 августа 2017 года, Президентом Российской Федерации В. В. Путиным было дано поручение Правительству Российской Федерации разработать правовые основы «инициативного бюджетирования».

В соответствии с данным поручением Министерством финансов Российской Федерации, совместно с Министерством юстиции Российской Федерации были подготовлены соответствующие проекты федеральных законов, доработанные позднее, в том чис-

ле по итогам деятельности рабочей группы, созданной Комитетом Совета Федерации по бюджету и финансовым рынкам с участием представителей органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, а также органов местного самоуправления и экспертного сообщества.

Участники «круглого стола» отмечают, что в доработанных вариантах законопроектов в основной своей части отражены вышеуказанные предложения, и с учётом их обсуждения считают целесообразным:

1) закрепить в главе 5 Федерального закона № 131-ФЗ понятие «проектная инициатива граждан» как местное инициативное бюджетирование с учётом вышеизложенного предложения по его определению;

2) ввести в главу 8 Федерального закона № 131-ФЗ наряду со средствами самообложения граждан понятие «инициативных платежей», под которыми понимаются денежные средства граждан, индивидуальных предпринимателей и юридических лиц, образованных в соответствии с законодательством Российской Федерации, уплачиваемые на добровольной основе и зачисляемые в местный бюджет в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации в целях реализации инициатив жителей по решению конкретных вопросов местного значения, исполнению иных полномочий органов местного самоуправления, предусмотренных отраслевым законодательством, а также реализации прав органов местного самоуправления на решение вопросов, не отнесённых к вопросам местного значения, имеющих приоритетное значение для жителей муниципального образования или его части;

3) предусмотреть, что направления расходования инициативных платежей, механизм общественного и публично-правового (самоуправленческого) контроля за их расходованием, устанавливаются нормативным правовым актом представительного органа муниципального образования (решением схода граждан, осуществляющего полномочия представительного органа).

Наряду с этим отдельным законопроектом «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации» необходимо включить в соответствующие статьи БК РФ следующие положения об инициативных платежах:

1) закрепление механизмов возможного софинансирования проектов и программ проектной инициативы граждан (местного инициативного бюджетирования) соответственно за счёт средств местных

бюджетов, бюджетов субъектов Российской Федерации и федерального бюджета;

2) исключение инициативных платежей из принципа общего (совокупного) покрытия расходов бюджетов, которое позволит обеспечить направление указанных средств исключительно на реализацию инициатив жителей по решению конкретных вопросов местного значения, исполнению иных полномочий и реализацию предоставленных прав на решение вопросов, не отнесённых к вопросам местного значения;

3) введение нормы о зачислении инициативных платежей в доходы муниципальных образований в качестве неналоговых доходов бюджетов, наряду со средствами самообложения граждан и добровольными пожертвованиями.

Кроме того, участники «круглого стола» полагают важным:

– разработать план мероприятий по использованию потенциала инициативного бюджетирования как инструмента финансирования местного самоуправления и территориального общественного самоуправления при решении вопросов местного значения, исполнении иных полномочий, предусмотренных отраслевым законодательством, и реализации предоставленных прав на решение вопросов, не отнесённых к вопросам местного значения;

– рассмотреть возможность расширения использования методологии инициативного бюджетирования при составлении и реализации государственных программ и приоритетных проектов при решении вопросов местного значения, исполнении иных полномочий, предусмотренных отраслевым законодательством, и реализации предоставленных прав на решение вопросов, не отнесённых к вопросам местного значения, также и за счёт частичного софинансирования из средств федерального бюджета;

– рассмотреть возможность корректировки порядка использования в 2019–2021 годах субсидий, выделяемых бюджетам субъектов Российской Федерации в рамках приоритетного проекта «Формирование комфортной городской среды» в части предоставления субъектам Российской Федерации права самостоятельно определять условия и порядок отбора проектов в сфере благоустройства территорий муниципальных образований в целях обеспечения эффективного использования бюджетных средств и применения методов инициативного бюджетирования.

Участники «круглого стола» также отмечают, что наряду с закреплением самого права граждан на участие в проектах местного ини-

циативного бюджетирования, должны быть закреплены также право выбора гражданами приоритетных муниципальных нужд в форме выдвижения и выбора проектов инициативного бюджетирования, подлежащих реализации, а также, что не менее важно, право граждан на действенный общественный контроль за реализацией их инициатив.

При этом участники «круглого стола» обращают внимание, что правовые особенности общественного контроля за реализацией проектов инициативного бюджетирования обусловлены тем, что данные проекты осуществляются в рамках муниципальных закупок.

Правила общественного контроля установлены Федеральным законом от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 212-ФЗ). Однако Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее – Федеральный закон № 44-ФЗ) устанавливает специальный правовой режим в отношении правил общественного контроля в сфере муниципальных закупок. То есть де-юре общественный контроль закупок осуществляется исключительно в соответствии со статьёй 102 Федерального закона № 44-ФЗ. Поскольку данным законом установлен закрытый перечень мероприятий, совершаемых в рамках общественного контроля закупок, то субъекты контроля (граждане и общественные объединения, организации) не вправе осуществлять «выездные» проверки, «камеральные проверки» с запросом дополнительных документов о ходе реализации закупки, а также обращаться с запросами к подрядчикам и поставщикам. Таким образом, эффективность мероприятий общественного контроля существенно снижается по причине их формальности, поскольку актуальное правовое регулирование не предоставляет доступа гражданам и общественным организациям к объекту контроля, в том числе в рамках реализации проектов инициативного бюджетирования.

В этой связи участники «круглого стола» считают необходимым рассмотрение в ближайшей перспективе вопроса о выработке действенных механизмов осуществления общественного контроля за реализацией проектов инициативного бюджетирования, в том числе путём внесения изменений в Федеральный закон от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» в части отнесения организованных местных сообществ (прежде всего, организованных местных сообществ, пользующихся доверием граждан, а также ТОСов, сельских старост), наряду с общественными палатами (советами) муниципальных образований, к субъектам общественного контроля.

При этом инициативное бюджетирование можно рассматривать в качестве механизма устойчивого взаимодействия между населением, органами местного самоуправления и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, реализации публично-правовыми образованиями закреплённых за ними полномочий, устранения дифференциации в уровне бюджетной обеспеченности муниципальных образований, обеспечения сбалансированности региональных и местных бюджетов. В связи с этим на практике проекты обеспечиваются в рамках софинансирования муниципальных образований бюджетом субъекта Российской Федерации в соответствии с существующим в регионе нормативно-правовым регулированием межбюджетных отношений.

Для эффективной реализации проектов инициативного бюджетирования необходима дальнейшая оптимизация механизмов их финансирования, предполагающая, среди прочего, софинансирование государственных программ субъектов Российской Федерации, направленных на развитие инициативного бюджетирования, за счёт средств федерального бюджета, в частности при реализации проектов, имеющих общедоказательное значение.

В этой связи участники «круглого стола» отмечают, что 19 июля 2018 года в БК РФ были внесены изменения, предусматривающие создание в структуре федерального бюджета Фонда развития. Согласно Бюджетному кодексу под Фондом развития понимается часть средств федерального бюджета, которая будет являться источником формирования бюджетных ассигнований на финансовое обеспечение мероприятий государственных программ Российской Федерации. Предельный объём Фонда развития будет устанавливаться ежегодно федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период, до достижения в 2024 году суммы до трёх с половиной триллионов рублей. Вместе с тем, к настоящему моменту принципы, порядок и условия финансового обеспечения указанных мероприятий из Фонда развития в БК РФ не установлены. Поэтому оценить его значение и эффективность для укрепления финансовой системы страны пока не представляется возможным.

При этом, к сожалению, в настоящее время в БК РФ не упоминается о фондах (бюджетах) развития регионов и муниципалитетов, что препятствует их созданию в региональных и местных бюджетах и лишает органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления важнейшего финансового инструмента для обеспечений комплексного и устойчивого социально-экономического развития регионов и муниципалитетов на основе до-

кументов стратегического планирования, в том числе и через проекты инициативного бюджетирования.

В этой связи участникам «круглого стола» представляется своевременным и целесообразным рассмотрение вопроса об использовании ресурсов федерального Фонда развития для финансирования государственных программ субъектов Российской Федерации, направленных на развитие инициативного бюджетирования, по крайней мере до момента создания фондов (бюджетов) развития субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, а также при реализации проектов, имеющих общегосударственное значение.

Помимо программ ИБ, реализуемых в субъектах Российской Федерации, вовлечение граждан в бюджетный процесс для решения вопросов местного значения чаще всего происходит в форме смежных практик: публичных слушаний, организации территориального общественного самоуправления (ТОС), функционирования института сельских старост, практики самообложения граждан. Для реализации внебюджетных, частных инициатив граждан активно используется механизм привлечения средств через краудсорсинг. Каждая из перечисленных практик имеет собственные цели, задачи, сферу применения, законодательное регулирование, но не относится непосредственно к практикам ИБ.

Однако, участники «круглого стола» полагают, что инициативное бюджетирование, равно как и указанные смежные практики, обладают несомненным потенциалом развития гражданской инициативы в процессе взаимодействия власти и общества.

Наработанные в субъектах Российской Федерации подходы к вовлечению граждан можно рассматривать как благоприятный фактор появления новых региональных программ ИБ. Каждая из указанных смежных практик ИБ обладает значительным потенциалом для проектирования оригинальных инструментов и запуска новых программ ИБ на региональном уровне. Существующие практики могут встраиваться как элементы и инструменты в проектируемые программы ИБ, либо отдельные процедуры ИБ будут интегрироваться в успешно работающие практики (как, например, институт сельских старост в Ленинградской области, ТОС в Архангельской области, Ханты-Мансийском автономном округе, самообложение в Республике Татарстан).

Участникам «круглого стола» представляется правильным, чтобы каждый из субъектов Российской Федерации искал и реализовывал собственные инновационные подходы к активизации населения для вовлечения в местное самоуправление и бюджетный процесс, опираясь на местный опыт решения значимых для региона проблем.

Системный взгляд на комплекс проблем, возможностей и недостатков отдельных инструментов и форм местного самоуправления, реализуемых в Российской Федерации, а также анализ общемировых трендов в вопросах вовлечения граждан в бюджетные решения, позволяет сделать вывод о том, что ИБ может стать формой общественного участия, в которую способны интегрироваться указанные выше практики.

Основой любой практики инициативного бюджетирования является партисипаторный механизм – комплекс действий, выстроенных на основании последовательных процедур непосредственного участия граждан и предпринимательского сообщества в развитии общественной инфраструктуры. В свою очередь основой партисипаторного механизма является процедура участия граждан – последовательность действий, обеспечивающих вовлеченность граждан в процесс принятия и реализации решений в рамках программ развития инициативного бюджетирования.

Возможность влиять на процесс выделения бюджетных средств для решения наиболее острых проблем, волнующих граждан, непосредственное участие в процессах обсуждения и реализации проектов – ключевые мотивы, обеспечивающие вовлеченность граждан в практики инициативного бюджетирования. Успешность реализации проектов инициативного бюджетирования зависит от того, был ли учтён данный мотивационный комплекс. В случае, если граждане не почувствовали вовлеченность в процесс принятия решения, его эффективность стремительно уменьшается.

В этой связи участникам «круглого стола» представляется необходимым по максимуму использовать наработанный положительный опыт деятельности и потенциал территориального общественного самоуправления (ТОС), как наиболее развитого и распространённого общественного института на территории нашей страны, но используя при этом в совокупности и другие институты самоорганизации граждан.

Институт ТОС, как показывает многолетняя практика, является существенным и достаточно действенным инструментом для привлечения граждан к решению вопросов их непосредственного жизнеобеспечения по месту жительства и привлечения внебюджетных ресурсов для этого, в том числе и через механизмы инициативного бюджетирования. Наиболее эффективны ТОС в таких направлениях деятельности, как благоустройство территории; организация спортивных мероприятий; строительство и реконструкция детских площадок и дворовых спортивных комплексов; проведение дворовых праздников; строительство и ремонт коммунальной инфраструктуры; совместная работа с органа-

ми полиции по профилактике правонарушений; работа с ветеранами; организация досуга населения; социальная поддержка и т. д.

При этом инициативное бюджетирование способно не только стать действенным инструментом финансирования ТОС, но и придать последнему серьёзный импульс к развитию. ТОС, в свою очередь, можно рассматривать как фактор появления новых региональных и местных программ инициативного бюджетирования.

При этом участникам «круглого стола» одними из главных препятствий на пути развития территориального общественного самоуправления видится отсутствие механизмов прямого доступа ТОС к бюджетным средствам, а также не получившее широкого развития практика применения самообложения граждан. В этой связи можно наблюдать (что подтверждается представленными регионами в ходе подготовки к «круглому столу» материалами), что со стороны ТОС есть большой интерес к инициативному бюджетированию. Следовательно нужно менять акценты, чтобы инициативное бюджетирование стало одним из важных инструментов финансирования деятельности ТОС, придав тем самым новый вектор их развитию. В этой связи участники «круглого стола» обращают внимание, что в настоящий момент нет никаких препятствий для участия ТОС в программах инициативного бюджетирования, так как в большинстве своём ТОС – это та же самая инициативная группа граждан. Но при этом весьма важно координировать и направлять в нужное русло эту работу.

В этой связи участникам «круглого стола» представляется, что в данном контексте заслуживает внимания созданная в январе 2016 года под эгидой ОКМО Общенациональная Ассоциация территориального общественного самоуправления (ОАТОС).

Основная задача объединить в этой Ассоциации всё реальное движение ТОСов, которое есть в стране. А это более двадцати семи с половиной тысяч ТОСов более чем в сорока субъектах Российской Федерации.

Более того, по мнению участников «круглого стола» данная Ассоциация могла бы выполнять функцию координатора, обобщающего и тиражирующего лучшие практики участия ТОС в реализации проектов инициативного бюджетирования, в том числе в сфере благоустройства территорий муниципалитетов, в вопросах формирования комфортной городской среды, и в целом ряде иных направлений, так как ТОСы являются непосредственными и самыми активными участниками этих процессов.

Для достижения указанных целей представляется необходимым:

– расширение перечня отраслей, в которых реализуются приоритетные проекты с механизмами инициативного бюджетирования,

в том числе с участием средств федерального бюджета на принципах софинансирования;

– корректировка порядка использования субсидий, выделяемых бюджетам регионов в рамках приоритетного проекта «Формирование комфортной городской среды», с целью привлечения к его реализации местных сообществ (ТОСов, местных общественных объединений, добровольческих (волонтерских) организаций и т. д.), на основе принципов инициативного бюджетирования *(то есть, предполагающее непосредственное участие местных сообществ в выдвижении проектов, их отборе, реализации и участии в общественном контроле)*.

Кроме того, участникам «круглого стола» представляется целесообразным **включение в показатели оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов, а также в показатели результативности стратегий и программ развития регионов и муниципальных образований такого показателя, как «Включенность граждан в реализацию общественно-полезных проектов, в инициативное бюджетирование».**

Участники «круглого стола» также считают необходимым изучение и распространение положительных практик между регионами и муниципальными образованиями Российской Федерации. Координатором данного процесса должны выступать федеральный центр компетенций, координационный центр развития практик участия населения в решении вопросов социально-экономического развития территорий, реализуемых в рамках государственных программ Российской Федерации и приоритетных проектов, на базе Центра инициативного бюджетирования Научно-исследовательского финансового института Министерства финансов Российской Федерации (НИФИ Минфина России), с одновременным использованием потенциала Общероссийского Конгресса муниципальных образований (ОКМО), Всероссийского совета местного самоуправления (ВСМС) и Общенациональной Ассоциации территориального общественного самоуправления (ОАТОС).

На основании изложенного, с учётом состоявшегося обсуждения, участники «круглого стола» считают необходимым рекомендовать:

1. Государственной Думе, Совету Федерации Федерального Собрания Российской Федерации и Правительству Российской Федерации рассмотреть возможность:

а) ускорения внесения в Государственную Думу и рассмотрения Государственной Думой и Советом Федерации Федерального

Собрания Российской Федерации проектов федеральных законов «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации», предусматривающих:

– закрепление в главе 5 Федерального закона № 131-ФЗ понятия **«Проектная инициатива граждан – местное инициативное бюджетирование, включающее совокупность прав и способов инициативного участия жителей муниципального образования непосредственно, а также через ТОСы и иные организованные формы осуществления местного самоуправления в инициировании и выборе приоритетных направлений развития своей территории, подлежащих обеспечению и финансированию за счёт расходов местных бюджетов (в части решения вопросов местного значения и исполнения иных полномочий органов местного самоуправления, предусмотренных отраслевым законодательством, так и относящихся к правам органов местного самоуправления), с возможностью их софинансирования за счёт средств граждан, с одной стороны, регионального и в отдельных случаях федерального бюджетов, с другой, через проведение, в том числе, общественного контроля за их обеспечением и осуществлением»;**

– закрепление в главе 8 Федерального закона № 131-ФЗ наряду со средствами самообложения граждан понятия «инициативных платежей», под которыми понимаются денежные средства граждан, индивидуальных предпринимателей и юридических лиц, образованных в соответствии с законодательством Российской Федерации, уплачиваемые на добровольной основе и зачисляемые в местный бюджет в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации в целях реализации инициатив жителей по решению конкретных вопросов местного значения, исполнению иных полномочий органов местного самоуправления, предусмотренных отраслевым законодательством, а также реализации прав органов местного самоуправления на решение вопросов, не отнесённых к вопросам местного значения, имеющих приоритетное значение для жителей муниципального образования или его части;

– включение в Федеральный закон № 131-ФЗ положения, определяющего, что направления расходования инициативных платежей, механизм общественного и публично-правового (самоуправленческого) контроля за их расходованием, устанавливаются нормативным правовым актом представительного органа муниципального образования (решением схода граждан, осуществляющего полномочия представительного органа);

– закрепление в Бюджетном кодексе Российской Федерации механизмов возможного софинансирования проектов и программ инициативного бюджетирования соответственно за счёт средств местных бюджетов, бюджетов субъектов Российской Федерации и, возможно, федерального бюджета при реализации проектов, имеющих общедеральное значение;

– введение в Бюджетный кодекс Российской Федерации нормы об исключении инициативных платежей из принципа общего (совокупного) покрытия расходов бюджетов, которая позволит обеспечить направление указанных средств исключительно на реализацию инициатив жителей по решению конкретных вопросов местного значения, исполнению иных полномочий и реализацию предоставленных прав на решение вопросов, не отнесённых к вопросам местного значения;

– введение в Бюджетный кодекс Российской Федерации нормы о зачислении инициативных платежей в доходы муниципальных образований в качестве неналоговых доходов бюджетов, наряду со средствами самообложения граждан и добровольными пожертвованиями;

б) законодательного решения вопроса о выработке действенных механизмов осуществления общественного контроля за реализацией проектов инициативного бюджетирования, в том числе путём внесения соответствующих изменений в Федеральный закон от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» в части отнесения организованных местных сообществ (прежде всего, организованных местных сообществ, пользующихся доверием граждан, а также ТОСов, старост сельских населённых пунктов), наряду с общественными палатами (советами) муниципальных образований, к субъектам общественного контроля;

в) разработки плана мероприятий по использованию потенциала инициативного бюджетирования как инструмента финансирования местного самоуправления и территориального общественного самоуправления при решении вопросов местного значения, исполнении иных полномочий, предусмотренных отраслевым законодательством, и реализации предоставленных прав на решение вопросов, не отнесённых к вопросам местного значения.

2. Правительству Российской Федерации рассмотреть возможность:

а) расширения перечня отраслей, в которых реализуются приоритетные проекты с механизмами инициативного бюджетирования;

б) расширения использования методологии инициативного бюджетирования при составлении и реализации государственных про-

грамм и приоритетных проектов при решении вопросов местного значения, исполнении иных полномочий, предусмотренных отраслевым законодательством, и реализации предоставленных прав на решение вопросов, не отнесённых к вопросам местного значения, в том числе за счёт частичного софинансирования из средств федерального бюджета при реализации проектов, имеющих общедоказательное значение, а также включения практик инициативного бюджетирования в методологию формирования государственных программ в качестве инструмента достижения их показателей;

в) корректировки порядка использования в 2019–2021 годах субсидий, выделяемых бюджетам субъектов Российской Федерации в рамках приоритетного проекта «Формирование комфортной городской среды», утверждённого постановлением Правительства Российской Федерации от 10 февраля 2017 г. № 169, в части предоставления субъектам Российской Федерации права самостоятельно определять условия и порядок отбора проектов в сфере благоустройства территорий муниципальных образований в целях обеспечения эффективного использования бюджетных средств и применения методов инициативного бюджетирования, а также с целью привлечения к реализации проектов в сфере благоустройства территорий муниципальных образований местных сообществ (ТОСов, местных общественных объединений, добровольческих (волонтёрских) организаций и т. д.) на основе принципов инициативного бюджетирования (предполагающего непосредственное участие местных сообществ в выдвижении проектов, их отборе, реализации и участии в общественном контроле за их реализацией);

г) включения в перечень дополнительных показателей для оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов, утверждённый постановлением Правительства Российской Федерации от 17 декабря 2012 г. № 1317 «О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 28 апреля 2008 г. № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов» и подпункта «и» пункта 2 Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления», такого показателя, как «Включенность граждан в реализацию общественно-полезных проектов, в инициативное бюджетирование»;

д) подготовки предложений по дополнению перечня показателей для оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, утверждённого Указом Президента Российской Федерации от 14 ноября 2017 г. № 548

«Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации», показателями, связанными с внедрением и реализацией на территориях регионов и муниципальных проектов и программ инициативного бюджетирования;

е) реализации основных положений резолюции Международного форума стран БРИКС «Вовлечение граждан в развитие общественной инфраструктуры», состоявшегося 21–22 сентября 2017 года, в г. Уфе (Республика Башкортостан);

ж) создания федерального центра компетенций, координационного центра развития практик участия населения в решении вопросов социально-экономического развития территорий, реализуемых в рамках государственных программ Российской Федерации и приоритетных проектов, на базе Центра инициативного бюджетирования Научно-исследовательского финансового института Минфина России, при участии профильных комитетов Государственной Думы и Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации и с использованием потенциала Общероссийского конгресса муниципальных образований (ОКМО), Всероссийского совета местного самоуправления (ВСМС) и Общенациональной Ассоциации территориального общественного самоуправления (ОАТОС);

з) разработки мероприятий по стимулированию органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в целях активизации работы по внедрению и развитию практик инициативного бюджетирования.

3. Министерству финансов Российской Федерации совместно с Научно-исследовательским финансовым институтом Министерства финансов Российской Федерации рассмотреть возможность подготовки предложений по:

а) оптимизации механизмов финансирования проектов инициативного бюджетирования, предполагающей, среди прочего, софинансирование в 2020–2021 годах государственных программ субъектов Российской Федерации, направленных на развитие инициативного бюджетирования;

б) использованию ресурсов и средств федерального Фонда развития для софинансирования государственных программ субъектов Российской Федерации, направленных на развитие инициативного бюджетирования и связанных с реализацией проектов, имеющих общегосударственное значение;

в) разработке методических рекомендаций для органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, организованных местных сообществ и граждан

по подготовке и реализации государственных (муниципальных) программ и проектов инициативного бюджетирования;

г) выработке механизмов «горизонтального субсидирования», предусматривающего выделение субсидий из бюджета субъекта Российской Федерации (муниципального образования) бюджету другого субъекта Российской Федерации (муниципального образования), с целью финансирования исполнения полномочий субъекта Российской Федерации (муниципального образования), выделяющего субсидию, на территории другого субъекта Российской Федерации (муниципалитета) как механизм межрегионального и межмуниципального сотрудничества.

4. Министерству сельского хозяйства Российской Федерации совместно с Министерством финансов Российской Федерации рассмотреть возможность подготовки предложений по:

а) расширению практики реализации мероприятий подпрограммы «Устойчивое развитие сельских территорий» Государственной программы развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013–2020 годы, утверждённой постановлением Правительства Российской Федерации от 14 июля 2012 г. № 717, по грантовой поддержке местных инициатив граждан, проживающих в сельской местности.

5. Органам государственной власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления рассмотреть возможность:

а) включения в показатели результативности стратегий и программ развития регионов и муниципальных образований показателя «Включенность граждан в реализацию общественно-полезных проектов, обсуждение бюджетных вопросов, инициативное бюджетирование»;

б) реализации собственных инновационных подходов к активизации населения для вовлечения в местное самоуправление и бюджетный процесс, опираясь на местный опыт решения значимых для региона проблем и задач;

в) активизации работы по изучению и внедрению лучших практик по осуществлению общественного и публично-правового (самоуправленческого) контроля на уровне муниципалитетов, в том числе в сфере благоустройства территорий муниципальных образований и реализации программ формирования современной городской среды, а также по разработке и реализации проектов инициативного бюджетирования;

г) изучения и внедрения опыта Пермского края по привлечению молодёжи к проектам инициативного бюджетирования, в том числе посредством проведения ежегодных «парламентских уроков» по данной тематике;

д) изучения и распространения опыта Республики Саха (Якутия) по поддержке местных инициатив, отмеченного в 2018 году в финале международного конкурса проектов партисипаторного бюджетирования, проводимого международной организацией «International Observatory on Participatory Democracy» (IOPD), а также лучших практик других субъектов Российской Федерации в сфере инициативного бюджетирования.

6. Общероссийскому конгрессу муниципальных образований, Всероссийскому совету местного самоуправления, Общенациональной ассоциации территориального общественного самоуправления, советам муниципальных образований субъектов Российской Федерации, иным объединениям муниципальных образований рассмотреть возможность:

а) использования и тиражирования положительного опыта деятельности и потенциала организованных местных сообществ, включая территориальное общественное самоуправление, в сфере реализации проектов и программ инициативного бюджетирования и развития «экосистемы гражданского участия» в целом, в том числе путём разработки при поддержке Научно-исследовательского финансового института Минфина России и распространения методических рекомендаций в данной области.

**«КРУГЛЫЙ СТОЛ» НА ТЕМУ «ВОПРОСЫ
ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ
ГОРОДСКИХ АГЛОМЕРАЦИЙ И МЕЖМУНИЦИПАЛЬНОГО
СОТРУДНИЧЕСТВА»
(г. Москва, 15 февраля 2019 года)**

*Утверждены решением
Комитета Государственной Думы
по федеративному устройству
и вопросам местного самоуправления
от 5 марта 2019 г. № 91/7*

**Рекомендации
«круглого стола» на тему «Вопросы
законодательного регулирования городских агломераций
и межмуниципального сотрудничества»**

Рассмотрев и обсудив вопросы нормативно-правового, финансового и организационного регулирования института городских агломераций, особенности их создания, проблемы в сфере организации и деятельности, направления совершенствования и возможности дальнейшего распространения данной публично-правовой модели с учётом необходимости поддержания баланса интересов федеральных, региональных и муниципальных властей, бизнеса и граждан, а также вопросы совершенствования межмуниципального сотрудничества и административно-территориального устройства в Российской Федерации, в том числе как инструментов создания и функционирования городских агломераций, участники «круглого стола» отмечают следующее.

Современные тенденции экономического и пространственного развития территории во всех государствах свидетельствуют обо всё более возрастающем значении крупных городов, аккумулирующих ресурсы для экономического и социального развития, выступающих в качестве центров притяжения близлежащих поселений и территорий, образующих с центром единую систему, связанную многочисленными производственными, экономическими, социальными, трудовыми, транспортными, рекреационными связями. Подобные

группы поселений вокруг центра – метрополии, «ядра» (а возможно, и нескольких центров) получили в экономико-географической литературе наименование городских агломераций (соответственно, моноцентрических или полицентрических) или городов – мегаполисов (и даже мегалополисов – сверхагломераций).

Таким образом, среди основных устойчивых мировых тенденций пространственного развития в последнее десятилетие можно выделить концентрацию экономического роста в ограниченном числе центров, рост социально-экономической роли городов и формирование городских агломераций.

Городские агломерации оказывают (в некоторых пределах) позитивный экономический эффект на развитие близлежащих территорий, концентрируя человеческий капитал, инвестиции, инфраструктуру малого и среднего предпринимательства, инновационные технологии в сфере промышленности, науки, здравоохранения, образования и т. д.

В интернациональном масштабе общепотребимым можно считать понимание городской агломерации как урбанизированной территории с определёнными центрами притяжения («ядрами») и прилегающей зоной («корона»), определённой протяжённости и с определённой минимальной численностью населения. В то же время до сих пор отсутствуют формально и единообразно закреплённые критерии выделения таких территорий и систем расселения, что делает понятие городской агломерации весьма неопределённым. Городские агломерации различаются по размеру территории, численности населения, пространственной структуре, функциям и количеству «ядер». При всём многообразии подходов к характеристике городских агломераций общим для данного явления можно считать то обстоятельство, что с юридической точки зрения обозначение территории города и прилегающей зоны как городской агломерации не обязательно связано с наделением агломерационного объединения самостоятельной правосубъектностью. Агломерации могут охватывать территорию нескольких публично-правовых субъектов и не обладать собственной правосубъектностью. Понятие городской агломерации служит в первую очередь целям пространственного планирования и планирования землепользования, используется для конкретизации нормативных установлений в части целей и принципов пространственного планирования и развития.

При этом ООН прогнозирует мировой рост доли городского населения с 55 % в 2017 году до 63 % к 2030 году. До 2030 года этот рост будет обеспечен за счёт наиболее крупных городов с численностью населения более 500 тыс. человек.

Так, уровень урбанизации в Канаде, США, Бразилии, Австралии, Великобритании, Франции превышает 80 % от численности их населения, а в некоторых странах этот показатель достигает и 90 %, как, например, в Бельгии и Японии.

Наиболее динамично развиваются крупнейшие города с прилегающими территориями с численностью населения более 500 тыс. человек. В крупнейших городах с численностью населения более 500 тыс. человек в странах, входящих в Организацию экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), в 2014 году проживало 49 % городского населения, в России этот показатель составил 31,6 %.

В Российской Федерации за период с 2010 года численность населения городских агломераций увеличилась на 4,8 млн человек и по состоянию на 1 января 2017 года составила 73,4 млн человек. Темп роста численности населения в городских агломерациях России за период с 2010 года по 2017 год составил 106 %.

Города являются главными драйверами экономического развития в мире. Так, при доле городского населения 55 % в городах генерируется более 80 % мирового ВВП. В то же время наиболее динамично развиваются крупнейшие города. На 600 городских центров приходится более 50 % вклада в мировой рост ВВП. На крупнейшие агломерации за период 2000–2010 гг. приходилось около 50 % роста ВВП в 23 странах, входящих в ОЭСР.

На крупнейшие агломерации России за период 2010–2015 гг. пришлось 68 % прироста ВВП.

Зарубежные и российские пространственные и экономические исследования подтверждают, что развитие городских агломераций – объективный процесс, а их ресурсный потенциал является основой для модернизации и инновационного развития.

В связи с этим в России, начиная с середины 2000-х годов, вновь активизировалась работа по подготовке проектов пространственного развития существующих агломераций, а также создания новых. При этом одним из приоритетов регионального развития России на ближайшую перспективу является выработка механизмов инфраструктурной поддержки развития городских агломераций с увеличением их количества и максимальным рассредоточением по территории страны. Концепция стратегии пространственного развития Российской Федерации до 2025 года, утверждённая заместителем Председателя Правительства Российской Федерации Д. Н. Козаком 22 мая 2017 г. № 3414п-П16, предусматривает приоритетное внимание крупным городским агломерациям с высоким качеством среды обитания и человеческим потенциалом, динамично развивающейся научно-инновационной и образовательной инфраструктурой, растущей деловой

активностью и сервисной средой, транспортно-логистическими узлами. Первоначально толчок идее метрополитанизации и агломерирования был дан в Концепции долгосрочного социально-экономического развития России на период до 2020 года, утверждённой распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 г. № 1662-р. Городские агломерации впервые рассматривались в Концепции как зоны опережающего экономического роста.

С точки зрения экономической географии в 2014 году в России насчитывалось 124 сформировавшиеся и формирующиеся агломерации, в том числе: 17 агломераций с численностью населения более 1 млн человек каждая, 28 агломераций с численностью населения от 500 до 999 тыс. человек, 45 агломераций имели численность населения от 250 до 499 тыс. человек каждая, 34 агломерации с численностью населения от 100 до 249 тыс. человек. К крупнейшим и крупным можно отнести следующие агломерации: Московская, Санкт-Петербургская, Самарско-Тольяттинская, Екатеринбургская, Ростовская, Нижегородская, Новосибирская, Казанская, Челябинская, Волгоградская, Уфимская, Краснодарская, Омская, Новокузнецкая, Воронежская, Красноярская, Пермская, Саратовская, Владивостокская, Набережночелнинская (Нижне-Камская), Иркутская (Иркутско-Черемховская), Тульско-Новомосковская, Крымская конурбация, Брянская, Ярославская (Ярославско-Рыбинская), Ижевская, Махачкалинская (Махачкалинско-Каспийская или Большая Махачкала), Кавказско-Минераловодская, Барнаульская, Ульяновская (Ульяновско-Димитровградская), Ставропольская, Кемеровская, Томская, Кировская, Чебоксарская (Чебоксарско-Новочебоксарская), Архангельская, Сочинская, Белгородская, Стерлитамакская (Южно-Башкортостанская), Альметьевская (Южно-Татарстанская), Старооскольско-Губкинская, Абаканская (Абакано-Минусинская, Южно-Сибирская).

Однако наиболее выраженными признаками агломераций в настоящее время обладают город Москва с частью Московской области и город Санкт-Петербург с частью Ленинградской области – они представляют собой по-настоящему единый интегрированный рынок труда, недвижимости и сферы услуг.

При этом урбанизация и формирование крупных городских агломераций в настоящее время характерно не только для России, а является общемировой тенденцией. По официальной статистике, каждый год в мире возникает 3–4 новые крупные агломерации. Вместе с тем единого общепризнанного понятия об этом явлении не существует (имеются определения ОЭСР, Всемирного банка, Международного чрезвычайного детского фонда ООН – United Nations International Children's Emergency Fund (ЮНИСЕФ), Института

географии РАН, ЦНИИП градостроительства и др.). Так или иначе, при всём разнообразии подходов к определению агломерации, некие общие признаки между ними имеются. Все дефиниции предусматривают наличие в ней, как указывалось выше, одного или реже нескольких (конурбация) городов – «ядер» и нескольких городов и/или посёлков (населённых пунктов) – «спутников», а также развитого сообщения между ними, вместе представляющими «корону» агломерации. Под «ядром» подразумевается центральный город (метрополия), являющийся центром притяжения для соседних населённых пунктов – «точкой сборки» агломерации. Для определения границ агломерации используются подходы, основанные на данных о численности и плотности населения, а также на информации о перемещении людей внутри агломерации.

Основными общепринятыми критериями городских агломераций, характерными как для крупнейших, так и для крупных агломераций, являются следующие одновременно присутствующие признаки:

- непосредственное примыкание густонаселённых территорий (населённых пунктов) к «ядру» агломерации без существенных разрывов в застройке;

- площадь застроенных (урбанизированных) территорий в агломерации превышает площадь сельскохозяйственных угодий, лесов;

- развитые транспортные коммуникации, обеспечивающие высокую доступность, прежде всего из городов и поселений – «спутников» к «ядру» агломерации;

- массовые трудовые, учебные, бытовые, культурные и рекреационные поездки (маятниковые миграции), при которых не менее 10–15 % от числа трудоспособного населения, проживающего в городах и иных населённых пунктах агломерации (её «короны»), работают в основном городе агломерации (её «ядре»).

Таким образом, агломерация характеризуется, с одной стороны, наличием отдельных населённых пунктов, с другой – их тесной взаимосвязью. Сочетание обоих факторов порождает особое качество данной совокупности населённых пунктов – системность (эмерджентность), при которой не происходит ни полного их слияния до утраты собственной идентичности, ни размежевания до утраты взаимосвязи и взаимовлияния.

Городские агломерации, как правило, складываются исторически, в результате социально-экономического развития территории, характеризуются появлением и развитием тесных производственных, культурных, бытовых, учебно-деловых, рекреационных, транспортных связей между близлежащими населёнными пунктами, в том числе «разделением труда» между ними. Таким образом, в ходе агломери-

рования совокупность населённых пунктов всё больше приобретает черты единого хозяйственного организма, имеющего значительный объём общих задач и требующего комплексного, взаимосвязанного стратегического планирования и развития.

Это ставит вопрос о выработке механизмов единого (совместного, согласованного) управления развитием агломераций. В мировой практике существует целый спектр различных моделей управления агломерациями, от «унитарных» (централизованных) до «конфедеративных» (фрагментированных), которые в целом можно подразделить на три основных типа:

1) создание единого публично-правового образования на всей территории агломерации (как путём слияния прежних публично-правовых образований, так и путём создания двух- и более уровневой системы публично-правовых образований);

2) передача региональным органам государственной власти полномочий по выполнению «общеагломерационных» функций (решения ряда вопросов комплексного развития территории) без создания нового публично-правового образования, наделённого собственной правосубъектностью;

3) договорное и институциональное сотрудничество самостоятельных публично-правовых образований в составе агломерации.

При этом возможны и комбинации этих моделей: например, путём создания на части территории агломерации единого (в том числе двухуровневого) публично-правового образования, а на остальной части – применение методов договорного и институционального сотрудничества.

Все модели имеют свои особенности и риски, которые необходимо учитывать при выборе между ними. Их применимость и эффективность зависит от многих факторов – размера (площади) агломерации, удалённости населённых пунктов друг от друга, характера и интенсивности связей между ними, поли- или моноцентричности, уровня социально-экономического развития каждого населённого пункта и т. п.

Так, создание единого публично-правового образования на всей территории агломерации позволяет создать простую и понятную систему управления, обеспечить формирование очевидного центра принятия решений и ответственности за результаты жизнедеятельности агломерации. Вместе с тем, реализация этого подхода чревата отрывом местной власти от населения, недостаточным вниманием к малым (периферическим) населённым пунктам, усилением её бюрократизации, снижением качества тех муниципальных услуг, которые требуют плюрализма в системе их оказания и управления этим

процессом. Очевидно, данная модель может быть приемлема для совокупности близлежащих, расположенных на незначительной площади, тесно сросшихся населённых пунктов, с явно выраженным одним городом – центром экономического развития территории (для малых и средних агломераций). Примерами агломераций такого рода являются Большой Торонто, Виннипег, Лос-Анджелес, Эдмонтон, Шанхай.

Создание двух- и более уровневой системы публично-правовых образований, с одной стороны, позволяет осуществить децентрализацию власти за счёт предоставления отдельным городским территориальным местным сообществам определённой автономии, увеличивает вовлечённость населения в решение вопросов развития территории в целом и каждого населённого пункта в частности, что может приводить к более гармоничному развитию территорий, поскольку позволяет гибко учитывать локальные особенности и потребности территориальных коллективов, сосредоточив усилия центральных органов управления агломерацией на решении общих стратегических задач развития территории. С другой стороны, это означает размывание единого центра принятия решений, риск появления организационного конфликта между уровнями власти, усложнение системы управления, в том числе для понимания населением, рост расходов на содержание аппарата управления, риск коллизии принимаемых решений и опасность возникновения «перекосов» в развитии различных населённых пунктов в составе агломерации. Эта схема, как представляется, может иметь смысл для достаточно обширных агломераций, с множеством самостоятельных и достаточно сильных населённых пунктов, обладающих своей спецификой и социально-экономической специализацией (для средних и больших агломераций). По данным правилам построены такие агломерации, как Большой Париж, Большой Лондон, Большой Ванкувер. Разновидностью данной модели является также модель «совместной администрации» (органы агломерации формируются из представителей муниципалитетов и функционируют как совместная администрация города – «ядра» и группирующихся вокруг него поселений) – таковыми являются Большой Стокгольм, Большой Монреаль, Страсбург. Особой разновидностью рассматриваемой модели является Каракас.

Агломерирование без создания единого публично-правового образования (фрагментированная (договорная) агломерация) представляет собой взаимодействие публично-правовых образований на основе сотрудничества (договоров, соглашений). С одной стороны, данная форма выглядит наиболее гибкой, не усложняющей систему управления, не требующей разграничения компетенции и решения

иных сложных правовых вопросов, с другой – отсутствие единого центра управления и принятия решений усложняет как отношения агломерации с другими субъектами права, так и решение общих вопросов развития агломерации. В качестве примеров реализации данной модели можно привести Нью-Йорк, Большой Чикаго, Буэнос-Айрес, Гвадалахару.

Агломерация, управление которой осуществляется региональными властями, также не имеет собственной правосубъектности. Такая модель может быть эффективна в том случае, когда агломерация занимает значительную часть территории региона, а предоставление многих услуг на общеагломерационном уровне входит в компетенцию региональной власти. Необходимо отметить, что здесь речь идёт о преобладании региональной власти в системе управления агломерацией. Однако это не исключает существования в её составе муниципальных образований или «квази муниципалитетов». Поэтому данная модель агломерации имеет много общего с двухуровневой агломерацией и легко может превращаться в данную форму (и наоборот). Также, при появлении в составе агломерации территорий, входящих в разные региональные территориальные образования, агломерация может превратиться в договорную. По данной схеме сформированы федеральный округ Колумбия, Большой Мельбурн. По сути, разновидностью данной модели являются агломерации в городах, которые одновременно являются и регионами, и муниципалитетами – Гамбург, Берлин, Бремен, Вена.

Как показывает опыт развития городских агломераций, наиболее эффективными являются те модели управления ими, которые обеспечивают достаточную гибкость в принятии решений, учёт интересов различных территориальных общностей, соблюдение прав территориальных единиц (в том числе, в федеративном государстве – специфических прав субъектов федерации). Жёсткие и централизованные системы управления являются не всегда оправданными, так как несут риск недооценки возможностей развития различных территориальных образований, быстрой бюрократизации аппарата управления агломерацией. С другой стороны, излишнее фрагментирование системы управления несёт риск потери контроля за развитием агломерации, а также потери ею субъектности, что может привести к асинхронизации процессов в рамках агломерации и потере темпов развития. В связи с этим необходим поиск баланса с учётом конкретных социально-экономических и общественно-политических реалий.

Подавляющее большинство российских агломераций являются моноцентрическими, достаточно высокодисперсными и не очень крупными по занимаемой площади, особенно в соотношении с об-

щей площадью соответствующего субъекта Российской Федерации (за исключением городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга с их пригородами). Такое положение дел обусловлено исторически, связано с опытом советского социально-экономического и административно-территориального развития. Для развития городов в Советском Союзе были характерны попытки централизовать экономическую активность в урбанизированных территориях, сосредоточить их население в границах существующих городов. Поэтому сегодня и на обозримую перспективу в формирующихся крупных городских агломерациях России основная часть населения проживает в центральных городах («ядрах») агломераций, а не в пригородных территориях («короне»). Именно такие города являлись точками роста, вокруг которых формировались районы с районными центрами. Районные центры имели статус городов республиканского, краевого, областного значения.

В связи с вышеизложенным, с точки зрения дальнейшего развития как агломераций в целом, так и отдельных населённых пунктов в их составе, а также с целью обеспечения участия населения в таком развитии и управлении этими процессами, в условиях действующих правовых конструкций наиболее эффективной и сбалансированной, в первую очередь для крупнейших и крупных городских агломераций, с численностью населения от 500 тыс. человек, может быть «смешанная модель» агломерирования, предполагающая двухуровневую систему управления в центральном городе («ядре» агломерации) в сочетании с договорной и институциональной системами взаимоотношений – коммуникационном сотрудничестве между метрополией и городами и поселениями – «спутниками» («короной» агломерации).

Вопрос поиска оптимальной схемы управления полицентрическими агломерациями (конурбациями) в современных российских условиях требует отдельного изучения, с учётом их фактического наличия (Кавказско-Минераловодская, Самарско-Тольяттинская, Тульско-Новомосковская, Крымская конурбация, Ульяновско-Димитровградская, Чебоксарско-Новочебоксарская, Старооскольско-Губкинская, Абакано-Минусинская и некоторые другие).

Следует отметить, что начало поиска правовых конструкций для городского агломерирования в нашей стране на современном этапе её развития было положено на Общероссийском съезде муниципальных образований, прошедшем в г. Суздале в ноябре 2013 года, по итогам которого была предложена правовая модель городской агломерации, которая в Федеральном законе от 27 мая 2014 г. № 136-ФЗ «О внесении изменений в статью 26³ Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и испол-

нительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 136-ФЗ) получила название «городской округ с внутригородским делением».

К тому времени назрела необходимость повышения эффективности осуществления местного самоуправления на общегородском уровне в крупных городах, которая выражалась, прежде всего, в усилении связи между населением и городской властью. В густонаселённых мегаполисах неполнота связи органов местного самоуправления с жителями, недостаточность общественного контроля за муниципальной властью, а отсюда и непрозрачность её деятельности, приводили, а порой приводят и в настоящее время, к всевозможным издержкам и дефектам в деятельности местной власти. Другими словами, одноуровневая модель управления крупными городами оказалась недостаточно результативной, прежде всего по причине удалённости местной власти от населения. На фоне торможения процессов развития местного гражданского общества и его структур, среди населения стали разрастаться процессы отчуждения от самоуправленческих практик, институтов демократии участия и, соответственно, от местной власти в целом.

Данные обстоятельства послужили, среди прочего, основанием для принятия в мае 2014 года Федерального закона № 136-ФЗ. Одной из основных целей внесённых данным федеральным законом изменений в Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ) явилось распространение двухуровневой модели организации местного самоуправления на крупные городские округа. Её достижение было обеспечено введением двух новых видов муниципальных образований: городского округа с внутригородским делением и внутригородского района.

Эти законодательные нововведения привели к созданию на территории России пока только трёх городских округов с внутригородским делением: в 2014 году – модель городского округа с внутригородским делением впервые была реализована в городском округе Челябинск (создано семь внутригородских районов и проведены выборы в органы местного самоуправления), в 2015 году – проведены аналогичные преобразования в Самаре (девять внутригородских районов) и Махачкале (три внутригородских района).

Следует отметить, что именно эти муниципалитеты стали одними из первых в России участниками процессов городского агломерирования (Челябинская агломерация, Самарско-Тольяттинская агло-

мерация, Махачкалинская агломерация (также Большая Махачкала или Махачкалинско-Каспийская агломерация)).

Данный факт послужил основанием, среди прочего, для проведения Комитетом Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления в ноябре 2018 года выездного «круглого стола» в г. Челябинске на тему «Вопросы организации и деятельности городских округов с внутригородским делением», который был посвящён, в том числе, роли городских округов с внутригородским делением в процессах агломерирования в Российской Федерации.

В ходе заседания данного «круглого стола» было отмечено, что формирование системы управления развитием городских агломераций может происходить, по меньшей мере, по трём сценариям:

1) исключительно на основе развития межмуниципального сотрудничества, предполагающего заключение публично-правовых соглашений заинтересованными в развитии агломерации муниципальными образованиями (например, в настоящее время имеется опыт заключения подобных соглашений – это соглашения о создании Челябинской агломерации и агломерации «Горный Урал», заключённые в 2014 и 2016 годах соответственно), создания совместных (двумя и более муниципальными образованиями) межмуниципальных учреждений (межмуниципальных некоммерческих организаций) для межмуниципального хозяйственного сотрудничества, а также через развитие институтов государственно-муниципально-частного партнёрства применительно к взаимодействию соответствующего субъекта Российской Федерации, городского округа – «ядра» агломерации и его внутригородских районов, поселений и муниципальных районов из «короны» агломерации, а также частных инвесторов;

2) формирование городских агломераций как городских округов с внутригородским делением;

3) смешанный вариант, сочетающий в себе как первый, так и второй подходы.

По итогам указанного мероприятия в г. Челябинске его участники пришли к выводу, что опыт преобразования городских округов с численностью населения более 500 тыс. человек в городские округа с внутригородским делением, в том числе с учётом мирового опыта (на примере агломерации Большой Париж), содержит положительный, но при этом ещё не до конца раскрытый в нашей стране, потенциал в процессах городского агломерирования, и требует выработки рекомендаций по определению и закреплению, в том числе законодательному, смешанного варианта системы формирования и управления развитием крупных и крупнейших городских агломераций, при

котором центральное место занимает городской округ с внутригородским делением («ядро» агломерации), а отношения с «коронной» агломерацией строятся на принципах межмуниципального сотрудничества, требующего для этого новых правовых конструкций. При этом для агломераций с городом – «ядром», в котором число жителей менее 500 тыс. человек, его преобразование в городской округ с внутригородским делением представляется не обязательным (но при превышении им указанной численности жителей такое преобразование представляется необходимым).

Однако вызывает интерес предложенная участниками «круглого стола» конструкция «несимметричного» городского округа с городским делением, в котором наличествует «одноуровневое» городское ядро, управляемое как единый городской округ, и отдельные внутригородские районы. При разрастании территории городской агломерации смежные муниципалитеты, присоединяющиеся к такому городскому округу с внутригородским делением, становятся вновь образованными внутригородскими районами. Данное «прирастание» возможно до объективно необходимых и возможных пределов («черты Велихова»). Образуется единое асимметричное двухуровневое муниципальное образование с весьма значительной степенью самостоятельности, могущей при этом быть разной для различных вошедших в его состав бывших самостоятельных муниципальных образований.

Именно модель городского округа и внутригородских районов расширяет возможности участия жителей в управлении крупными и крупнейшими городами (с численностью жителей более 500 тыс. человек) – потенциальными «ядрами» городских агломераций, даёт возможность таким городским округам иметь дополнительные вопросы местного значения, а также, что весьма важно, дополнительные источники доходов местных бюджетов.

Перспективы дальнейшего внедрения данного института участникам «круглого стола» видятся в том, что городские округа с населением свыше 500 тыс. человек, если они планируют стать «ядрами» формирующихся вокруг них агломераций, должны стать городскими округами с внутригородским делением (если они таковыми ещё не являются). Для более мелких городских округов (с числом жителей менее 500 тыс. человек) такая конструкция представляется необязательной (пока численность их жителей менее 500 тыс. человек). Городскими округами с внутригородским делением могли бы стать и те городские округа, которые были созданы в последние годы на базе муниципальных районов на урбанизированных территориях.

Если же речь идёт о городских округах, образованных из муниципальных районов с низкой плотностью сельского населения, в том чис-

ле включающих неурбанизированные отдалённые и труднодоступные местности, для них целесообразно рассмотреть вопрос о преобразовании в новый вид «одноуровневого» муниципального образования – муниципальный округ, законодательное закрепление которого предусматривается внесённым группой депутатов и членов Совета Федерации в Государственную Думу законопроектом о внесении изменений в Федеральный закон № 131-ФЗ *(проект № 631751-7)*.

Использование модели городского округа с внутригородским делением, как модели управления «ядром» агломерации, даёт возможность расширять, если это необходимо, такое «ядро» (не сколь угодно широко, вплоть до границ субъекта федерации, конечно, но до границ естественной «муниципальной черты» по Л. А. Велихову) путём включения поселений из «короны» агломерации в состав городского округа с внутригородским делением, преобразуя их во внутригородские районы, то есть без потери ими статуса муниципального образования. Таким образом, сохраняется местное самоуправление на вновь приобретённых городских территориях (внутригородских районах) и увеличиваются их бюджетные возможности, в том числе за счёт того, что НДФЛ (собираемый у нас в стране по месту регистрации предприятия) в этом случае достаётся и вновь образованному внутригородскому району (бывшему прилегающему к городскому округу поселению, которое за счёт трудовой миграции его жителей в рядом находящийся город НДФЛ было лишено).

Ещё одним перспективным механизмом совершенствования организации деятельности городских агломераций в рамках новых форм межмуниципального сотрудничества может являться возможность предоставления субсидий из бюджета одного муниципального образования в бюджет другого муниципального образования через «горизонтальные субсидии» в целях софинансирования расходных обязательств, возникающих при исполнении полномочий органов местного самоуправления для совместного решения вопросов местного значения в рамках межмуниципального сотрудничества *(такая правовая новелла заложена в законопроекте № 573902-7, принятом в конце 2018 года Государственной Думой в первом чтении)*.

Согласно данному законопроекту цели и условия предоставления указанных субсидий будут устанавливаться соглашениями между местными администрациями, заключаемыми в порядке, установленном решением представительного органа муниципального образования, из бюджета которого предоставляется субсидия. Принятие указанных положений позволит муниципальным образованиям, входящим в городскую агломерацию, совместно финансировать различные инвестиционные, инфраструктурные, транспортные, со-

циальные и иные проекты в рамках осуществления межмуниципального сотрудничества.

В ходе обсуждения вопросов агломерирования участники «круглого стола» отметили, что до последнего времени в нашей стране не существовало однозначной и тем более официальной информации по вопросу о том, сколько в России агломераций. По данным экономико-географов агломерации могут создаваться на основе городов с количеством жителей более 250 тыс. человек, а в отдельных случаях и с числом жителей более 100 тыс. человек. Но чаще говорилось о наличии в настоящее время 20 агломераций. За основу их выделения брался критерий количества жителей в агломерации – более 1 млн человек (крупнейшие городские агломерации: Воронежская, Екатеринбургская, Казанская, Красноярская, Московская, Нижегородская, Новосибирская, Омская, Ростовская, Самарско-Тольяттинская, Санкт-Петербургская, Челябинская, Уфимская, Пермская) и от 500 тыс. до 1 млн человек (крупные городские агломерации: Краснодарская, Иркутская, Махачкалинская, Саратовская, Тульско-Новомосковская, Астраханская). Некоторые специалисты считают, что в России насчитываются 22 «агломерации-миллионника» и 12 крупных агломераций («немиллиоников»). Однако необходимо уточнить, что уже к 1989 году по некоторым источникам в России насчитывалось 52 агломерации. Таким образом, вопрос о количестве российских агломераций, с экспертной точки зрения, является не однозначным.

При этом приказом Министерства регионального развития Российской Федерации от 2 сентября 2014 г. № 263 был утверждён перечень пилотных проектов по апробации и совершенствованию механизмов управления развитием городских агломераций в Российской Федерации, в который вошли 16 территорий: Барнаульская агломерация (Алтайский край), Кузбасская агломерация (Кемеровская область), Красноярская агломерация и ряд других. Однако упразднение Минрегионразвития России привело к угасанию реализации данных пилотных проектов.

На сайте приоритетного проекта Минтранса России «Безопасные и качественные дороги» размещена информация о 38 действующих агломерациях, объединяющих 39 городов, расположенных на территории 36 субъектов Российской Федерации.

Как видно, в нормативном регулировании данного вопроса также отсутствовала выстроенная и законодательно закреплённая система.

Однако участники «круглого стола» отмечают, что процесс разрешения данного вопроса запущен, и в настоящий момент связан, прежде всего, с фактом разработки и утверждения распоряжением Правительства Российской Федерации от 13 февраля 2019 г. № 207-р

Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года (далее также – Стратегия).

Стратегия направлена на обеспечение качественного и сбалансированного развития российской экономики на основе перспективных крупных центров экономического роста Российской Федерации, к которым отнесены города, образующие 20 крупных и крупнейших городских агломераций, а также перспективных центров экономического роста субъектов Российской Федерации, состоящих из городов и прилегающих к ним муниципальных образований с общей численностью населения более 500 тыс. человек, образующих 21 крупную и крупнейшую городские агломерации.

В Стратегии пространственного развития крупная городская агломерация определяется как совокупность компактно расположенных населённых пунктов и территорий между ними с общей численностью населения 500 тыс. человек – 1000 тыс. человек, связанных совместным использованием инфраструктурных объектов и объединённых интенсивными экономическими, в том числе трудовыми, и социальными связями. Крупнейшая городская агломерация – совокупность компактно расположенных населённых пунктов и территорий между ними с общей численностью населения более 1000 тыс. человек, связанных совместным использованием инфраструктурных объектов и объединённых интенсивными экономическими, в том числе трудовыми и социальными связями.

В ходе обсуждения вопросов агломерирования и межмуниципального сотрудничества, как механизма создания и функционирования городских агломераций, а также положений Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года, в которых чётко выражен акцент на развитии городских агломераций как центров экономического роста Российской Федерации, участники «круглого стола» отмечают следующие институциональные проблемы, сдерживающие развитие агломерационных процессов.

Так, во-первых, на сегодняшний день городские агломерации развиваются стихийно в условиях отсутствия законодательной базы, что приводит к разрастанию городской застройки («ядра» агломерации) в ущерб комфорту и качеству жизни населения, прежде всего проживающего в «короне» агломерации, без учёта особенностей системы расселения, экономических и социальных аспектов территории, возникновению транспортных коллапсов и экологических проблем.

Во-вторых, существует проблема неурегулированности вопросов административно-территориального деления на федеральном уровне, что приводит, среди прочего, к несоответствию административ-

ных границ крупнейших и крупных городов фактической застройке их территории, при которой создание и развитие объектов городской инфраструктуры (жилых комплексов, объектов коммунального хозяйства, здравоохранения, образования, культуры, спорта и т. д.) выходит за пределы установленных границ городов. Это, в свою очередь, порождает инфраструктурные ограничения, обусловленные, прежде всего, отсутствием отлаженных механизмов реализации инфраструктурных проектов межмуниципального значения.

Например, граница городского округа Нижнего Новгорода установлена в 2004 году. В соответствии с Федеральным законом № 131-ФЗ границы городского округа устанавливаются с учётом необходимости создания условий для развития его социальной, транспортной и иной инфраструктуры, обеспечения органами местного самоуправления городского округа единства городского хозяйства.

Вместе с тем анализ космических снимков выявил в 2015 году увеличение площади урбанизированных территорий на 6559 гектар, а также более 20 зон застройки на территории, выходящей за пределы городского округа Нижнего Новгорода.

В-третьих, не урегулированы инструменты межмуниципального хозяйственного сотрудничества, отсутствует порядок заключения и реализации межмуниципальных соглашений между муниципальными образованиями, создания и деятельности межмуниципальных учреждений (межмуниципальных некоммерческих организаций). Полагаем также изучить возможность создания межмуниципальных хозяйственных обществ в организационно-правовой форме публичного акционерного общества (ПАО), в том числе как формы межмуниципального, государственно-межмуниципального, государственно-межмуниципально-частного, межмуниципально-частного партнёрства. При этом необходимо отказаться от всех остальных, ныне установленных Федеральным законом № 131-ФЗ, форм межмуниципального сотрудничества – ООО, фонды и автономные некоммерческие организации, поскольку их деятельность, в соответствии с Гражданским кодексом Российской Федерации, не носит целевого характера, их правовая конструкция содержит признаки «скрытой приватизации» муниципального имущества, что может привести к его потере для муниципалитета без достижения при этом заявленных целей.

Вместе с тем, в ходе обсуждения вопросов развития межмуниципального хозяйственного сотрудничества участниками «круглого стола» было обращено внимание на то, что и рассматриваемая конструкция создания и функционирования межмуниципальных хозяйственных обществ в форме ПАО также может нести риски «скрытой

приватизации» муниципального имущества, несоответствия характерных для данных организаций целей деятельности – извлечение прибыли – их основному предполагаемому предназначению и, как следствие, не достижения заявляемых целей – оказания публичных услуг и совместного решения вопросов местного значения.

В этой связи представляется необходимой корректировка гражданского законодательства, направленная на исключение конфликта частных и публичных интересов при осуществлении такими организациями своей деятельности, направленной, в первую очередь, на решение вопросов местного значения и исполнение переданных государственных полномочий, а не на извлечение прибыли.

Также участники «круглого стола» отмечают и продолжающуюся неоднозначную практику чрезмерного «укрупнения» муниципальных образований посредством образования городских округов на месте муниципальных районов. Такие «городские округа» нередко являются, по сути, сельскими (в лучшем случае сельско-городскими) территориями, включающими преимущественно сельские населённые пункты, в том числе имеющие низкую плотность населения, без учёта наличия необходимых инфраструктурных, экономических и социальных связей. Это ведёт к деградации сельской местности, потере историко-культурной идентичности территорий при невозможности их фактической интеграции в городскую черту. Кроме того, данные шаги на практике зачастую больше приводят к проблемам, чем к положительным экономическим и социальным эффектам. Подтверждение этому – проблемы во вновь образованных городских округах с оказанием на их территориях услуг населению в сфере здравоохранения, образования, транспортного обслуживания, нотариата и т. д.

В этой связи участники «круглого стола» полагают необходимым в перспективе более подробно изучить возможность и целесообразность регулирования вопросов формирования других видов агломераций, как, например, сельские агломерации и смешанные (сельско-городские) агломерации и управления ими.

При этом участники «круглого стола» полагают, что в настоящий момент, в целях формирования правовых условий для достижения стратегических целей и задач в сфере городских агломераций и устранения существующих пробелов в правоприменительной практике, требуется подготовка проекта федерального закона, который законодательно унифицирует основы и базовые правила агломерационного развития, предусмотрев внесение комплексных изменений в Федеральный закон № 131-ФЗ, Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов

Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 184-ФЗ), Федеральный закон от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» (далее – Федеральный закон № 7-ФЗ), Федеральный закон от 13 июля 2015 г. № 224-ФЗ «О государственно-частном партнёрстве, муниципально-частном партнёрстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 224-ФЗ), Федеральный закон от 21 декабря 2001 г. № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества» (далее – Федеральный закон № 178-ФЗ), Градостроительный кодекс Российской Федерации, а также отдельного законопроекта, предусматривающего внесение корреспондирующих изменений в Гражданский кодекс Российской Федерации.

В составе указанных законопроектов участники «круглого стола» предлагают определить:

1) понятийный аппарат в части административно-территориального устройства Российской Федерации, раскрыв понятия:

«населённый пункт – административно-территориальная единица (территория) с расположенным на ней комплексом жилых и нежилых зданий, строений, сооружений и иных объектов, служащая местом постоянного или преимущественного проживания людей (населённое место), градостроительно и инфраструктурно обособленная от других населённых мест»;

«городской населённый пункт – населённый пункт, инфраструктура занятости в котором предназначена преимущественно для промышленного производства, строительства, добычи полезных ископаемых, торговли, организации предоставления услуг, в том числе государственных и муниципальных, транспортных и рекреационных»;

«сельский населённый пункт – населённый пункт, не являющийся городским, большинство населения которого занято в сельскохозяйственной сфере производственной деятельности и (или) является сельскохозяйственными товаропроизводителями, и (или) занято добычей (сбором, заготовкой, выловом) биологических ресурсов, лесным хозяйством, промысловой охотой и иными видами сельскохозяйственной деятельности. Видами сельских населённых пунктов являются: сёла, деревни, посёлки, хутора, иные населённые пункты, соответствующие определению сельского населённого пункта»;

«город – городской населённый пункт с численностью населения, как правило, не менее 12 000 человек, имеющий жилую застройку различной этажности, здания, строения и сооружения общественного, производственного и иного назначения, развитую систему социальной, инженерной и транспортной инфраструктуры, высокий

уровень благоустройства территории и преимущественную занятость трудоспособного населения в промышленности и несельскохозяйственных сферах производства»;

«**посёлок** – городской населённый пункт со смешанной застройкой, имеющий относительно развитые объекты инфраструктуры торгового, бытового, медицинского, культурного, образовательного и административного назначения, а также городской населённый пункт специализированного назначения (курортный, научный, производственный и другие) с численностью населения, как правило, не менее 3000 человек»;

2) понятие «**городская агломерация**», предусмотрев, что городская агломерация – это установленная Правительством Российской Федерации территория городского округа (для городских округов с численностью населения менее 500 тыс. человек), либо городского округа с внутригородским делением (для городских округов с численностью населения от 500 и более тыс. человек), либо города федерального значения и прилегающих к нему муниципальных образований (городских округов, муниципальных округов *(как нового проектируемого вида муниципальных образований)*, муниципальных районов, городских и сельских поселений), объединённых интенсивными экономическими, хозяйственными, социальными и транспортными связями;

3) **критерии отнесения территорий к городским агломерациям**, установив одновременное наличие того, что:

– административным центром (ядром) городской агломерации является городской округ либо городской округ с внутригородским делением (в зависимости от численности населения), либо город федерального значения;

– численность населения городского округа с внутригородским делением, являющегося административным центром городской агломерации, составляет, как правило, не менее 500 тыс. человек;

– средняя плотность населения муниципальных образований, входящих в состав городской агломерации, составляет не ниже средней плотности населения в Российской Федерации;

– наличие в каждом муниципальном образовании, которые планируются к включению в состав городской агломерации, стратегий социально-экономического развития;

– наличие проекта комплексного плана развития городской агломерации;

4) **общие требования к порядку создания и функционирования межмуниципальных учреждений (межмуниципальных некоммерческих организаций)**, предусматривающих их создание двумя и бо-

лее муниципальными образованиями на основе межмуниципального соглашения. При этом для управления межмуниципальным учреждением (межмуниципальной некоммерческой организацией) представительными органами муниципальных образований, органы местного самоуправления которых являются учредителями соответствующего межмуниципального учреждения (межмуниципальной некоммерческой организации), формируется его коллегиальный орган, который, в свою очередь, избирает руководителя учреждения (организации);

5) общие требования к порядку создания и функционирования публичных акционерных обществ в интересах процессов межмуниципального хозяйственного сотрудничества и агломерирования, определив случаи внесения муниципальными образованиями учредительных взносов в межмуниципальные хозяйственные общества в организационно-правовой форме публичного акционерного общества и закрепив возможность заключения с такими межмуниципальными хозяйственными обществами договоров безвозмездного пользования, договоров аренды и иных договоров, предусматривающих переход прав владения или пользования (но не распоряжения) муниципальным имуществом, что потребует внесения изменений в перечень изъятий из правового регулирования процедур приватизации государственного и муниципального имущества;

6) общие требования к порядку подготовки и содержанию межмуниципального соглашения, определив, что межмуниципальное соглашение заключается по инициативе населения, представительного органа муниципального образования, местной администрации; утверждение межмуниципального соглашения осуществляется представительными органами муниципальных образований, применительно к территории которых подготовлен проект межмуниципального соглашения; подписание межмуниципального соглашения осуществляется главами муниципальных образований, представительные органы которых приняли решение о его утверждении; указанное соглашение определяет перечень вопросов местного значения, подлежащих совместному решению органами местного самоуправления муниципальных образований, заключивших такое соглашение, и порядок совместного решения указанных вопросов; межмуниципальное соглашение может содержать условие о создании межмуниципальных учреждений (межмуниципальных некоммерческих организаций), а также публичных акционерных обществ для совместного решения вопросов местного значения; в перечень вопросов местного значения для совместного решения органами местного самоуправления соответствующих муниципальных образований не могут включаться вопросы, связанные с рассмотрением, составлением и утверждени-

ем проекта бюджета муниципального образования, рассмотрением и утверждением отчёта о его исполнении, установлением, рассмотрением и отменой местных налогов и сборов, владением, пользованием и распоряжением имуществом, находящимся в муниципальной собственности, и не переданным для совместного решения вопросов местного значения;

7) **полномочие органов государственной власти субъектов Российской Федерации** по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации по содействию формированию и развитию городских агломераций;

8) **новый вид документа территориального планирования – схемы территориального планирования двух и более муниципальных образований** в целях создания правовой и институциональной площадки для планирования и реализации межмуниципальных инфраструктурных проектов.

Участники «круглого стола» полагают, что разработка и скорейшее принятие данных законопроектов обеспечит законодательное закрепление организационно-правовых, финансовых и экономических механизмов, необходимых для обеспечения реализации государственной политики в сфере развития межмуниципального сотрудничества и городских агломераций как центров экономического роста.

В завершение участники «круглого стола» обращают особое внимание на следующее. В постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 1 декабря 2015 г. № 30-П объяснены мотивы законодателя, закрепившего в Федеральном законе № 131-ФЗ новый вид муниципального образования – городской округ с внутригородским делением. Конституционный Суд Российской Федерации полагает, что необходимость децентрализации муниципального управления в городских округах может быть вызвана множеством объективных факторов, прямо влияющих на осуществление местного самоуправления. К таким факторам, в частности, относится включение в состав городского округа территорий населённых пунктов, не являющихся муниципальными образованиями, объединение с ним прилегающих муниципальных образований в рамках процессов социально-экономической интеграции, исторические и иные местные традиции, характеризующие его внутреннюю территориальную организацию, включая деление на районы.

В своём постановлении Конституционный Суд пришёл к выводу, что городские округа по своей правовой природе являются одновременно и территориальными объединениями граждан, совместно реализующими право на местное самоуправление, и публично-

территориальными единицами, интегрированными в систему государственно-властных отношений, органы публичной власти которых призваны не только решать вопросы местного значения, но и участвовать в осуществлении на своей территории государственных функций, – прежде всего, исполняя отдельные государственные полномочия, возложенные на них Российской Федерацией или субъектом Российской Федерации.

Таким образом, участники «круглого стола» констатируют, что городские округа с внутригородским делением (в том числе в их «асимметричной» форме) являются наиболее подходящей и юридически определённой формой для признания их «ядрами» крупных и крупнейших городских агломераций (с численностью населения более 500 тыс. человек). Исходя из изложенного становится понятным и их **основное предназначение как «ядра» институционализированной формы территориально-инфраструктурной организации урбанизированного пространства – городской агломерации, формирующейся до тех необходимых и достаточных территориальных пределов, до каких это позволяют социально-экономическая, демографическая и инфраструктурная реальность и целесообразность.** Именно такой подход и должен определять решение городских округов и субъектов Российской Федерации о преобразовании того или иного городского округа в городской округ с внутригородским делением.

На основании изложенного, с учётом состоявшегося обсуждения, участники «круглого стола» считают необходимым рекомендовать:

1. Государственной Думе и Совету Федерации Федерального Собрания Российской Федерации совместно с Правительством Российской Федерации рассмотреть возможность:

1.1. скорейшей разработки, внесения в Государственную Думу, рассмотрения и принятия проектов федеральных законов, предусматривающих с учётом вышеуказанных предложений:

– закрепление понятийного аппарата в отношении терминов «населённый пункт», «городской населённый пункт», «сельский населённый пункт», «город», «посёлок» (в *статье 2 Федерального закона № 131-ФЗ*);

– определение понятия «городская агломерация» (в *статье 2 Федерального закона № 131-ФЗ*);

– установление состава территории городской агломерации (в *статье 11 Федерального закона № 131-ФЗ*);

– закрепление за Правительством Российской Федерации полномочия по утверждению перечня городских агломераций (*в статье 11 Федерального закона № 131-ФЗ*);

– определение критериев отнесения территорий к городским агломерациям (*в статье 11 Федерального закона № 131-ФЗ*);

– установление особенностей создания и деятельности межмуниципальных организаций, рассмотрев в этом качестве такие формы, как межмуниципальные некоммерческие организации (межмуниципальные учреждения) и публичные акционерные общества, отказавшись при этом от таких форм межмуниципального хозяйственного сотрудничества, как автономные некоммерческие организации, фонды и общества с ограниченной ответственностью (*изложение в новой редакции статей 68 и 69 Федерального закона № 131-ФЗ, внесение изменений в Федеральный закон № 224-ФЗ, Федеральный закон № 178-ФЗ, Гражданский кодекс Российской Федерации*);

– определение общих требований к порядку подготовки, заключения и содержанию межмуниципальных соглашений (*новая статья 69.1 Федерального закона № 131-ФЗ*);

– определение понятия межмуниципальной организации (межмуниципальной некоммерческой организации) и состава её учредителей (*в статье 9¹ Федерального закона № 7-ФЗ*);

– установление возможности соучредительства учреждений несколькими публично-правовыми образованиями (Российской Федерацией, субъектами Российской Федерации, муниципальными образованиями) (*в части 2 статьи 123²¹ Гражданского кодекса Российской Федерации*);

– включение в перечень полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации полномочия по содействию формированию и развитию городских агломераций (*в пункте 2 статьи 26³ Федерального закона № 184-ФЗ*);

– определение порядка подготовки, согласования и утверждения проектов документов территориального планирования двух и более муниципальных образований (*в главе 3 Градостроительного кодекса Российской Федерации*);

1.2. ускорить рассмотрение и принятие проекта федерального закона № 573902-7 «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях совершенствования межбюджетных отношений».

2. Министерству экономического развития Российской Федерации совместно с Министерством финансов Российской Федерации рассмотреть возможность:

2.1. разработки и внесения в Правительство Российской Федерации соответствующих законопроектов, с учётом предложений, изложенных в пункте 1 настоящих рекомендаций;

2.2. постоянного мониторинга правовых и социально-экономических изменений в процессе формирования и развития агломераций;

2.3. комплексного экономико-правового обоснования программ, проектов и направлений развития агломераций;

2.4. подготовки долгосрочной программы научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ (НИРов, ОКРов) в области развития городских агломераций;

2.5. разработки на основе проведённых НИРов и ОКРов государственной программы по развитию городских агломераций, взаимосвязанной со Стратегией пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года, предусматривающей реализацию эффективной государственной политики в области развития регионов с учётом их социально-экономических, географических и других особенностей в части развития городских агломераций и разработки механизмов управления такими городскими агломерациями и межмуниципального взаимодействия, источники финансирования и ответственных исполнителей.

3. Министерству экономического развития Российской Федерации совместно с Федеральной службой государственной статистики рассмотреть возможность:

3.1. при нормативном закреплении городских агломераций в качестве разновидности территориальных образований, подпадающих под определение «экономический регион», которое установлено в Общероссийском классификаторе экономических регионов (ОКЭР), с целью их однозначного отражения в ОКЭР, перечислять входящие в их состав муниципальные образования и объекты административно-территориального деления с приведением для них идентификационных кодов по Общероссийскому классификатору территорий муниципальных образований (ОКТМО) и по Общероссийскому классификатору объектов административно-территориального деления (ОКАТО), соответственно;

3.2. подготовки предложений об определении федерального органа исполнительной власти, ответственного за выработку государственной политики и нормативно-правовое регулирование вопросов в сфере создания и развития муниципальной статистики, наделённо-

го соответствующими полномочиями по решению данных вопросов и разработке предложений по законодательному урегулированию этой сферы правоотношений.

4. Министерству финансов Российской Федерации рассмотреть возможность подготовки предложений по:

4.1. изменению порядка зачисления налога на доходы физических лиц (НДФЛ), предусмотрев его зачисление по месту жительства граждан, по крайней мере, в пределах муниципальных образований, входящих в состав городской агломерации;

4.2. разработке методических рекомендаций по исполнению возможности предоставления субсидий из бюджета одного муниципального образования в бюджет другого муниципального образования («горизонтальные межбюджетные субсидии») в целях софинансирования расходных обязательств, возникающих при исполнении полномочий органов местного самоуправления в целях совместного решения вопросов местного значения, заложенной в проекте федерального закона № 573902-7.

5. Органам государственной власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления крупных городов рассмотреть возможность и целесообразность:

5.1. распространения практики формирования городских округов с внутригородским делением, прежде всего на тех территориях, которые в соответствии со Стратегией пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года определены как перспективные центры экономического роста Российской Федерации и субъектов Российской Федерации и в состав которых входят крупнейшие и крупные агломерации (с численностью населения более 500 тыс. человек);

5.2. формирования предложений по стимулированию создания городских округов с внутригородским делением, как «ядер» крупных и крупнейших городских агломераций, с развитием при этом институтов межмуниципального сотрудничества, как механизмов организации и управления городскими агломерациями и выстраивания для этих целей взаимодействия по линии субъект Федерации – городской округ с внутригородским делением как «ядро» агломерации – внутригородские районы, входящие в состав городского округа с внутригородским делением – поселения и муниципальные районы как «корона» агломерации;

5.3. возможности наделения городских округов с внутригородским делением – «ядер» агломераций – дополнительными вопроса-

ми местного значения (в сфере обращения с отходами производства и потребления, дорожной деятельности и транспортного обслуживания населения разными видами транспорта, включая создание и обеспечение функционирования парковок (парковочных мест), организации и осуществления межмуниципальных инвестиционных проектов и инвестиционных проектов, направленных на развитие социальной и инженерной инфраструктуры муниципальных образований и др.), с определением финансовых источников доходов местных бюджетов городских округов с внутригородским делением на их исполнение.

6. Общероссийскому Конгрессу муниципальных образований, Всероссийскому совету местного самоуправления, Союзу российских городов, советам муниципальных образований субъектов Российской Федерации, иным объединениям муниципальных образований рассмотреть возможность:

6.1. проведения постоянного мониторинга правовых и социально-экономических изменений в процессе формирования и развития городских агломераций;

6.2. проведения постоянного мониторинга по выявлению проблем развития практики создания городских округов с внутригородским делением на территории соответствующих субъектов Российской Федерации с предложением способов их решения, опираясь на консолидированную позицию субъектов Российской Федерации и муниципальных образований;

6.3. проведения постоянного мониторинга по выявлению проблем развития практики межмуниципального сотрудничества, в том числе как механизмов организации и деятельности городских агломераций и формирования взаимодействий между муниципальными образованиями как внутри агломерации, так и между ними и субъектом Федерации.

**«КРУГЛЫЙ СТОЛ» НА ТЕМУ «СИСТЕМА ОЦЕНКИ
ЭФФЕКТИВНОСТИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ МЕСТНОГО
САМОУПРАВЛЕНИЯ И ДОЛЖНОСТНЫХ ЛИЦ
МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ: СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ
НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ
И МЕХАНИЗМОВ ПРАКТИЧЕСКОЙ РЕАЛИЗАЦИИ»
(г. Москва, 18 марта 2019 года)**

*Утверждены решением
Комитета Государственной Думы
по федеративному устройству
и вопросам местного самоуправления
от 9 апреля 2019 г. № 95/13*

**Рекомендации
«круглого стола» на тему «Система оценки эффективности
деятельности органов местного самоуправления
и должностных лиц местного самоуправления:
совершенствование нормативного правового регулирования
и механизмов практической реализации»**

Обсудив действующую систему показателей оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления (должностных лиц местного самоуправления), методику их применения, формы отчётности и другие документы, на основе которых осуществляется такая оценка, рассмотрев причины, недостатки и факторы, препятствующие осуществлению эффективной и системной оценки деятельности указанных органов и должностных лиц, участники «круглого стола» отмечают, что результат управленческой деятельности органов публичной власти всех уровней требует её объективной и всесторонней оценки.

В то же время участники «круглого стола» полагают, что создание эффективной системы оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления для всех видов муниципальных образований, повышение открытости и прозрачности данной системы, в том числе

путём установления понятных, доступных, легко проверяемых показателей эффективности работы органов и должностных лиц местного самоуправления, привязанных к результатам их деятельности и характеризующих основные сферы их ответственности, вплоть до удаления в отставку, является важной и актуальной государственной задачей.

Реализация органами местного самоуправления собственных полномочий по решению вопросов местного значения, предусмотренных Федеральным законом от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ), а также другими отраслевыми федеральными законами, требует объективной и системной оценки. В Российской Федерации система управления по результатам деятельности органов публичной власти развивалась поэтапно с апробацией и внедрением различных инструментов. Среди разнообразия механизмов и инструментов управления по результатам можно выделить: долгосрочное и среднесрочное социально-экономическое планирование, доклады о результатах и основных направлениях деятельности; оценку результативности деятельности органов исполнительной власти; обоснования бюджетных ассигнований; государственные программы, федеральные целевые программы, ведомственные целевые программы; приоритетные национальные проекты; оценка эффективности расходов федерального бюджета на капитальные вложения; государственные задания на оказание государственных услуг (выполнение работ); аудит эффективности деятельности; мониторинг качества финансового менеджмента и др.

Если обратиться к зарубежному опыту, то можно заключить, что исследования проблем повышения эффективности деятельности организаций получили распространение ещё в начале XX века.

В странах с развитой экономикой система оценки эффективности работы муниципальной власти успешно внедрена в структуру государственного управления: разработаны критерии эффективности деятельности органов местного самоуправления, проводится регулярная её оценка.

Заметные результаты в этой сфере достигнуты в США, где постоянно изучаются вопросы совершенствования муниципального управления. В 20-х годах XX века для изучения организации эффективной работы на местном уровне было создано Бюро по изучению муниципальных проблем, а Национальный комитет муниципальных стандартов США разработал способы оценки эффективности работы государственных и муниципальных служб, в конце 30-х годов было

проведено всеобъемлющее исследование с целью разработки критериев оценки органов местного самоуправления. По результатам исследования был разработан справочник по эффективному муниципальному управлению.

Американский исследователь Д. Уильямс указывает, что ранние попытки анализа эффективности местного самоуправления в США включали оценку затрат (inputs), промежуточных (outputs) и окончательных результатов (outcomes). Автор предоставляет убедительные доказательства в поддержку утверждения, что этот способ является ранним предшественником современных моделей оценки эффективности. В его рамках были не только разработаны критерии оценки, но и показана сложность установления причинно-следственной связи между деятельностью и результатами.

В зарубежных странах оценку эффективности управления муниципальными территориями начали использовать ещё в конце семидесятых годов прошлого столетия. В Российской Федерации целостная система эффективности деятельности муниципального управления была сформирована и используется только последние 10 лет. Это объясняется тем, что во время существования советской власти об эффективности деятельности руководства городов и районов, а также сельских поселений судили по объёмам выполнения планов предприятий и организаций, размещённых на их территориях, поскольку было плановое производство.

В отличие от СССР, в целях укрепления сотрудничества в сфере экономики и социальной политики Организация европейского сотрудничества и развития в 1978 году впервые разработала социально-экономические индикаторы, предназначенные для оценки качества управления городских территорий. С 1988 года Центр Хабитат и Мировой банк также начали заниматься международной разработкой индикаторов оценки управления городскими территориями. Один из реализованных ими проектов заслуживает внимание – проект Global Urban Observatory and Statistics (1994 год), составной частью которого стало создание комплексной системы мониторинга развития городов мира, освещающей не только жилищную сферу, но и социальную, а также весь спектр проблем управления городской экономикой, включая состояние окружающей среды.

В 1989 году группа специалистов из стран ЕС в целях создания единой базы индикаторов для анализа эффективности развития городов ЕС и других регионов мира создали Европейскую сеть городских исследований (Network on Urban Research in the European Union, NUREC), которой в 90-х годах прошлого столетия был разработан и реализован целый ряд крупных проектов по разработке

комплексных баз индикаторов городского развития. В настоящее время продолжается создание комплексного Атласа европейских агломераций.

В рамках этой программы стартовал проект «Городской аудит» (Urban Audit). Им предлагалось оценивать эффективность управления городскими территориями индикаторами пяти блоков: социально-экономические аспекты; образование; политическая активность граждан; культура и отдых; развитие городской среды. При этом, например, только в блок «развитие городской среды» входило 27 индикаторов, сгруппированных по семи тематическим разделам таким, как: «Качество воды», «Землепользование», «Воздушное и шумовое загрязнение», «Транспортные проблемы», «Утилизация мусора», «Потребление энергии», «Климат».

С 1990 года в целях создания базы показателей для проведения сравнительной оценки эффективности развития городов пяти стран Северной Европы – Исландии, Дании, Норвегии, Швеции и Финляндии – начали реализовывать проект NORDSTAT (Nordic Major Cities Statistics). При отборе показателей в базу NORDSTAT все городские индикаторы были разделены на три группы по степени их адекватности для межстрановых сопоставлений:

– индикаторы класса «А»: простые индикаторы, рассчитываемые и напрямую сопоставимые между городами разных стран (численность населения, количество объектов с завершённым (не завершённым) строительством, количество больниц, мест в медицинских и образовательных учреждениях и др.);

– индикаторы класса «В»: индикаторы, которые относительно легко сопоставляются и не требуют предварительного анализа методике расчёта и последующей её корректировки во избежание неадекватных сопоставлений (статистика по безработице, качество окружающей среды и т. д.);

– индикаторы класса «С»: несопоставимые напрямую индикаторы, рассчитываемые в каждой стране по специфичной методике и в связи с этим требующие проведения обязательного сравнительного анализа между городами разных стран (сравниваются значения индикаторов бедности, выплаты социальных пособий, характеристики доходов населения и др.).

С конца 90-х годов во многих странах мира стали интенсивно развиваться национальные системы мониторинга эффективности развития городов, муниципальных районов, округов и т. д.

Так, например, в 1998 году Федерация канадских муниципалитетов разработала и начала внедрение системы индикаторов для измерения эффективности развития экономики и социальной сферы

в городах страны, в число которых входили показатели: занятости населения, доступности жилья, здоровья населения, безопасности, социальной напряжённости, политической активности населения, человеческих ресурсов, наличия социальной инфраструктуры.

Наряду с вышеуказанными подходами к оценке эффективности управления особым вниманием заслуживает система показателей для такой оценки, разработанная Департаментом транспорта, местного самоуправления и регионального развития Великобритании (DTLR), в которую были включены индикаторы таких типов, как: состояние системы предоставления общественных услуг, целевые ориентиры, результаты обследований удовлетворённости населения качеством предоставления услуг и деятельностью местного руководства.

Однако, по мнению специалистов, наиболее эффективным стал проект Максвеллской школы при Сиракьюзском университете Government Performance Project, который реализуется с 1999 года в США. В соответствии с ним оценка эффективности деятельности органами местного самоуправления в субъектах федерации проводится по пяти группам:

- человеческие ресурсы;
- финансовый менеджмент;
- управление капитальными ресурсами;
- информационные технологии;
- качество организации мониторинга результатов собственной деятельности (предоставления услуг, стратегическое планирование развития территорий и реализация таких стратегий).

В некоторых странах в процессе создания системы оценки эффективности и результативности устанавливаются разные цели – внутренние для самооценки и внешние. К примеру, в Японии применяется только степень удовлетворённости населения результатами деятельности органов местного самоуправления: проводятся опросы, которые позволяют выяснить нужды граждан и т. п.

В настоящее время в США одной из наиболее успешных систем оценки эффективности деятельности муниципалитетов считается, система оценки, используемая в г. Корал-Спрингс (штат Флорида). Главным критерием системы оценки эффективности выступает качество обслуживания населения. В качестве интегрального показателя был разработан сводный индекс, зависящий от стратегических целей и задач развития территории и состоящий из десяти операционных и финансовых показателей. В расчёт также берётся уровень удовлетворённости населения деятельностью органов местного самоуправления. В администрации созданы рабочие группы для решения проблем эффективности управления, на всех его уровнях формируются

ежеквартальные отчёты о деятельности, кроме того, используются механизмы каскадирования показателей эффективности.

Система оценки эффективности деятельности местной администрации г. Остин (штат Техас) имеет сходство с системой, используемой в г. Корал-Спрингс: программы и планы по достижению эффективности подразделений администрации были увязаны со стратегическими целями развития города. Система управления эффективностью деятельности администрации города представляет собой систему каскадированных показателей. Каждое подразделение администрации имеет свой план развития, включающий планируемые результаты деятельности, цели и показатели оценки эффективности. Показатели оценки эффективности деятельности подразделений имеют тесную связь с показателями оценки эффективности деятельности отделов и конкретных муниципальных служащих.

В г. Саннивейл (штат Калифорния) администрация формирует годовые отчёты, в которых отражены основные цели и показатели деятельности по сравнению с бюджетными нормами для муниципальных служб. Для каждого департамента город определяет задачи, критерии уровня обслуживания населения и получения ими благ, а также параметры выполнения поставленных задач. Если показатели качества и продуктивности превосходят запланированные, то руководитель получает премию до 10 %.

В Великобритании оценкой деятельности должностных лиц местного самоуправления и муниципальных служащих занимаются соответствующие региональные агентства, в обязанность которым вменяется стратегическое планирование. Показатели оценки ежегодно должны корректироваться и регулярно публиковаться. Выделяется несколько направлений оценки органов местного самоуправления: общее состояние жизнедеятельности граждан; система образования; система социального обеспечения и уровень здравоохранения детей; система социального обеспечения и здравоохранения взрослых; жилищная политика; деятельность по оказанию помощи бездомным гражданам; деятельность по предоставлению соответствующих льгот и установлению местных налогов; деятельность по защите окружающей среды; сфера культуры; общественная безопасность и благополучие населения; обеспечение мер противопожарной безопасности.

При этом оптимизация показателей эффективности местного самоуправления в Великобритании направлена не на сравнение деятельности муниципалитетов, а на совершенствование услуг, оказываемых населению, на повышение их эффективности, результативности и экономичности. Основной упор делается на достижение высоких стандартов качества услуг, а не низкую себестоимость. На основании

акта о местном самоуправлении Великобритании там ещё в 2001 году разработали систему исполнения местными органами власти взятых ими на себя обязательств. Так называемая оценка эффективности используемых средств по принципу «качество за деньги» позволила отстающим муниципалитетам, составляющих примерно четверть органов местного самоуправления страны, улучшить свои показатели и по 75 % показателей сократить отрыв от наиболее успешных муниципалитетов.

Для Германии при оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления характерно применение механизмов бенчмаркинга (анализа, основанного на критериях эффективности). Выявляются лучшие органы муниципальной власти, их деятельность оценивается для использования передового опыта. Основное назначение бенчмаркинга состоит не столько в том, чтобы определить, насколько другие органы местного самоуправления оказались эффективнее, сколько в том, чтобы выявить факторы и методы работы, которые позволили достичь более высоких результатов.

Основной чертой формирования германской системы оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления является то, что эта процедура была внедрена по инициативе самих муниципалитетов и не служит инструментом контроля за деятельностью органов местного самоуправления со стороны органов государственной власти.

Подводя итог анализу зарубежного опыта оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления, можно сделать вывод о наличии двух способов формирования системы оценки: активного и пассивного. В первом случае инициатива о внедрении системы оценки исходит от муниципального уровня в целом или конкретного муниципалитета (США, Германия), во втором – регламентируется на государственном уровне (Великобритания).

Кроме того, можно классифицировать саму систему оценки в зависимости от входящих в её состав показателей: унифицированная система оценки, при которой анализ уровня эффективности деятельности органов местного самоуправления осуществляется на основе единого для всех муниципальных образований набора показателей, особенности конкретного муниципалитета не учитываются (Германия, Великобритания); оригинальная система оценки, которая формируется на муниципальном или региональном уровне с учётом условий функционирования муниципалитета или стратегических целей его развития (США).

Анализ зарубежного опыта по разработке системы оценки эффективности работы органов местного самоуправления показывает,

что в зарубежных странах данный процесс начался намного раньше и уже подтвердил свою необходимость.

В этой связи участники «круглого стола» отмечают возможность использования положительного зарубежного опыта, но при этом с тщательным анализом для предупреждения ошибок при установлении критериев и проведении оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления в России.

Внедрение оценочных технологий и механизмов в систему осуществления государственного и муниципального управления в Российской Федерации решено было начать не с верхнего уровня публичной власти, а с более низового звена – органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов. В связи с этим был принят ряд нормативных правовых актов, которыми вводились критерии и показатели оценки эффективности деятельности указанных органов публичной власти.

В частности, данные вопросы были определены в указах Президента Российской Федерации от 28 июня 2007 г. № 825 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации» (утратил силу) и от 28 апреля 2008 г. № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов» (далее – Указ № 607), постановлении Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2009 г. № 322 «О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 28 июня 2007 г. № 825 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации» (утратило силу), распоряжении Правительства Российской Федерации от 11 сентября 2008 г. № 1313-р «О реализации Указа Президента Российской Федерации от 28 апреля 2008 г. № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов» (утратило силу).

Позднее были приняты постановление Правительства Российской Федерации от 17 декабря 2012 г. № 1317 «О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 28 апреля 2008 г. № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов» и подпункта «и» пункта 2 Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» и Указ Президента Российской Федерации от 14 ноября 2017 г. № 548 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъек-

тов Российской Федерации». В конце 2018 года Президент России утвердил перечень поручений по итогам расширенного заседания президиума Государственного совета Российской Федерации, среди которых содержится поручение – одобрить показатели для оценки эффективности деятельности высших должностных лиц субъектов Российской Федерации по достижению целей, установленных Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» (№ Пр-2426ГС от 18 декабря 2018 г.). Учитывая единство государственной политики в сфере управления на всех уровнях публичной власти, можно констатировать, что и оценка эффективности деятельности органов и должностных лиц местного самоуправления должна быть увязана с национальными целями и стратегическими задачами развития Российской Федерации.

Так, согласно Указу № 607 главам местных администраций городских округов и муниципальных районов ежегодно до 1 мая поручено представлять в высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации, в границах которого расположен городской округ или муниципальный район, доклады о достигнутых значениях показателей для оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов за отчётный год и их планируемых значениях на трёхлетний период, и размещать указанные доклады на официальном сайте соответственно городского округа или муниципального района в сети «Интернет», а в случае его отсутствия – на официальном сайте субъекта Российской Федерации, в границах которого расположен городской округ или муниципальный район. При этом сводный доклад субъекта Российской Федерации о результатах мониторинга эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов, расположенных в границах субъекта Российской Федерации, подлежит размещению на официальном сайте субъекта Российской Федерации в сети «Интернет» до 1 октября года, следующего за отчётным.

По данным Минэкономразвития России в сводных докладах многих субъектов Российской Федерации содержится перечень мероприятий по повышению эффективности деятельности органов местного самоуправления, а именно:

- утверждение (одобрение) стратегии социально-экономического развития городского округа (муниципального района) до 2030 года и плана мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития;
- создание новых высокопроизводительных рабочих мест;

– обеспечение позиционирования муниципального образования, в том числе посредством участия в региональных, российских и международных выставках, конференциях, форумах;

– осуществление мониторинга и своевременной актуализации данных о муниципальных инвестиционных площадках, свободных земельных участках и производственных площадях, о возможных мерах государственной и муниципальной поддержки на официальных сайтах муниципальных образований;

– совершенствование механизмов предоставления информационной, методологической и консультационной поддержки субъектам малого и среднего предпринимательства;

– проведение постоянного мониторинга востребованности видов субсидий субъектами малого и среднего предпринимательства и своевременного внесения соответствующих изменений в муниципальные программы развития малого и среднего предпринимательства;

– обеспечение межмуниципального сотрудничества для расширения рынков сбыта продукции местных товаропроизводителей и решения ряда проблем территорий за счёт кооперации;

– содействие товаропроизводителям муниципального образования в получении торговых мест, в том числе на льготных условиях, при проведении ярмарок на территории муниципального образования и расширение рынков сбыта продукции местных товаропроизводителей, и многие другие.

В рамках данной работы сформирован механизм выявления и поощрения лучших муниципальных образований.

Так, в настоящее время из федерального бюджета на 2019–2021 годы предусмотрено предоставление иных межбюджетных трансфертов местным бюджетам на премирование победителей Всероссийского конкурса «Лучшая муниципальная практика», но только в размере всего 40 млн рублей ежегодно. При этом Указом № 607 органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации рекомендовано выделять из бюджетов субъектов Российской Федерации гранты городским округам и муниципальным районам в целях содействия достижению и (или) поощрения достижения наилучших значений показателей деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов. Однако далеко не все субъекты Российской Федерации предусматривают выделение указанных грантов муниципалитетам.

Вместе с тем в ряде субъектов Российской Федерации сформирована положительная практика поощрения муниципальных образований, достигших соответствующих значений показателей рассматриваемой оценки эффективности.

В основном положения о выделении грантов утверждаются актом высшего органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации. Выделение грантов за счёт средств регионального бюджета осуществляется с целью содействия достижению и (или) поощрения достижения наилучших значений показателей деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов.

Выделяемые городским округам и муниципальным районам гранты могут варьироваться по номинациям и размеру (например: победителям в номинациях «Развитие малого предпринимательства», «Сельское хозяйство», «Здравоохранение и здоровье населения», «Образование», «Жилищное строительство», «Благоустройство территории» и т. п. – по 1 млн рублей; победителю в номинации «Снижение неэффективных расходов бюджета» – 3 млн рублей и т. п.).

Размер грантов, выделяемых по результатам определения комплексной эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов, может определяться и в процентах от общей суммы грантов, предусмотренной бюджетом субъекта Российской Федерации на соответствующий финансовый год, например, за первое место – 30 %; за второе место – 25 %; за третье место – 20 %; за четвертое место – 15 %; за пятое место – 10 %.

Выделение грантов осуществляется за счёт средств, предусмотренных в региональном бюджете на соответствующий финансовый год, в форме дотаций за достижение и (или) на поощрение достижения наилучших значений показателей деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов субъекта Российской Федерации.

В этой связи участники «круглого стола» полагают, что на федеральном и региональном уровне необходимо расширять механизмы поощрения лучшей практики деятельности органов местного самоуправления по организации муниципального управления в целях решения вопросов местного значения.

Однако практика применения принятых нормативных правовых актов Российской Федерации по оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов показала определённые недостатки. Стремясь охватить все пределы приоритетных сфер муниципального управления, разработчики указанных документов сделали акцент на составление подробнейшего перечня показателей оценки эффективности деятельности соответствующих органов публичной власти (свыше 130 показателей, из которых 32 содержались в первоначальной редакции Указа № 607) для полного учёта и отражения всех их управленче-

ских усилий, действий и решений. В результате получился свод показателей эффективности деятельности таких органов, которые были не сбалансированы, не соотносились между собой, а многие показатели не могли зависеть только от усилий конкретных органов местного самоуправления.

В редакции Указа № 607 от 14 октября 2012 года перечень основных показателей был сокращён с 32 до 13 позиций, но из них также нельзя было ясно понять, в чём же заслуга органов местного самоуправления в достижении соответствующих показателей. Например, в перечне показателей были следующие: число субъектов малого и среднего предпринимательства в расчёте на 10 тыс. человек населения; доля среднесписочной численности работников (без внешних совместителей) малых и средних предприятий в среднесписочной численности работников (без внешних совместителей) всех предприятий и организаций; доля площади земельных участков, являющихся объектами налогообложения земельным налогом, в общей площади территории городского округа (муниципального района); доля организаций коммунального комплекса, осуществляющих производство товаров, оказание услуг по водо-, тепло-, газо- и электроснабжению, водоотведению, очистке сточных вод, утилизации (захоронению) твёрдых бытовых отходов и использующих объекты коммунальной инфраструктуры на праве частной собственности, по договору аренды или концессии, участие субъекта Российской Федерации и (или) городского округа (муниципального района), доля в уставном капитале которых составляет не более 25 %, в общем числе организаций коммунального комплекса, осуществляющих свою деятельность на территории городского округа (муниципального района); удельная величина потребления энергетических ресурсов (электрическая и тепловая энергия, вода, природный газ) в многоквартирных домах (из расчёта на 1 кв. метр общей площади и (или) на одного человека); удовлетворённость населения деятельностью органов местного самоуправления городского округа (муниципального района) (процент от числа опрошенных) и т. п.

Сделать вывод о результатах деятельности органов местного самоуправления на основании таких показателей было весьма затруднительно. Практика применения этих методик показывала не всегда точное состояние дел региона или муниципалитета, например, даже при положительной динамике некоторых социальных показателей реальный уровень социально-экономического развития территории был ниже. Доклады, подготовленные руководителями органов местного самоуправления, содержали в основном статистические и объёмные данные, из которых невозможно было чётко определить вклад

конкретного органа публичной власти в социально-экономическое развитие муниципального образования, повышения в нём уровня и качества жизни.

В этой связи потребовалось внесение изменений в нормативные правовые акты Российской Федерации в целях совершенствования системы оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления.

В частности, как уже отмечалось, в Указе № 607 перечень показателей для оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов в процессе его реализации был сокращён до 13. Кроме того, был установлен запрет на определение органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации дополнительных показателей для оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления, что допускалось ранее.

При этом постановлением Правительства Российской Федерации от 17 декабря 2012 г. № 1317 «О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 28 апреля 2008 г. № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов» и подпункта «и» пункта 2 Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» (далее – Постановление № 1317) были утверждены:

- перечень дополнительных показателей для оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов *(всего в настоящий момент утверждено 28 дополнительных показателей, первоначально их было 78)*;

- методика мониторинга эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов;

- типовая форма доклада глав местных администраций городских округов и муниципальных районов о достигнутых значениях показателей для оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов за отчётный год и их планируемых значениях на трёхлетний период;

- методические рекомендации о выделении за счёт бюджетных ассигнований из бюджета субъекта Российской Федерации грантов муниципальным образованиям в целях содействия достижению и (или) поощрения достижения наилучших значений показателей деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов;

– перечень рекомендуемых показателей, используемых для определения размера грантов;

– правила оценки населением эффективности деятельности руководителей органов местного самоуправления, унитарных предприятий и учреждений, действующих на региональном и муниципальном уровнях, акционерных обществ, контрольный пакет акций которых находится в собственности субъектов Российской Федерации или в муниципальной собственности, осуществляющих оказание услуг населению муниципальных образований, а также применения результатов указанной оценки;

– критерии оценки населением эффективности деятельности руководителей органов местного самоуправления, унитарных предприятий и учреждений, действующих на региональном и муниципальном уровнях, акционерных обществ, контрольный пакет акций которых находится в собственности субъектов Российской Федерации или в муниципальной собственности, осуществляющих оказание услуг населению муниципальных образований.

Согласно методике мониторинга деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов предметом оценки являются результаты деятельности органов местного самоуправления в следующих сферах: экономическое развитие; дошкольное образование; общее и дополнительное образование; культура; физическая культура и спорт; жилищное строительство и обеспечение граждан жильём; жилищно-коммунальное хозяйство; организация муниципального управления; энергосбережение и повышение энергетической эффективности; проведение независимой оценки качества условий оказания услуг организациями в сферах культуры, охраны здоровья, образования и социального обслуживания (в соответствии с дополнительными показателями оценки эффективности, установленными по отраслевому принципу Постановлением № 1317).

Вместе с тем, несмотря на принятые нормативные правовые акты и внесённые в них изменения, практика применения существующего механизма оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов свидетельствует, что в настоящее время указанная система недостаточно прозрачна, системна, объективна и, как следствие, не в полной мере отвечает заявленным целям.

Во-первых, нет чёткой (логически обоснованной) привязки показателей оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления к вопросам местного значения городских округов и муниципальных районов (к полномочиям по их решению);

Во-вторых, указанные показатели установлены только для двух видов муниципальных образований: городских округов и муниципальных районов. Деятельность же органов местного самоуправления и глав муниципальных образований других видов муниципалитетов не имеет нормативно установленных критериев оценки эффективности их деятельности. В этом проявляется незавершённый и несистемный характер механизма такой оценки. Ведь основное число муниципальных образований в Российской Федерации составляют именно поселения. Очевидно, что развитие системы оценки эффективности должно быть направлено, в том числе, и на её поэтапное распространение на органы местного самоуправления всех видов муниципальных образований.

В-третьих, ряд показателей (например, число субъектов малого и среднего предпринимательства в расчёте на 10 тыс. населения; общая площадь жилых помещений, приходящаяся в среднем на одного жителя, в том числе введённая в действие за один год; удельная величина потребления энергетических ресурсов (электрическая и тепловая энергия, вода, природный газ) в многоквартирных домах (из расчёта на 1 кв. метр общей площади и (или) на одного человека); удовлетворённость населения деятельностью органов местного самоуправления городского округа (муниципального района) (процент от числа опрошенных) и т. п.) в значительной степени зависят от общего экономического положения в стране и регионе, географического положения муниципалитета и иных внешних факторов, имея достаточно слабую зависимость от компетентности и эффективности непосредственной деятельности главы муниципального образования и органов местного самоуправления муниципалитета в целом.

В-четвёртых, закреплённая в Указе № 607 совокупность показателей оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления не содержит ясных формальных показателей деятельности главы муниципального образования, по отдельности или в совокупности однозначно свидетельствующих об уровне его эффективности или неэффективности как высшего должностного лица муниципального образования, не даёт цельного, системного отражения эффективности деятельности самого главы муниципального образования.

В-пятых, установленные в федеральном законодательстве показатели оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления по большей мере ориентированы на уровень опытных специалистов в сфере местного самоуправления и не полностью учитывают специфику местного депутатского корпуса, состоящего из депутатов, являющихся не профессиональными муниципальными

управленцами, а в первую очередь представителями населения муниципального образования, что требует введения показателей, понятных и проверяемых с уровня понимания рядового жителя муниципалитета.

В-шестых, отсутствуют как общая система ответственности органов местного самоуправления за конечные результаты своей деятельности, так и персональная ответственность должностных лиц местного самоуправления за достижение заявленных результатов.

В-седьмых, на территории муниципальных образований реализуются документы стратегического планирования, национальные проекты, государственные программы (федерального и регионального уровня), муниципальные программы, но управленческая деятельность органов местного самоуправления в рамках реализации перечисленных документов по каким-то причинам оценке не подлежит.

Таким образом, участники «круглого стола» полагают, что к формированию перечня показателей для оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления необходимо подходить максимально взвешенно и ответственно, стремиться отталкиваться от тех задач, которые законодателем поставлены перед органами местного самоуправления. Перечень критериев оценки эффективности органов местной публичной власти можно считать оптимальным в том случае, если он отражает общегосударственные приоритеты, цели и задачи во взаимосвязи с целями и задачами местной власти, не выходя при этом за пределы компетенции органов местного самоуправления.

Следует отметить, что оценка эффективности деятельности органов местного самоуправления осложняется одним объективным обстоятельством, которое крайне сложно исключить. Изначально муниципальные образования обладают различным материально-финансовым и кадровым потенциалом, различным уровнем развития инфраструктуры, различным по своей инвестиционной привлекательности географическим и климатическим положением, даже в пределах одного региона может существенно различаться демографическая ситуация. В этой связи, для того чтобы снизить погрешность при оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления, в перечень были включены относительные показатели.

Кроме того, в методике мониторинга эффективности деятельности органов местного самоуправления рекомендовано рассматривать значения показателей в динамике, т. е. пусть каждый муниципалитет «стартовал» с определённого уровня социально-экономического развития, но сравнивать нужно темпы роста (в динамике), а не общие объёмы достигнутых значений показателей.

По мнению участников «круглого стола» в данном направлении механизм оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления подлежит дальнейшему совершенствованию.

Критериями эффективности деятельности органов публичной власти очень сложно охватить само качество осуществления публичной властью управленческих функций. Здесь нельзя обходиться только анкетными опросами населения или опросами с использованием информационно-телекоммуникационной сети «Интернет». Несмотря на то, что они сами по себе содержат положительный эффект, но при этом достаточно очевидно, что любой опрос можно сформировать искусственно, и получить те показатели, в которых органы публичной власти заинтересованы. В этой связи участники «круглого стола» полагают, что институты консультативной демократии должны быть максимально активизированы, особенно в их публично-гласных вариантах в виде публичных слушаний, собраний граждан, выступлений и отчётов депутатов и должностных лиц органов местного самоуправления.

В настоящее время оценка населением эффективности деятельности руководителей органов местного самоуправления, унитарных предприятий и учреждений, действующих на региональном и муниципальном уровнях, акционерных обществ, контрольный пакет акций которых находится в собственности субъектов Российской Федерации или в муниципальной собственности, осуществляющих оказание услуг населению муниципальных образований, проводится по критериям оценки, утверждённым Постановлением № 1317.

Выяснение оценки населения осуществляется посредством опросов с использованием информационно-телекоммуникационных сетей и информационных технологий на официальном сайте субъекта Российской Федерации и официальных сайтах муниципальных образований, расположенных в границах субъекта Российской Федерации.

При этом допускается проведение дополнительно социологических опросов населения, порядок организации и проведения которых определяется нормативным правовым актом высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта Российской Федерации.

При проведении опросов с применением IT-технологий в целях получения достоверной информации рекомендуется осуществлять идентификацию респондентов с использованием федеральной государственной информационной системы «Единая система идентификации и аутентификации в инфраструктуре, обеспечивающей информационно-технологическое взаимодействие информационных систем, используемых для предоставления государственных и муниципальных услуг в электронной форме».

Вместе с тем, использование данной системы не решает в полной мере своей задачи. Так, по информации, предоставленной правительством Кировской области, при прохождении гражданами опросов с применением IT-технологий реализована идентификация респондентов с использованием «Единой системы идентификации и аутентификации» (ЕСИА). Однако каждый пользователь после прохождения процедуры идентификации имеет возможность неоднократного прохождения опросной анкеты, что ставит под вопрос объективность полученных результатов.

Таким образом, участникам «круглого стола» представляется целесообразным проводить исследование мнения граждан по таким направлениям, как удовлетворённость населения организацией транспортного обслуживания, удовлетворённость населения качеством автомобильных дорог, удовлетворённость населения жилищно-коммунальными услугами в рамках определения удовлетворённости населения деятельностью органов местного самоуправления городского округа (муниципального района) посредством социологических опросов, что позволит повысить достоверность исследования.

Постановлением № 1317 выделены следующие критерии оценки населением эффективности деятельности:

- удовлетворённость населения организацией транспортного обслуживания в муниципальном образовании (процентов от числа опрошенных);
- удовлетворённость населения качеством автомобильных дорог в муниципальном образовании (процентов от числа опрошенных);
- удовлетворённость населения жилищно-коммунальными услугами: уровнем организации теплоснабжения (снабжения населения топливом), водоснабжения (водоотведения), электроснабжения, газоснабжения (процентов от числа опрошенных).

По данным Министерства экономического развития Российской Федерации о результатах мониторинга размещения субъектами Российской Федерации годовых итогов за 2018 год в ГАС «Управление», годовые итоги размещены 61 субъектом Российской Федерации. При этом в соответствии с частью 1 статьи 79 Федерального закона № 131-ФЗ в городах федерального значения местное самоуправление осуществляется органами местного самоуправления на внутригородских территориях, на которые не распространяется действие Постановления № 1317, в связи с чем опросы населения с применением IT-технологий в Москве, Санкт-Петербурге и Севастополе не проводились.

По результатам мониторинга выявлено, что в целом население Российской Федерации удовлетворено жилищно-коммунальными услугами – 73 % (по итогам 2017 года – 73,5 %), а также организацией

транспортного обслуживания – 63,0 % (2017 год – 66 %). Удовлетворённость населения качеством автомобильных дорог традиционно низкая – 50 % (2017 год – 51,5 %). Удовлетворённость деятельностью руководителей органов местного самоуправления составила 62 %.

Из 61 субъекта Российской Федерации удовлетворённость населения организацией транспортного обслуживания ниже среднероссийского уровня отмечается в 26 регионах, качеством автомобильных дорог – в 28 регионах, жилищно-коммунальными услугами – в 25 субъектах Российской Федерации.

Максимальные значения уровня удовлетворённости граждан жилищно-коммунальными услугами, транспортным обслуживанием, качеством автомобильных дорог и деятельностью руководителей органов местного самоуправления по итогам 2018 года продемонстрировали Пензенская и Белгородская области. Лидер 2017 года – Тюменская область – данные не представила.

Удовлетворённость населения транспортным обслуживанием составила:

– максимальные значения: Пензенская область – 93 %, Белгородская область – 92 %, Республика Марий Эл – 88 %, Республика Адыгея – 87 %, Республика Мордовия – 86 %;

– минимальные значения: Забайкальский край – 11 %, Псковская область – 14 %, Республика Карелия – 30 %, Новгородская область – 30 %, Республика Коми – 37 %.

Удовлетворённость населения качеством автомобильных дорог:

– максимальные значения: Белгородская область – 88 %, Пензенская область – 85 %, Республика Адыгея – 83 %, Республика Мордовия – 76 %, Ульяновская область – 74 %;

– минимальные значения: Забайкальский край – 2 %, Псковская область – 6 %, Республика Карелия – 8 %, Новгородская область – 13 %, Архангельская область – 20 %.

Удовлетворённость населения жилищно-коммунальными услугами:

– максимальные значения: Пензенская область – 97 %, Республика Марий Эл – 95 %, Белгородская область – 93 %, Республика Адыгея – 93 %, Республика Мордовия – 93 %;

– минимальные значения: Псковская область – 19 %, Республика Карелия – 28 %, Забайкальский край – 42 %, Тверская область – 42 %, Республика Хакасия – 44 %.

Вместе с тем необходимо отметить, что использование полученных итогов опросов с применением IT-технологий при проведении оценки затруднительно в связи с особенностями проведения данных

опросов, установленных Правилами, утверждёнными Постановлением № 1317.

Так, в отличие от независимых социологических опросов, гарантирующих целевую аудиторию респондентов, выборка респондентов данных опросов формируется случайным образом из интернет-аудитории, и в условиях отсутствия мотивации респондентов к выражению позитивной оценки результаты опросов с применением IT-технологий характеризуются необъективно большим количеством негативных оценок в отношении руководителей органов местного самоуправления.

Кроме того, многие жители муниципальных образований не обладают достаточными знаниями о разделении полномочий исполнительной и представительной власти на местах, о деятельности муниципальных (государственных) организаций, подлежащих оценке населением, поэтому оценка эффективности их деятельности определяется респондентами не применительно к конкретным руководителям органов местного самоуправления, а в целом к сфере деятельности (обеспечение качества дорог, оказание транспортных и жилищно-коммунальных услуг и т. д.).

Кроме того, опросы с применением IT-технологий не позволяют соотнести период работы руководителя с долговременно сложившейся в муниципальных образованиях ситуацией по оцениваемым направлениям, что также затрудняет объективность оценки. Оценочное суждение участника опроса не всегда находится в прямой причинно-следственной связи с реальными результатами работы органов местного самоуправления.

В результате, итоги опросов с применением IT-технологий позволяют получить сопоставимые по муниципальным образованиям данные о степени удовлетворённости определённой части населения организацией предоставления услуг в муниципальных образованиях, но не позволяют в полной мере руководствоваться ими при проведении оценки, и, тем более, в качестве основания для принятия решений о досрочном прекращении исполнения руководителями органов местного самоуправления своих должностных обязанностей.

Ещё одной проблемой является низкая активность населения, вовлечённого в процесс голосования. Это завышает общую удовлетворённость граждан деятельностью органов местного самоуправления отдельных муниципальных образований, что, в свою очередь, некорректно отражается на итоговом результате.

Вместе с тем участники «круглого стола» так же полагают, что, несмотря на наличие недостатков в механизме оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления, данный инсти-

тут нуждается не только в доработке, но и в дальнейшем развитии. Полезный потенциал системы оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления в настоящее время далеко не исчерпан. Однако уже сегодня оценка эффективности способствует решению важных задач.

Перечни показателей для оценки эффективности деятельности в большой степени служат ориентирами для самих органов местного самоуправления и тем самым обеспечивают учёт общегосударственных и местных публичных целей в их работе. Доклады глав местных администраций о достижении показателей эффективности находятся в широком доступе, размещаются на официальных сайтах органов местного самоуправления в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», что повышает уровень публичности деятельности органов местного самоуправления, с которой может ознакомиться население муниципальных образований. Положительной стороной оценки эффективности является также то, что она мотивирует руководителей органов местного самоуправления показывать лучшие результаты работы, так как по итогам оценки эффективности муниципальные образования, показавшие лучшую динамику развития, получают гранты от государства и региона, а это позволяет формировать общественное мнение о реальной работе органов местного самоуправления и их должностных лиц.

Однако ключевое, как представляется, значение оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления состоит вовсе не в возможности анализа работы конкретных должностных лиц местного самоуправления. Конечно, данную задачу механизм оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления также должен обеспечивать, но она должна являться, скорее, сопутствующей. Оценка эффективности деятельности органов публичной власти призвана служить более глубокой стратегической цели. Её результаты должны отражать эффективность исполнения органами публичной власти предписаний законодательства, проявляющегося в конкретной реализации соответствующих правовых норм.

Показатели эффективности должны служить индикаторами качества и доступности услуг, оказываемых органами публичной власти населению, услуг в широком смысле этого слова, т. е. тех направлений деятельности органов публичной власти, в которых выражается социальная функция государства и местного самоуправления. Среди них обеспечение населения доступным жильём, качественным медицинским обслуживанием, образованием, дорогами, детскими садами, общественным транспортом и т. д. Для многих сельских населённых пунктов это решение проблем организации водоснабжения и газоснабжения.

Таким образом, результаты оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления должны, в первую очередь, побуждать федеральные и региональные органы публичной власти не поощрять или наказывать глав местных администраций муниципальных образований, а принимать меры, в том числе и в области правового регулирования, направленные на обеспечение качества жизни всех граждан, независимо от того, на территории какого муниципального образования они проживают.

Вместе с тем, участникам «круглого стола» одним из видимых недостатков системы оценки эффективности, сдерживающим её развитие, представляется именно отсутствие чётко определённых правовых последствий. Для оказания стимулирующего воздействия, а не только информационного, оценка эффективности деятельности органов местного самоуправления должна сопровождаться определёнными преференциями или, напротив, санкциями. В настоящее время такие механизмы отсутствуют в законодательстве и требуют проработки.

Так, участники «круглого стола» считают, что следует увязать результаты оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления с отрешением от должности и удалением в отставку глав муниципальных образований, как высших должностных лиц местного самоуправления. Это повысит как значимость всей системы оценки эффективности, так и объективность оценки деятельности глав муниципальных образований и их ответственность за свою деятельность, позволит увязать вопрос о качестве работы главы муниципального образования с вопросом о его способности продолжать управление подведомственной территорией, но при этом на основе реальных проверяемых данных, сформированных на результатах оценки эффективности его деятельности, а не на основе субъективных мнений, симпатий и антипатий.

В связи с этим участникам «круглого стола» представляется, что необходимо изменить подходы к повышению результативности оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления путём установления объективно измеримых, прозрачных и понятных обществу и органам местного самоуправления показателей осуществления такой оценки. При этом необходимо установление таких показателей, достижение которых зависит непосредственно от деятельности органов местного самоуправления.

Так, анализ действующего перечня показателей для оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления позволяет сделать вывод о наличии некоторой разобщённости между показателями и полномочиями органов местного самоуправления.

Участникам «круглого стола» представляется, что не находятся в прямой зависимости от деятельности органов местного самоуправления такие обстоятельства (показатели), как:

- доля выпускников муниципальных общеобразовательных учреждений, не получивших аттестат о среднем (полном) образовании, в общей численности выпускников муниципальных общеобразовательных учреждений (процентов);

- доля детей первой и второй групп здоровья в общей численности обучающихся в муниципальных общеобразовательных учреждениях;

- удельная величина потребления энергетических ресурсов в многоквартирных домах и муниципальных учреждениях (электрическая энергия, тепловая энергия, горячая вода, холодная вода, природный газ) – значения этих показателей зависят в значительной мере от географического положения и иных объективных факторов;

- общая площадь жилых помещений, приходящаяся в среднем на одного жителя, поскольку в данном случае учитываются жилые помещения всех форм собственности, а не только муниципальной;

- доля организаций коммунального комплекса, осуществляющих производство товаров, оказание услуг по водо-, тепло-, газо- и электроснабжению, водоотведению, очистке сточных вод, утилизации (захоронению) твёрдых бытовых отходов и использующих объекты коммунальной инфраструктуры на праве частной собственности, по договору аренды или концессии, участие субъекта Российской Федерации и (или) городского округа (муниципального района) в уставном капитале которых составляет не более 25 процентов, в общем числе организаций коммунального комплекса, осуществляющих свою деятельность на территории городского округа (муниципального района);

- доля многоквартирных домов, в которых собственники помещений выбрали и реализуют один из способов управления многоквартирными домами, в общем числе многоквартирных домов, в которых собственники помещений должны выбрать способ управления указанными домами;

- доля многоквартирных домов, расположенных на земельных участках, в отношении которых осуществлён государственный кадастровый учёт;

- расходы бюджета муниципального образования на содержание работников органов местного самоуправления в расчёте на одного жителя муниципального образования, поскольку это в значительной мере зависит от численности населения;

- доля площади земельных участков, являющихся объектами налогообложения земельным налогом, в общей площади террито-

рии городского округа (муниципального района), так как, во-первых, многие льготы по земельному налогу предусмотрены федеральным законодательством, и, во-вторых, формами платы являются не только земельный налог, но и арендная плата, в расчёте которых учитывается площадь земельных участков.

Данные показатели требуют либо исключения, либо соотнесения с деятельностью органов местного самоуправления.

Кроме того, участникам «круглого стола» представляется, что некоторые показатели утратили актуальность и репрезентативность – например, «наличие в городском округе (муниципальном районе) утверждённого генерального плана городского округа (схемы территориального планирования муниципального района)». В соответствии с информацией, размещённой на официальном сайте Федеральной службы государственной статистики, во всех муниципальных образованиях 57 субъектов Российской Федерации из 85 утверждены генеральные планы городских округов (схемы территориального планирования муниципальных районов). Таким образом, муниципальные образования 67 % субъектов Российской Федерации в полном составе являются лидерами по показателю, что не оказывает влияние на оценку эффективности непосредственной деятельности органов местного самоуправления.

Также обращает на себя внимание тот факт, что в перечни показателей для оценки эффективности изменения не вносились с 2016 года и, соответственно, требуют их актуализации. В частности, они не в полной мере отражают ход исполнения национальных целей и стратегических задач развития Российской Федерации на период до 2024 года, утверждённых указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г. № 204.

Следующий момент заключается в том, что ежегодный отчёт главы муниципального образования перед местным представительным органом является достаточно важной правовой процедурой для стабильного осуществления местного самоуправления в каждом муниципалитете. Однако значимость данной процедуры обусловлена не только её важностью с точки зрения подведения и обсуждения итогов функционирования муниципалитета, но и тем обстоятельством, что в соответствии с пунктом 2 части 2 статьи 74¹ Федерального закона № 131-ФЗ неудовлетворительная оценка деятельности главы муниципального образования по результатам ежегодного отчёта перед представительным органом, данная два раза подряд, является основанием для удаления его в отставку.

Очевидно, что принимаемое депутатами представительных органов муниципальных образований решение об оценке деятельности

главы муниципального образования должно быть предельно обосновано и подкреплено показателями, наглядно характеризующими уровень эффективности его деятельности. Отсутствие указанных критериев во многом порождает неконкретность, размытость содержания отчёта главы муниципалитета, непонимание депутатами представительных органов муниципальных образований основного курса развития муниципалитета, что в конечном итоге создаёт условия для произвольных оценок содержания указанного отчёта с их стороны.

Следует отметить, что предложенная федеральным законодателем правовая конструкция, закрепляющая процедуру ежегодной оценки деятельности главы муниципального образования, в полной мере не решает задачу выставления объективной оценки главы муниципалитета по итогам его работы за год. Наиболее проблемным её местом, как представляется участникам «круглого стола», является отсутствие нормативно закреплённых критериев оценки деятельности главы муниципального образования, которые должны использоваться депутатами представительного органа муниципального образования.

Данная недоработка, порождающая неограниченную свободу усмотрения депутатов, предполагает реальную их возможность произвольно удалять в отставку главу муниципального образования исключительно на основе их субъективного усмотрения. Указанная возможность произвольных оценок депутатов представительного органа муниципального образования в значительной мере превращает удаление главы муниципального образования в отставку из меры юридической ответственности в меру его политической ответственности перед представительным органом соответствующего муниципалитета, которую он может нести (в соответствии с основами муниципального права) только перед населением.

В этой связи участники «круглого стола» полагают, что указанный правовой пробел требует устранения в законодательстве Российской Федерации.

По мнению участников «круглого стола» для создания отвечающей потребностям и задачам сегодняшнего времени системы оценки эффективности органов местного самоуправления также необходимо обеспечить соответствие между размером расходных обязательств муниципальных образований по решению вопросов местного значения и объёмом источников доходов, закрепляемых за местными бюджетами, а также чётко определить пределы компетенции органов местной публичной власти. В связи с этим в данных условиях ещё более актуальным становится решение вопроса о необходимом и достаточном финансовом обеспечении деятельности муниципальных образований

по решению вопросов местного значения, которое должно позволять органам местного самоуправления формировать бюджеты развития в целях обеспечения комплексного и устойчивого социально-экономического развития муниципальных образований.

Помимо наличия финансового потенциала для социально-экономического развития муниципальных образований, объективно оценивать эффективность деятельности органов местного самоуправления возможно только в том случае, если данные органы будут наделены чёткими, относящимися к их компетенции, полномочиями, не выходящими за пределы решения вопросов местного значения.

В связи с этим, необходимо завершить работу по инвентаризации полномочий органов местного самоуправления, предусмотренных отраслевым федеральным законодательством, в целях проверки их соответствия вопросам местного значения, закреплённым в Федеральном законе № 131-ФЗ.

На основе итогов данной инвентаризации необходимо внести соответствующие изменения в Федеральный закон № 131-ФЗ и в отраслевые федеральные законы, направленные на уменьшение дисбаланса между объёмами расходных обязательств Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, связанных с реализацией собственных и переданных им полномочий, а также на недопущения возможности включения в отраслевые федеральные законы положений, возлагающих дополнительные полномочия на органы местного самоуправления без компенсации бюджетам муниципальных образований дополнительных расходов на реализацию соответствующих полномочий.

Кроме того, по итогам инвентаризации полномочий следует выработать предложения о внесении изменений в федеральное законодательство, предусматривающих исключение (минимизацию) установления на федеральном уровне требований (правил, норм, нормативов, стандартов), непосредственно влияющих на объём расходных обязательств муниципальных образований.

Ещё одной существенной проблемой при подготовке докладов глав местных администраций о достигнутых значениях показателей для оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов за отчётный год и их планируемых значениях на трёхлетний период, большинство субъектов Российской Федерации отмечают следующее.

Срок подготовки указанных докладов в соответствии с пунктом 3 Указа № 607 – ежегодно до 1 мая года, следующего за отчётным.

К указанному сроку официальная статистическая информация о достигнутых значениях показателей представляется Росстатом

не по всем показателям (по отдельным показателям информация либо представляется в конце мая года, следующего за отчётным, либо не предоставляется ежегодно).

Например, по показателям «Число субъектов малого и среднего предпринимательства в расчёте на 10 тыс. человек населения» и «Доля среднесписочной численности работников (без внешних совместителей) малых и средних предприятий в среднесписочной численности работников (без внешних совместителей) всех предприятий и организаций» значения определяются один раз в пять лет (статья 5 Федерального закона от 24 июля 2007 г. № 209-ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации»).

Таким образом, у органов местного самоуправления ежегодно возникает проблема, связанная с подготовкой докладов глав местных администраций в связи с отсутствием официальной статистической информации по отдельным показателям. В этой связи органы местного самоуправления и органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации вынуждены вести ведомственный учёт значений отдельных показателей, а впоследствии (после получения официальной статистической информации) корректировать значения данных показателей, внесённые в ГАС «Управление».

С учётом изложенного участникам «круглого стола» представляется необходимым изменить сроки предоставления (распространения) официальной статистической информации, установленные в Федеральном плане статистических работ, утверждённом распоряжением Правительства Российской Федерации от 6 мая 2008 г. № 671-р, на более ранние (не позднее 1 апреля года, следующего за отчётным), а также установить обязательность ежегодного проведения статистических работ по всем показателям, установленным в Указе № 607 и Постановлении № 1317.

На основании изложенного, с учётом состоявшегося обсуждения, а также учитывая, что в соответствии с пунктом 5.3.40 постановления Правительства Российской Федерации от 5 июня 2008 г. № 437 «О Министерстве экономического развития Российской Федерации» проведение единой политики в области оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления в различных субъектах Российской Федерации осуществляет Министерство экономического развития Российской Федерации, участники «круглого стола» считают необходимым рекомендовать:

1. Министерству экономического развития Российской Федерации, совместно с Министерством финансов Российской Федера-

ции, Министерством юстиции Российской Федерации, Федеральной службой государственной статистики, Комитетом Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления, Общероссийским Конгрессом муниципальных образований при разработке соответствующих предложений по внесению изменений в нормативные правовые акты Российской Федерации, регулирующие правоотношения в сфере оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления, рассмотреть возможность обеспечения решения следующих задач:

1) проведение инвентаризации (конкретизации) целей и ожидаемых результатов муниципального управления (учитывая цели и задачи социально-экономического развития муниципальных образований и имеющиеся у них ресурсы). Данный этап является необходимой основой для построения системы показателей эффективности деятельности органов местного самоуправления, в том числе для оценки практической значимости уже принятых показателей и переоценки возможности их реального влияния на оценку эффективности органов местного самоуправления, а также анализа степени административного воздействия на оценку самих показателей со стороны органов местного самоуправления (например, показателя № 13 Перечня, установленного Указом № 607 («Удовлетворённость населения деятельностью органов местного самоуправления городского округа (муниципального района) (процент от числа опрошенных)»)) и возможности исключения соответствующих показателей из Перечня (как, например, было в случае исключения из Перечня показателя № 7 («Доля выпускников муниципальных общеобразовательных учреждений, сдавших единый государственный экзамен по русскому языку и математике, в общей численности выпускников муниципальных общеобразовательных учреждений, сдававших единый государственный экзамен по данным предметам»));

2) соотнесение с национальными целями и стратегическими задачами развития Российской Федерации, установленными Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года», показателей для оценки эффективности деятельности органов и должностных лиц местного самоуправления;

3) проведение анализа реализации на территории муниципалитетов полномочий по решению вопросов местного значения, переданных органам местного самоуправления отдельных государственных полномочий, а также реализации государственных программ федерального, регионального уровня и муниципальных программ для

интегрирования их в систему оценки эффективности деятельности муниципального управления;

4) разработка системы мотивации для эффективной деятельности оцениваемых органов местного самоуправления, которая должна быть прозрачной, не зависящей от какого-либо субъективного мнения;

5) разработка системы персональной ответственности должностных лиц местного самоуправления за недостижение запланированных результатов их деятельности по социально-экономическому развитию муниципальных образований;

6) разработка системы мониторинга ранее поставленных целей, задач, результатов при проведении новых управленческих и социально-экономических реформ в муниципальных образованиях;

7) дифференциация показателей оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления по видам муниципальных образований, в том числе с учётом природно-климатических, географических, экономических и иных местных особенностей и традиций, а также в отношении муниципальных образований, территории которых находятся в отдалённых и труднодоступных местностях и с низкой плотностью сельского населения, для чего рассмотреть возможность введения корректировочных коэффициентов, отражающих соответствующие особенности таких муниципалитетов;

8) при корректировке системы показателей для оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления принимать во внимание условия, определяющие развитие муниципального образования или группы муниципальных образований со схожими параметрами;

9) установление ограничения на расширение перечня показателей с целью создания гарантий для обеспечения стабильности функционирования механизма оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления;

10) подготовка предложений по совершенствованию системы оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления (должностных лиц местного самоуправления) в части её распространения на все виды муниципальных образований;

11) совершенствование механизма поощрения Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации муниципальных образований всех видов, достигших наилучших значений показателей в связи с деятельностью органов местного самоуправления;

12) в целях уменьшения возможности произвольных оценок деятельности главы муниципального образования депутатами соответствующего представительного органа муниципального образования

закрепить в федеральном законодательстве (наряду с существующими показателями эффективности деятельности органов местного самоуправления, используемыми федеральными и региональными органами государственной власти) понятные, доступные, наглядные, легко проверяемые (как депутатами представительного органа, так и населением) показатели эффективности работы главы муниципалитета, привязанные к результатам его работы и характеризующие ключевые сферы его ответственности;

13) в процедуру оценки деятельности главы муниципального образования на основании его ежегодного отчёта необходимо включить механизмы учёта мнения населения соответствующего муниципального образования. При этом в качестве составных элементов подобных механизмов можно предложить закрепление обязательности наличия заключения муниципальной общественной палаты (совета) (органа, осуществляющего общественный контроль) об оценке деятельности главы муниципального образования за истекший год и обсуждения ежегодного отчёта главы муниципального образования на публичных слушаниях;

14) расширить способы и возможности информирования населения муниципальных образований относительно содержания докладов о достигнутых значениях показателей для оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления, а также ежегодных отчётов главы муниципального образования перед представительным органом;

15) дополнить процедуру оценки деятельности главы муниципального образования на основании его ежегодного отчёта учётом показателей эффективности деятельности, обязанностью представления заключения контрольного органа муниципального образования, а также обязанностью затребования представительным органом заключений независимых экспертных организаций, обладающих соответствующей компетенцией для оценки отдельных аспектов деятельности главы муниципального образования, в случае возникновения сомнений в достоверности сведений, содержащихся в его отчёте;

16) использование платформы интерактивной карты ОКМО для аккумуляции, актуализации и сравнительного анализа итогов оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления;

17) решить вопрос о необходимом и достаточном финансовом обеспечении деятельности муниципальных образований по решению вопросов местного значения, которое должно позволять органам местного самоуправления формировать бюджеты развития в целях обеспечения комплексного и устойчивого социально-экономического развития муниципальных образований;

18) завершить работу по инвентаризации полномочий органов местного самоуправления, предусмотренных отраслевыми федеральными законами, в целях проверки их соответствия вопросам местного значения, закреплённым в Федеральном законе № 131-ФЗ;

19) внести предложения, направленные на уменьшение дисбаланса между объёмами расходных обязательств Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, связанных с реализацией собственных и переданных им полномочий, а также на недопущение возможности включения в отраслевые федеральные законы положений, возлагающих дополнительные полномочия на органы местного самоуправления без компенсации бюджетам муниципальных образований дополнительных расходов на реализацию соответствующих полномочий;

20) выработать по итогам инвентаризации полномочий муниципальных образований предложения о внесении изменений в законодательство Российской Федерации, предусматривающих исключение (минимизацию) установления на федеральном уровне требований (правил, норм, нормативов, стандартов), непосредственно влияющих на объём расходных обязательств муниципальных образований;

21) при оценке удовлетворённости населения деятельностью органов местного самоуправления определить конкретный норматив минимального количества опрошенных респондентов, который может быть установлен в размере от 1 до 4 % от общего числа граждан, постоянно или преимущественно проживающих на территории того или иного муниципального образования, что поможет сделать результаты социологического исследования, а значит, и сведения, содержащиеся в докладе об итогах оценки эффективности деятельности, наиболее достоверными (в частности, необоснованно проводить такую оценку, когда будет достаточно выражение мнения 10 человек, чтобы признать работу органов местного самоуправления соответствующего муниципалитета удовлетворительной или нет);

22) установить в законодательстве Российской Федерации единую методику опросов населения по оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления и порядок их проведения, а также минимальные требования к критериям определения результатов такой оценки;

23) закрепить необходимость проведения исследования мнения граждан по таким направлениям, как удовлетворённость населения организацией транспортного обслуживания, удовлетворённость населения качеством автомобильных дорог, удовлетворённость населения жилищно-коммунальными услугами в рамках определения удовлетворённости населения деятельностью органов местного са-

моуправления городского округа (муниципального района), посредством социологических опросов, что позволит повысить достоверность исследования;

24) установить порядок проведения опросов населения по оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления, предусматривающий организацию и проведения таких опросов органами государственной власти субъектов Российской Федерации, а не органами местного самоуправления соответствующих муниципальных образований;

25) предусмотреть по результатам оценки эффективности процедуры отрешения главы муниципального образования от должности по решению «вышестоящего» должностного лица (высшего должностного лица субъекта Российской Федерации) – в отношении муниципальных районов и городских округов либо главы муниципального района или городского округа – в отношении входящих в их состав поселений или внутригородских районов (соответственно) в связи с недостижением пороговых (минимальных) показателей эффективности;

26) конкретизировать, что основанием для удаления главы муниципального образования в отставку в связи с неудовлетворительной оценкой его деятельности должны быть низкие показатели эффективности деятельности органов местного самоуправления, установленные по результатам оценки его деятельности;

27) внести предложения по изменению сроков предоставления (распространения) официальной статистической информации, установленных в Федеральном плане статистических работ, утверждённом распоряжением Правительства Российской Федерации от 6 мая 2008 г. № 671-р, на более ранние (не позднее 1 апреля года, следующего за отчётным);

28) установить обязательность ежегодного проведения статистических работ по всем показателям, установленным в Указе № 607 и Постановлении № 1317, а также рассмотреть возможность расширения перечня параметров в статистическом наблюдении на муниципальном уровне, в том числе с поэтапным переходом и на уровень сельских и городских поселений, без чего невозможно их внедрение в систему оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления;

29) определить механизм учёта изменений статистических показателей по итогам всероссийских статистических переписей и сплошных статистических наблюдений при оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления;

30) при осуществлении оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления использовать значение показате-

лей только за один год и динамику только за один год, тогда оценка будет показывать развитие за отчётный период (календарный год). В качестве динамики предлагается учитывать не темп роста соответствующих показателей, а разницу в значении показателей в отчётном, и предшествующем отчётному году. Указанную оценку следует проводить отдельно по достигнутому уровню упомянутых показателей, отдельно по достигнутой динамике, а гранты выделять победителям и по уровню, и по динамике (в данном случае муниципалитеты с высоким уровнем показателей не будут проигрывать более слабым муниципальным образованиям).

2. Комитету Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления совместно с Общероссийским Конгрессом муниципальных образований рассмотреть возможность:

проведения анализа практики правоприменения Указа № 607 и Постановления № 1317 с учётом предложений по корректировке перечня показателей оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления и методики её осуществления, представленных субъектами Российской Федерации, муниципалитетами и межмуниципальными организациями в ходе подготовки и проведения «круглого стола», и размещения итогов проделанной работы на официальном сайте Комитета в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», с целью возможного учёта заинтересованными структурами в части корректировки системы оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления.

**ФЕДЕРАЛЬНЫЕ ЭКСПЕРТНЫЕ СЛУШАНИЯ НА ТЕМУ
«ТЕРРИТОРИАЛЬНОЕ УСТРОЙСТВО МЕСТНОГО
САМОУПРАВЛЕНИЯ И МЕСТНЫЕ СООБЩЕСТВА»
ФЕДЕРАЛЬНОГО ЭКСПЕРТНОГО СОВЕТА ПО МЕСТНОМУ
И ОБЩЕСТВЕННОМУ САМОУПРАВЛЕНИЮ И МЕСТНЫМ
СООБЩЕСТВАМ ПРИ ОБЩЕНАЦИОНАЛЬНОЙ
АССОЦИАЦИИ ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО
ОБЩЕСТВЕННОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ
(г. Москва, 24 мая 2019 года)**

Приняты 24 мая 2019 года

**Рекомендации федеральных
экспертных слушаний на тему «Территориальное устройство
местного самоуправления и местные сообщества»**

Рассмотрев и обсудив вопросы о моделях территориального устройства местного самоуправления и мерах по совершенствованию территориальной организации местного самоуправления в Российской Федерации, роли и месте местных сообществ и их организаций (ТОС, ТСЖ, ТСН, соседские сообщества, муниципальные общественные палаты и т. д.) в местном самоуправлении при различных типах его территориального моделирования, а также вопросы активизации граждан и их объединений в осуществлении территориального устройства местного самоуправления, в том числе в связи с уже состоявшимися или предстоящими преобразованиями муниципальных образований, изменяющими систему территориальной структуры местного самоуправления, участники федеральных экспертных слушаний отмечают следующее.

Система территориальной организации местного самоуправления является одним из базовых элементов, определяющих эффективную организацию и деятельность местной власти в государственном устройстве страны. Радикальные масштабные изменения и преобразования территориального устройства организации публичной власти, как подтверждено практикой, серьезно отражаются на соци-

альном и экономическом благополучии населения муниципальных образований и устойчивом развитии территорий как самих муниципалитетов, так и соответствующих регионов.

Анализ изменений, внесённых в Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ) в 2014, 2017 и 2019 годах, позволяет говорить, что одним из приоритетных направлений реформирования законодательства о местном самоуправлении является именно область территориальных основ местного самоуправления.

Так, принятие Федерального закона от 27 мая 2014 г. № 136-ФЗ (далее – Федеральный закон № 136-ФЗ) положило начало нового этапа в реформировании местного самоуправления в России. Новеллы данного федерального закона добавили два новых вида муниципальных образований: городской округ с внутригородским делением и внутригородской район.

Главным достижением указанного Федерального закона можно считать распространение двухуровневой модели организации местного самоуправления на городские округа, что, безусловно, соответствует духу Конституции Российской Федерации и Федерального закона № 131-ФЗ. Вместе с тем, с принятием Федерального закона № 136-ФЗ, в территориальной организации местного самоуправления появились элементы вариативности, что проявляется в следующем.

Во-первых, создание городских округов с внутригородским делением не является обязательным, и реализуется по усмотрению субъекта Российской Федерации.

Во-вторых, Федеральным законом № 136-ФЗ предусмотрен механизм закрепления за внутригородскими районами дополнительных вопросов местного значения из числа вопросов местного значения городского округа, а также разграничение полномочий между органами местного самоуправления внутригородского района и городского округа.

Однако к настоящему моменту реализация данной модели территориальной организации местного самоуправления не получила широкого распространения (в трёх субъектах Российской Федерации были образованы данные муниципальные образования – Челябинская и Самарская области, Республика Дагестан, а в отдельных регионах были созданы лишь предпосылки для их образования, как, например, в Свердловской области, но практической реализации они не получили).

В противовес федеральному закону 2014 года Федеральный закон от 3 апреля 2017 г. № 62-ФЗ (далее – Федеральный за-

кон № 62-ФЗ) изложил часть 31 статьи 13 Федерального закона № 131-ФЗ в новой редакции, законодательно закрепив процедуру объединения всех поселений, входящих в состав муниципального района с городским округом, с последующим упразднением муниципального района.

Таким образом, Федеральный закон № 62-ФЗ урегулировал только один из способов преобразования муниципальных районов в городские округа, которые к тому времени получили распространение в практике субъектов Российской Федерации. При этом не получил законодательного закрепления такой способ преобразования муниципального района в городской округ, при котором происходит объединение всех поселений, входящих в состав муниципального района в одно городское поселение, которое в дальнейшем наделяется статусом городского округа, а муниципальный район упраздняется. Хотя именно такой способ являлся наиболее распространённым в практике субъектов Российской Федерации. По сути, данный способ представляет собой одновременную комбинацию нескольких видов преобразований муниципальных образований, как предусмотренных, так и не предусмотренных Федеральным законом № 131-ФЗ. Таким образом, данный способ не имеет чёткой законодательной основы, и не соответствует положениям федерального законодательства.

Но именно таким способом чаще всего происходили отдельные так называемые «преобразования», например, в Московской области в период 2017–2018 гг.

Однако вопрос о законности производства подобных муниципально-территориальных изменений в судебной практике не подвергается сомнению. Это подтверждается решениями судов общей юрисдикции и Верховного Суда Российской Федерации, вынесенные в 2017–2018 гг., в которых была дана оценка подобных преобразований, произведённых в Московской и Сахалинской областях.

Надо отметить так же и то, что эти преобразования проводились бессистемно и без какого-либо определённого плана, а цель их осуществления была неясна. Более того, при их проведении в данные процессы, как правило, не включались представители финансово-экономического блока регионов и муниципалитетов и, как следствие, финансовые, экономические и инвестиционные эффекты от такого рода преобразований просто не просчитывались, а цели экономической эффективности, повышения финансовой обеспеченности и инвестиционной привлекательности в большинстве случаев, соответственно, не достигались. Кроме того, в ходе их реализации нередко не принимались во внимание (по меньшей мере это не всегда чётко прослеживалось) интересы местных сообществ и граждан как субъ-

ектов местного самоуправления, возникали даже очаги публичного протеста со стороны последних.

Из этого видится вывод о том, что степень участия населения муниципальных образований и организованных форм его местных сообществ в производстве подобных муниципально-территориальных изменений и уровень учёта их интересов недостаточны, что, по мнению участников Федеральных экспертных слушаний, требует соответствующей корректировки федерального законодательства.

Таким образом, в последние годы в ряде субъектов Российской Федерации имеют место процессы, связанные с неоднозначной практикой чрезмерного «укрупнения» муниципальных образований посредством образования городских округов на месте муниципальных районов, в том числе в малонаселённых и труднодоступных местностях.

При этом следует отметить, что понятие «городской округ» предполагает, что эта территория должна быть урбанизированной. То есть, она должна строиться в границах единой городской, именно городской, инфраструктуры: транспортной, социальной, коммунальной, инфраструктуры связи, с определённой плотностью населения и застройки. Только такая территория фактически может считаться городской или урбанизированной.

Очевидно, что объём полномочий, их характер, содержание, экономический потенциал сельской территории и города существенно отличаются. Города – самодостаточные административные единицы, они могут и должны развиваться сами, на своих собственных ресурсах и инфраструктуре. Сельские же территории, особенно в отдалённых, например, северных частях России, требуют дополнительного методического и кадрового обеспечения, а также дополнительных материальных и финансовых ресурсов. Муниципальные образования, созданные на указанных территориях, нуждаются в финансовой помощи из бюджетов вышестоящего уровня, а также в дополнительных льготах для своего населения. Без этого им трудно выжить, а в некоторых случаях практически невозможно.

Таким образом, если «городом» называть не урбанизированную территорию в тундре или тайге, которая порой достигает размеры небольшого европейского государства, то это представляется, по меньшей мере, нелогичным. Практика, которая продолжалась порядка пяти лет, когда на месте муниципальных районов в малонаселённых местностях Магадана, Сахалина, Норильска и других территорий возникали такого рода «города», была неправильной, а часто и незаконной. Однако отсутствие на тот момент такого вида муниципального образования, как «муниципальный округ» всё же сдерживало

повсеместную ликвидацию поселенческого уровня местного самоуправления. Данный факт, среди прочего, послужил основанием того, что регионы выступили с инициативой выработать некий оптимальный и законный вариант территориальной организации для больших муниципальных образований, которые не могут поддерживать двухуровневую систему местного самоуправления, либо она на соответствующих территориях нецелесообразна, и настаивали на управлении этой территорией из одного центра. При этом называть такую территорию «городом» естественно было бы некорректно.

В результате был предложен следующий вариант: два вида «одноуровневых» муниципальных образований – городской округ на урбанизированных территориях, и муниципальный округ на сельских и смешанных (сельско-городских, но с преобладанием сельских) территориях. При этом данные виды «одноуровневых» муниципальных образований должны иметь возможность преобразовываться друг в друга, если урбанизация территории будет увеличиваться или, наоборот, ослабевать. «Городские округа» на Крайнем Севере и пространствах Дальнего Востока, а также в тех местах, где они созданы из муниципальных районов на неурбанизированных пространствах, необходимо преобразовать в муниципальные округа.

На основе данной концепции был разработан и принят Государственной Думой Федеральный закон от 1 мая 2019 г. № 87-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 87-ФЗ). Данным федеральным законом внесены комплексные изменения в Федеральный закон № 131-ФЗ, направленные на совершенствование территориальной организации местного самоуправления, в том числе на введение нового вида муниципального образования – муниципального округа.

Основная цель Федерального закона № 87-ФЗ, заявленная его разработчиками, – исправить ситуацию с городскими округами, созданными в последнее время на огромных, по сути сельских, территориях в соответствии с Федеральным законом № 62-ФЗ на базе муниципальных районов и не соответствующих критериям урбанизации.

Вместе с тем, представляется, что эффекты от его реализации (положительные либо отрицательные) и ответ на вопрос – достигнуты ли заявленные законодателем цели, будут ясны к окончанию установленного данным федеральным законом переходного периода, а именно к 1 января 2025 года.

Одновременно следует отметить, что положения Федерального закона № 87-ФЗ направлены, среди прочего, и на дополнительное обеспечение вариативности подходов к осуществлению местного са-

моуправления с учётом особенностей сельских и сельско-городских, а также малонаселённых и труднодоступных территорий Российской Федерации.

В частности, новый вид муниципального образования должен обеспечивать возможность консолидации ресурсов в целях оптимизации расходов на содержание системы местного самоуправления и управления посредством создания одноуровневой системы, но только там, где это действительно целесообразно, прежде всего на малонаселённых территориях.

Кроме того, муниципальные округа, как уже отмечалось, могут быть образованы, в первую очередь, в результате наделения городских округов, созданных в соответствии с Федеральным законом № 62-ФЗ на базе муниципальных районов и не соответствующих критериям урбанизации, статусом муниципального округа.

Муниципальный округ – новый вид муниципалитета со своим особым публично-правовым статусом. Основная особенность муниципального округа – это одноуровневость организации местного самоуправления на его территории, которая не является урбанизированной. Согласно положениям Федерального закона № 87-ФЗ, под муниципальным округом понимается несколько объединённых общей территорией населённых пунктов, не являющихся муниципальными образованиями. При этом указанное требование в соответствии с законами субъектов Российской Федерации может не применяться на территориях с низкой плотностью сельского населения, а также в отдалённых и труднодоступных местностях. У такого муниципального округа будет свой глава муниципального образования, единая местная администрация, собственный бюджет, единый представительный орган.

В редакции принятого федерального закона предусматривается, что в случае, если объединение всех поселений, входящих в состав муниципального района, повлекло образование муниципального округа, в структуре местной администрации муниципального округа, как правило, образуется территориальный орган, на который возлагается осуществление на соответствующих территориях (прежде всего в крупных населённых пунктах) части функций местной администрации муниципального округа.

Как представляется участникам федеральных экспертных слушаний, данная мера, с одной стороны, в какой-то степени позволит сохранить имеющуюся территориальную доступность муниципальной публичной власти для жителей муниципального округа, но, с другой стороны, не может решить в полной мере вопрос сохранения инфраструктуры оказания государственных и муниципальных услуг на ме-

стах в сфере здравоохранения, образования, культуры, физической культуры и спорта, библиотечного обслуживания и т. д. Более того, результаты современных социологических исследований наглядно демонстрируют, что социальное пространство, места концентрации власти, определяют физическое пространство. И любой, более или менее амбициозный человек будет стараться уехать туда, где есть постоянная власть и, следовательно, полный спектр государственных и муниципальных услуг и возможностей. Где власти нет, люди оставаться не будут, так как отсутствие органов власти ослабляет связанность территорий и контроль над ними («публично-властная фиксация территории»).

Практика создания территориальных органов местной администрации активно применяется и в настоящее время в укрупнённых муниципальных образованиях (например, в Ставропольском крае, Сахалинской, Тверской областях и др.), и имеющийся опыт показывает, что охватить ими весь спектр инфраструктуры услуг невозможно. Иными словами, создавая территориальные органы местной администрации на территории населённых пунктов муниципального округа, муниципальная власть будет сохранять «шаговую» доступность для населения лишь отдельных территориальных органов местных администраций, осуществляющих только часть функций из всего спектра предоставляемых публичной властью государственных и муниципальных услуг. Кроме того, образование территориальных органов в данном случае не является строгим исключительным требованием, а носит рекомендательный характер для органов местного самоуправления муниципального округа по их созданию там, где это, на их взгляд, объективно необходимо с учётом территориально-географического расположения населённого пункта, а также количества и плотности его жителей.

Образованные городские округа будут сохраняться в том случае, если они будут соответствовать определённым критериям.

Во-первых, в состав территории городского округа должны входить один или несколько городов и (или) иных городских населённых пунктов, не являющихся муниципальными образованиями, в которых должно проживать не менее двух третей населения городского округа.

Во-вторых, в состав территории городского округа также могут входить территории сельских населённых пунктов, не являющихся муниципальными образованиями, и территории, предназначенные для развития социальной, транспортной и иной инфраструктуры городского округа, размер которых не может превышать в два и более раза площадь территорий городов и (или) иных городских населённых пунктов, входящих в состав городского округа.

В-третьих, на территории городского округа плотность населения должна в пять и более раз превышать среднюю плотность населения в Российской Федерации.

Таким образом, тенденции последних лет, в свете Федеральных законов 2017 и 2019 годов, свидетельствуют о постепенном отказе от двухуровневого построения местного самоуправления в Российской Федерации, т. е. от поселенческого звена в его организации, и поэтапном переходе к укрупнению системы муниципально-территориального устройства и, как следствие, к отдалению населения от процессов осуществления и участия в осуществлении местного самоуправления. Этому также способствует малочисленность представительных органов муниципальных образований и неразвитость институтов местного гражданского общества (ТОС, ТСЖ, ТСН, соседские сообщества, муниципальные общественные палаты (советы), местное волонтерство и т. д.).

Следует отметить, что определённые защитные меры Федеральным законом № 87-ФЗ предусмотрены для сохранения поселенческого уровня и муниципальных районов (то есть поселенческая система местного самоуправления не будет и не должна быть повсеместно ликвидирована).

Так, положения Федерального закона № 87-ФЗ допускают возможность объединения всех поселений, входящих в состав муниципального района, и предусматривают наделение вновь образованного муниципального образования статусом муниципального округа, но только с согласия населения, выраженного представительными органами соответствующих поселений и муниципального района. При этом если население двух и более поселений не выразило в установленной форме своего согласия на объединение всех поселений, входящих в состав муниципального района, такое объединение не осуществляется. Остаётся вопрос – достаточно ли такого, по сути единственного, «заградительного» критерия?

В связи с этим участники федеральных экспертных слушаний выражают некоторые опасения, что реализация Федерального закона № 87-ФЗ полностью не позволит защитить поселения от необоснованной и нецелесообразной ликвидации. Поэтому участникам федеральных экспертных слушаний представляется необходимым обсуждение дополнительных критериев, ограничивающих ликвидацию поселенческого уровня местного самоуправления и, соответственно, муниципальных районов (там, где объективно оправдано их сохранение). Это касается, в первую очередь, тех поселений, как правило, крупных, у которых имеются перспективы и предпосылки для самостоятельного и успешного социально-экономического развития.

В частности, участники федеральных экспертных слушаний в процессе правоприменительной практики реализации положений Федерального закона № 87-ФЗ рекомендуют руководствоваться запретом на ликвидацию поселений и муниципального района, в случае, если в поселениях (за исключением населённого пункта, являющегося административным центром муниципального района), входящих в состав района, проживает не менее двух третей от численности всего населения соответствующего района или в состав одного или нескольких поселений муниципального района входит населённый пункт с численностью населения 3000 человек и более (за исключением населённого пункта, являющегося административным центром района). Данная мера позволила бы сохранить на территории Российской Федерации порядка 960 муниципальных районов из 1822 в их существующем классическом виде – с двухуровневой системой организации местного самоуправления. В данном случае речь идёт о сохранении местного самоуправления и на поселенческом уровне в относительно крупных поселениях, где очевидно наличие перспективы социально-экономического и демографического развития.

Данное предложение сформировано, среди прочего, с учётом конституционных принципов (часть 1 статьи 131 Конституции Российской Федерации), предусматривающих, во-первых, что население любого поселения, независимо от его численности или иных обстоятельств, не может быть лишено права на местное самоуправление, а во-вторых, что за основу территориальных пределов Конституция Российской Федерации берёт не формальные административно-территориальные факторы, а объективно складывающиеся социальные формы общности населения, прежде всего в виде городских и сельских поселений.

Это означает, что поселенческий принцип является в соответствии с Конституцией Российской Федерации основным для территориальной организации местного самоуправления. В частности, как указывал в ряде решений Конституционный Суд Российской Федерации, каждое городское и сельское поселение согласно части 1 статьи 131 Конституции Российской Федерации имеет право быть муниципальным образованием, поскольку население городского, сельского поселения не может быть лишено права на осуществление местного самоуправления (постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 24 января 1997 г. № 1-П, от 30 ноября 2000 г. № 15-П, от 11 ноября 2003 г. № 16-П).

Кроме того, в целях дальнейшего совершенствования территориальной организации местного самоуправления в Федеральном законе № 131-ФЗ необходимо урегулировать содержание понятий админи-

стративно-территориального деления, поскольку Федеральный закон № 131-ФЗ, усиленный в рассматриваемой части Федеральным законом № 87-ФЗ, оперирует такими терминами, как населённый пункт, город, иной городской населённый пункт, посёлок, сельский населённый пункт, которые легально не установлены и не определены в федеральном законе. В этой связи именно в федеральном законе следует предусмотреть:

- нормативное закрепление понятия «населённый пункт» и его видов (городские и сельские);
- установление понятий «город» и «посёлок» как вид иного городского населённого пункта;
- уточнение роли субъектов Российской Федерации именно в определении конкретного административно-территориального устройства на своей территории на основе общих понятий, установленных федеральным законом.

В целом реализация Федерального закона № 87-ФЗ в соответствии с доброй волей и профессионализмом законодателей и исполнителей, руководствующихся защитой интересов жителей, а ни чем иным, направлена на усовершенствование территориальной организации местного самоуправления и повышения её вариативности с учётом уровня социально-экономического развития регионов и муниципалитетов, а также их географического положения. Но при этом при осуществлении преобразований муниципальных образований необходимо строго применять установленные данным Федеральным законом критерии, соблюдать требование об обязательности учёта мнения населения по предполагаемым изменениям территориальной организации, и, что не менее важно, исходить из объективной необходимости и реальной потребности населения в таких преобразованиях.

Таким образом, данные процессы, по мнению участников федеральных экспертных слушаний, не следует форсировать, а подходить к ним следует взвешенно и весьма обдуманно.

Тем более, что реалии последнего времени свидетельствуют о продолжающихся процессах поиска вариантов дальнейшего укрупнения муниципалитетов, в том числе посредством процессов городского агломерирования, что подтверждается, среди прочего, утверждённой распоряжением Правительства Российской Федерации от 13 февраля 2019 г. № 207-р Стратегией пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года.

Учитывая данные обстоятельства, участники федеральных экспертных слушаний полагают необходимым совершенствование правового регулирования процессов формирования и функциони-

рования городских агломераций, заключающееся в необходимости нормативного определения понятия и статуса «городской агломерации», а также законодательного закрепления модели формирования и управления городскими агломерациями.

Наиболее оптимальной моделью формирования городских агломераций, не отстраняющей жителей от самоуправления, а, напротив, его развивающей, представляется вариант, при котором «ядром» агломерации (по меньшей мере, если «ядро» агломерации – город с численностью населения свыше 500 тыс. человек) выступает городской округ с внутригородским делением, а «корона» агломерации формируется через механизмы межмуниципального сотрудничества.

Таким образом, для качественного развития института агломерирования необходимо совершенствование механизмов межмуниципального и, прежде всего, межмуниципального хозяйственного сотрудничества, а также государственно-муниципального партнёрства. Создание адекватных институтов межмуниципального сотрудничества потребует, среди прочего, разработки и внесения соответствующих изменений в гражданское законодательство, предусматривающее, в том числе, определение понятий «межмуниципальная организация» и «публично-правовой договор между публично-правовыми образованиями (межмуниципальное соглашение)», а также «муниципально-государственное соглашение».

В связи с изменениями подходов к территориальной организации местного самоуправления, установлением нового вида одноуровневого муниципального образования, возможностью одноуровневого местного самоуправления на больших территориях, а также перспектив развития процессов агломерирования и, как следствие, возможной ликвидацией поселенческого уровня на ряде территорий субъектов Российской Федерации за счёт укрупнения муниципалитетов, участники федеральных экспертных слушаний обращают особое внимание на необходимость развития институтов местного гражданского общества как форм участия граждан в местном самоуправлении, потенциал и востребованность которых к настоящему времени раскрыты недостаточно, в том числе и в части взаимодействия с ними органов публичной власти, прежде всего муниципального уровня.

Актуальность решения указанных вопросов заключается ещё и в том, что процесс территориальных преобразований, связанный, среди прочего, с упразднением поселений в связи с созданием городских и особенно муниципальных округов, неизбежно повлечёт высвобождение на территориях вновь образуемых муниципальных образо-

ваний депутатов представительных органов упраздняемых поселений и отдаление актива организованных местных сообществ данных поселений от органов местного самоуправления. При этом такой высвобождаемый актив (его большинство) в настоящее время формирует в населённых пунктах порой весьма эффективные и даже влиятельные институты местного гражданского общества, как связующие звенья между жителями территории и органами публичной власти. При этом, как указывалось ранее, образование территориальных органов местной администрации муниципальных округов не является строгим исключительным требованием, а носит рекомендательный характер для органов местного самоуправления, и такие органы не могут осуществлять их функционал в полном объёме.

В этой связи участники федеральных экспертных слушаний отмечают, что одной из основ конституционного строя Российской Федерации является обеспечение функционирования гражданского общества и его развития. Как общественно-политический институт гражданское общество автономно от институтов государства, его самостоятельность основана на принципах народного суверенитета, приоритета прав и свобод человека, многообразия форм собственности, свободы экономической деятельности, идеологического многообразия и поликонфессиональности, политического плюрализма и многопартийности. В то же время оно консолидировано – должно быть консолидировано – в рамках государства-цивилизации солидарностью и справедливостью.

В главе 5 Федерального закона № 131-ФЗ установлен перечень форм участия населения в осуществлении местного самоуправления. К ним относятся такие формы, как правотворческая инициатива граждан, территориальное общественное самоуправление, староста сельского населённого пункта, публичные слушания, общественные обсуждения, собрания и конференции граждан, опрос граждан, обращения граждан в органы местного самоуправления. При этом указанный перечень не является закрытым.

Для реализации конституционных положений о праве граждан на участие в управлении делами государства и муниципалитета в практике каждодневной деятельности органов местного самоуправления необходимы совместные усилия органов публичной власти и населения. Такие совместные усилия могут быть обеспечены за счёт использования и тех самых иных форм участия граждан в осуществлении местного самоуправления, к которым можно отнести:

- право участвовать в заседаниях представительного органа муниципального образования, порядок реализации которого обычно устанавливается регламентом представительного органа;

– создание совещательных органов при органах местного самоуправления. Деятельность таких совещательных органов обеспечивает оперативный учёт мнения наиболее профессиональных и/или наиболее уважаемых членов местного сообщества при выработке и принятии решений органами местного самоуправления;

– проведение общественных экспертиз (правовых, финансовых, организационных, социальных, экологических и т. д.);

– деятельность гражданских комитетов, сотрудничающих с органами местного самоуправления. Такие комитеты формируются из представителей коммерческого сектора, общественных организаций и граждан, заинтересованных в вопросах или проблемах, для решения которых комитет формируется; они могут назначаться в административном порядке, избираться, формироваться по желанию, быть постоянно действующими или временными;

– деятельность постоянных или временных комиссий по различным вопросам, в которых участвуют представители общественности;

– территориальное социальное партнёрство, в котором совместные проекты (решения) реализуют граждане (их общественные группы), представители бизнеса и иных организаций и органы местного самоуправления;

– и иные формы, как постоянно, так и временно реализуемые в муниципальном образовании.

При этом представляется, что основным координатором, аккумулирующим, с одной стороны, и генерирующим, с другой, вышеуказанные процессы, должна выступать муниципальная общественная палата (совет).

Все перечисленные формы могут иметь место, выступая дополнительными, вспомогательными инструментами участия граждан в решении вопросов обеспечения жизнедеятельности на территории своего проживания. Одновременно жизненно необходимо законодательное закрепление и дальнейшее правовое регулирование и основополагающих, обязательных институтов гражданского участия, прежде всего, на местном уровне – территориальное общественное самоуправление, муниципальные общественные палаты (советы), сельские старосты, инициативное бюджетирование и т. д.

Институты гражданского общества являются определёнными механизмами повышения прозрачности и открытости деятельности государства и местного самоуправления. Государство и особенно муниципалитеты не могут полноценно функционировать без гражданского общества, как и гражданское общество не может существовать вне государства и полисов (муниципалитетов).

Особенно важно развивать основополагающие институты местного гражданского общества на территориях, на которых уже ликвидирован или будет ликвидирован поселенческий уровень местного самоуправления.

В этих случаях особенно важно наладить эффективное взаимодействие местных сообществ и их объединений с органами местного самоуправления укрупнённых муниципальных образований и их территориальных органов. Такое взаимодействие необходимо, прежде всего, для того, чтобы скоординировать интересы и инициативы населения, как территориального публичного коллектива, которые будут выражать местные сообщества и их объединения, с управленческой деятельностью местных органов публичной власти укрупнённых муниципалитетов.

При этом следует отметить, что территориальный публичный коллектив, по общему правилу, состоит из местных сообществ и граждан как субъектов местного самоуправления, которые не обязательно входят в какие-либо сообщества. Территориальный публичный коллектив, таким образом, может являться – на высоте своей демократической зрелости – сообществом местных сообществ и граждан как субъектов местного самоуправления.

Местные сообщества, в свою очередь, бывают территориальными и функциональными. Территориальные местные сообщества – это те, для которых главная (основная) цель их деятельности – реализация муниципального интереса, участие в решении вопросов местного значения. Наиболее известный здесь пример – это территориальное общественное самоуправление (ТОС). Функциональные местные сообщества – это те, для которых основная цель лежит вне сферы муниципального интереса, и только одна (а может и несколько) из их функциональных целей встроена в «дерево целеустремления» муниципалитета. Таковыми являются, к примеру, местные отделения федеральных политических партий, местные отделения религиозных организаций, организаций национально-культурной автономии, профессиональных союзов, местные отделения федеральных и региональных некоммерческих организаций и т. п.

Территориальные местные сообщества могут, в свою очередь, создавать ассоциации, делая территориальный публичный коллектив четырёхуровневым: собственно сам публичный коллектив, ассоциации местных сообществ, территориальные и функциональные местные сообщества, граждане как субъекты местного самоуправления.

Наличие и острота проблем организации местной жизни для населения муниципальных образований является во многом источником и побуждающим фактором их социальной активности, социальной

коммуникации и объединения в местные сообщества вплоть до создания их организованных форм для решения местных проблем и вопросов местного значения. Активизация социально-политической и бизнес-конкуренции в регионах и муниципалитетах также влияет на повышение общественной активности, социальной коммуникации и, как следствие, – институционализации местных сообществ. Важным, порой решающим, фактором является наличие в муниципалитетах лидеров и организаторов, на общественных началах или на профессиональной основе осуществляющих организацию населения (т. е. формирующих организационную власть внутри местных сообществ, чем способствуют их целеустремлённому связыванию).

В целях решения рассматриваемых вопросов участники федеральных экспертных слушаний считают необходимым остановиться на следующих основных моментах, требующих законодательного регулирования.

В соответствии с частью 2 статьи 3 Конституции Российской Федерации народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления. При этом органы территориального общественного самоуправления (ТОС) не входят в систему органов местного самоуправления. Население части территории муниципального образования и органы территориального общественного самоуправления не имеют собственных властных полномочий и не вправе издавать публично-властные правовые акты; принимаемые ими решения в отличие от решений органов местного самоуправления не подкреплены инструментами государственного принуждения. Конституция Российской Федерации и законодательство не предполагают наличия у территориального общественного самоуправления собственной налоговой базы, бюджета и права вводить какие-либо обязательные сборы.

Однако, не являясь самостоятельным уровнем публичной власти, территориальное общественное самоуправление, тем не менее, является одним из институтов местного самоуправления. По замыслу законодателя, этому институту не требуются инструменты публично-властного воздействия и полномочия по изданию властных правовых актов, а достаточно механизмов самоорганизации и самоуправления населения. Определение оптимальных путей решения локальных задач и добровольное исполнение жителями принимаемых на себя обязательств должны составлять основное содержание территориального общественного самоуправления. Таким образом, ТОС сочетает в себе институт местного гражданского общества, кем оно по своей природе является, и в то же время участвует в осуществлении местного самоуправления.

ТОСы являются серьёзным инструментом как для повышения гражданской активности населения, так и для решения конкретных вопросов местного значения, особенно связанных с благоустройством территории проживания, в том числе через привлечение внебюджетных ресурсов и развитие добровольческого движения. Популяризация и распространение лучших практик работы ТОСов, стимулирование создания территориального общественного самоуправления в муниципальных образованиях является перспективным направлением работы органов местного самоуправления.

Одной из главных проблем организации ТОС в настоящее время является определение их организационно-правовой формы и связанные с этим вопросы регистрации ТОС. В связи с этим участники федеральных экспертных слушаний отмечают необходимость внесения соответствующих изменений в Гражданский кодекс Российской Федерации, предусматривающих признание ТОС отдельной формой юридического лица, а также в федеральные законы № 184-ФЗ и № 131-ФЗ, направленных на оказание ТОС поддержки со стороны субъектов Российской Федерации и муниципалитетов.

Кроме того, по мнению участников федеральных экспертных слушаний в федеральном законодательстве следует:

- закрепить гарантии участия органов ТОС в разработке и реализации муниципальных программ;
- обеспечить участие органов ТОС в разных формах общественного контроля (жилищная среда, благоустройство территорий, работа общественного транспорта и др.);
- создать механизмы, в том числе законодательные, региональной поддержки деятельности ТОС – правовые механизмы и формы финансовой поддержки (гранты, субсидии);
- предусмотреть механизмы защиты решений ТОС, принятых в установленном порядке, в том числе органами и должностными лицами местного самоуправления, а также правовые последствия за нарушение прав ТОС на участие в решении вопросов местного значения.

Также необходимо принять меры, в том числе законодательные, направленные на то, чтобы органы местного самоуправления учитывали мнение органов ТОС при принятии решений, касающихся вопросов развития территории муниципального образования; обеспечивали участие органов ТОС в формировании и реализации социально-экономических программ развития муниципального образования в рамках процессов стратегического планирования.

Особое внимание участники федеральных экспертных слушаний обращают на необходимость создания и развития института му-

ниципальных общественных палат (советов) с целью объединения, сохранения и развития потенциала местного гражданского общества и его институтов, пользующихся доверием граждан. Данный институт может дать положительный импульс развитию таких объективно необходимых в настоящее время направлений, как инициативное бюджетирование и общественный контроль, которые, без сомнений, покажут свою эффективность в таких сферах муниципальной деятельности как благоустройство территорий, создание комфортной среды жизнедеятельности, общественный порядок, ЖКХ, местные дороги и т. п. на территориях как существующих, так и вновь образуемых муниципальных образований (городских и муниципальных округов).

В то же время в Федеральном законе № 131-ФЗ такая форма участия населения в осуществлении местного самоуправления отсутствует. Представляется, что следует урегулировать в полной мере в Федеральном законе № 131-ФЗ базовые принципы их организации и деятельности. Тем более что на региональном уровне Федеральным законом от 23 июня 2016 г. № 183-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности общественных палат субъектов Российской Федерации» предусматривается создание общественных палат субъектов Российской Федерации. По аналогии с общественными палатами регионов, целью организации и деятельности муниципальных общественных палат (советов) должно являться обеспечение согласования муниципальных интересов граждан, некоммерческих организаций, органов государственной власти субъекта Российской Федерации и органов местного самоуправления для решения наиболее важных вопросов экономического и социального развития соответствующего муниципального образования, защиты прав и свобод граждан, развития институтов местного гражданского общества и местной демократии.

Таким образом, участники федеральных экспертных слушаний считают неотложным и целесообразным дополнение Федерального закона № 131-ФЗ соответствующими нормами в части создания, функционирования, определения публично-правового статуса и объёма полномочий муниципальных общественных палат (советов).

ТОС, другие, пользующиеся доверием населения организованные местные сообщества, а также активные граждане, в том числе депутаты представительных органов поселений, которые могут упраздниться в результате объединения их в городской или муниципальный округ, и должны составить основной костяк таких муниципальных общественных палат (советов).

Следующий важный момент – это развитие социально-ориентированных некоммерческих организаций (НКО), в том числе как институтов местного гражданского общества.

Как представляется, роль неправительственных некоммерческих организаций недооценивается сегодня в полной мере государством и населением, хотя их деятельность может быть весьма эффективной.

Сегодня совместные проекты НКО и государственных органов власти формируются снизу – по инициативе НКО, а органы местного самоуправления и коммерческие структуры, как правило, включают в этот процесс на стадии реализации конкретного проекта, давая разрешение на его проведение или выделяя необходимые средства на местном уровне.

В вопросах сотрудничества НКО друг с другом устанавливаются партнёрские отношения в силу стоящих перед ними сходных задач. Каждая организация нацелена на решение вопросов в том месте, где работает, однако для решения более масштабных задач необходимо их объединение. Цель такого объединения заключается в возможности более масштабного и эффективного решения их собственных задач. Результатом объединения может являться создание ресурсных центров на местах, которые существенно расширяют материальные и финансовые ресурсы НКО. Объединившись, небольшие НКО получают больше возможностей для реализации своих программ. Весьма важным является и участие НКО, работающих на местах и участвующих в решении вопросов местного значения, в деятельности муниципальных общественных палат (советов).

В целях наиболее эффективной деятельности некоммерческих организаций на местном уровне участникам федеральных экспертных слушаний представляется необходимым разработать целевую государственную программу и соответствующие ей региональные программы субсидирования муниципальных программ поддержки общественных инициатив, в том числе в части софинансирования конкурсов на муниципальный грант, софинансирования содержательной деятельности ресурсных центров общественных объединений, поддержку деятельности муниципальных общественных палат (советов), развития образовательных программ для актива организованных местных сообществ и местных НКО, проведения информационных кампаний по популяризации деятельности социально ориентированных НКО.

Ещё один весьма перспективный институт участия граждан и их сообществ в осуществлении местного самоуправления – институт «инициативного бюджетирования», хотя и является относительно новым для российской системы бюджетно-правовых отношений,

но динамично развивается в последние годы во многих регионах и муниципалитетах.

По информации органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, полученной по запросу Минфина России о предоставлении сведений об опыте реализации инициативного бюджетирования в 2017 году, за указанный год в 57 субъектах Российской Федерации на проекты, отобранные с участием граждан или с учётом их мнения, было направлено в общей сложности 14,5 млрд рублей. Расходы бюджетов субъектов Российской Федерации оцениваются в объёме 7,7 млрд рублей, софинансирование населением и бизнесом – 1,1 млрд рублей. Общее количество проектов (включая те, реализация которых была продолжена и реализована в 2018 году) достигло 15 942 единицы.

По мнению участников федеральных экспертных слушаний самым важным в применении института «инициативного бюджетирования» является не пополнение доходов бюджетов за счёт средств граждан, а то, что данный институт позволяет создать эффективный механизм привлечения граждан к участию в инициировании, отборе, подготовке, реализации и софинансировании проектов и мероприятий, отнесённых к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, а также осуществлению общественного контроля за данным процессом. Указанный институт стимулирует граждан не только участвовать в бюджетном процессе, распределении бюджетных ассигнований, но и непосредственно участвовать в решении наиболее важных проблем обеспечения их жизнедеятельности совместно с региональными и местными органами власти.

Учитывая положительный опыт и востребованность применения института инициативного бюджетирования в Российской Федерации, в настоящее время необходимо дальнейшее формирование комплекса мер государственной поддержки этого института.

В связи с этим участники федеральных экспертных слушаний считают, что на федеральном уровне необходимо рассмотреть возможность расширения использования применения института инициативного бюджетирования при составлении и реализации государственных программ и государственных приоритетных проектов, предусматривающих мероприятия по решению вопросов местного значения, исполнению полномочий органов местного самоуправления и прав органов местного самоуправления.

Не менее важным является вопрос создания системы реального местного общественного и местного публично-правового контроля за обеспечением и реализацией инициативных проектов. В этой связи

необходимо проработать вопрос о внесении изменений в Федеральный закон от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» в части отнесения организованных местных сообществ, пользующихся доверием граждан, а также ТОСов, сельских старост, наряду с муниципальными общественными палатами (советами), к субъектам общественного контроля. При этом основная роль по координации выдвижения инициативных проектов и общественному контролю за их реализацией должна возлагаться на муниципальные общественные палаты (советы). Для этого следует, как уже было отмечено выше, предусмотреть в Федеральном законе № 131-ФЗ институт муниципальных общественных палат (советов), а также обеспечить законодательное регулирование института инициативного бюджетирования.

В настоящее время сложившаяся практика нормативно-правового регулирования вопросов инициативного бюджетирования на региональном уровне характеризуется значительным разнообразием и особенностями в зависимости от бюджетной обеспеченности региональных и местных бюджетов, численности населения публично-правовых образований, их географического положения и ряда других факторов. Такое разнообразие также связано с отсутствием на федеральном уровне нормативного определения понятия «инициативного бюджетирования» («инициативного проекта»), а также правового регулирования данного института. В связи с этим, в целях формирования рамочных, но единых подходов и ориентиров в организации и применении данного института в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях, в законодательных актах Российской Федерации необходимо закрепить правовые основы регулирования указанного института. Соответствующие законодательные инициативы уже готовятся в Правительстве Российской Федерации.

На основании изложенного, с учётом состоявшегося обсуждения, участники федеральных экспертных слушаний считают целесообразным рекомендовать:

1. Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации и Правительству Российской Федерации рассмотреть возможность:

1.1. Установления в Федеральном законе № 131-ФЗ запрета на упразднение поселений и муниципального района, в случае, если в поселениях (за исключением населённого пункта, являющегося административным центром муниципального района), входящих в состав района, проживает не менее двух третей от численности всего

населения соответствующего района или в состав одного или нескольких поселений муниципального района входит населённый пункт с численностью населения 3000 человек и более (за исключением населённого пункта, являющегося административным центром района) либо предоставить возможность субъектам Российской Федерации регулировать указанный вопрос своими законами.

1.2. Закрепления в Федеральном законе № 131-ФЗ положения, предполагающего обратную трансформацию (в случае объективной необходимости) муниципального округа в муниципальный район (путём изменения статуса муниципального округа в связи с наделением его статусом муниципального района с одновременным наделением населённых пунктов (группы населённых пунктов), входящих в состав муниципального округа, статусом поселений).

1.3. Корректировки положений Федерального закона № 131-ФЗ, направленной на усиление роли участия населения муниципальных образований и организованных форм его местных сообществ в осуществлении муниципально-территориальных изменений и повышение уровня учёта их интересов в данных процессах, в том числе включая установление императивной нормы, предусматривающей право представительного органа муниципального образования назначать голосование по вопросам предполагаемых территориальных преобразований, в случае высокого уровня протестных настроений.

1.4. Установления в Федеральном законе № 131-ФЗ общих понятий административно-территориального деления, в том числе:

- закрепления понятий «населённый пункт», «городской населённый пункт», «сельский населённый пункт», «город», «посёлок»;
- определения понятия «городская агломерация», критериев отнесения территорий к городским агломерациям с установлением состава территории городской агломерации, общих требований к порядку подготовки, заключения и содержанию межмуниципальных соглашений, а также по порядку учреждения и деятельности межмуниципальных организаций, в том числе в целях создания и функционирования городских агломераций и т. д.

1.5. Ускорения внесения в Государственную Думу проекта федерального закона о внесении изменений в Гражданский кодекс Российской Федерации, предусматривающих признание ТОС отдельной формой юридического лица, а также в Федеральный закон № 131-ФЗ, направленных на оказание ТОС мер поддержки со стороны муниципалитетов, аналогичных мерам поддержки для социально ориентированных некоммерческих организаций.

1.6. Закрепления в Федеральном законе от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных

(представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» нормы, относящей к полномочиям органов государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения, осуществляемым данными органами самостоятельно за счёт средств бюджета субъекта Российской Федерации, вопрос обеспечения поддержки деятельности ТОС.

1.7. Закрепления в Федеральном законе № 131-ФЗ гарантий участия органов ТОС в разработке и реализации муниципальных программ, в разных формах общественного контроля (жилищная среда, благоустройство, работа общественного транспорта и др.), механизмов муниципальной поддержки деятельности ТОС – правовых механизмов и форм их финансовой поддержки (гранты, субсидии), а также механизмов защиты решений ТОС, принятых в установленном порядке, в том числе органами и должностными лицами местного самоуправления, а также правовые последствия за нарушение прав ТОС на участие в решении вопросов местного значения.

1.8. Внесения изменения в Федеральный закон № 131-ФЗ, предусматривающего увеличение минимальной численности депутатов представительного органа муниципального округа с целью обеспечения оптимального представительства территорий указанного вида муниципальных образований.

1.9. Установления в Федеральном законе № 131-ФЗ базовых принципов организации и деятельности муниципальных общественных палат (советов), определяющих порядок их создания, функционирования, публично-правового статуса и объёма полномочий, а также наделяющих их правом протворческой инициативы на муниципальном уровне.

1.10. В части правового регулирования вопросов инициативного бюджетирования закрепления в главе 5 Федерального закона № 131-ФЗ понятия «инициативный проект», формируемый в целях реализации мероприятий, имеющих приоритетное значение для жителей муниципального образования или его части по решению вопросов местного значения или иных вопросов, право на решение которых предоставлено органам местного самоуправления, который инициативная группа вправе будет направлять на рассмотрение в местную администрацию, а также внесения корреспондирующих изменений в иные положения Федерального закона № 131-ФЗ и Бюджетного кодекса Российской Федерации. Эти изменения должны предусматривать наряду со средствами самообложения граждан понятия «инициативных платежей», под которыми предлагается понимать денежные средства граждан, индивидуальных предпринимателей и юридических лиц, образованных в соответствии с законодатель-

ством Российской Федерации, уплачиваемые на добровольной основе в местный бюджет в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации в целях реализации инициативных проектов, а также закрепления механизмов возможного софинансирования инициативных проектов за счёт средств местных бюджетов, бюджетов субъектов Российской Федерации и федерального бюджета в случае реализации проектов общедолевого формата.

1.11. Включения в показатели оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов, а также в показатели результативности стратегий и программ развития регионов и муниципалитетов такие показатели, как «ежегодное увеличение количества инициативных проектов в муниципальном образовании, в которых принимают участие граждане» и «ежегодное увеличение доли средств бюджетов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, направляемых на софинансирование инициативных проектов граждан».

1.12. Внесения изменений в процессуальное законодательство в части уточнения субъектов права на обращение в суд и порядка рассмотрения дел, связанных с оспариванием решений, направленных на территориальные преобразования муниципальных образований, с целью обеспечения действенной судебной защиты местного самоуправления и интересов граждан.

1.13. Выдвижения инициативы об объявлении 2020 или одного из последующих календарных годов «Годом территориального общественного самоуправления в Российской Федерации».

2. Органам государственной власти субъектов Российской Федерации рассмотреть возможность:

2.1. Обеспечения реализации положений Федерального закона № 87-ФЗ в целях совершенствования территориальной организации местного самоуправления с учётом уровня социально-экономического развития регионов и муниципалитетов, а также их географического положения, исходя из интересов жителей муниципальных образований.

2.2. При проведении территориальных преобразований:

– придерживаться принципа, исключающего возможность упразднения поселений и муниципального района, в случае, если в поселениях (за исключением населённого пункта, являющегося административным центром муниципального района), входящих в состав района, проживает не менее двух третей от численности

всего населения соответствующего района или в состав одного или нескольких поселений муниципального района входит населённый пункт с численностью населения 3000 человек и более (за исключением населённого пункта, являющегося административным центром района);

– привлекать к данным процессам представителей финансово-экономического блока органов государственной власти субъекта Российской Федерации и муниципальных образований с целью детального просчёта возможности достижения реального улучшения финансовой, экономической и инвестиционной эффективности и выгоды, в первую очередь при создании городских и муниципальных округов на «базе» существующих муниципальных районов;

– использовать проектные методы на этапе разработки инициатив по преобразованию муниципальных районов в городские и муниципальные округа, предусматривающие чёткую проработку предпосылок, конкретных целей и задач укрупнения муниципальных образований, расчётную стоимость планируемых мероприятий, анализ возможных выгод, последствий и рисков, а также обеспечения публично-властной достаточности на преобразуемых территориях, с установлением критериев оценки эффективности планируемых преобразований.

2.3. Выделения из бюджетов субъектов Российской Федерации межбюджетных трансфертов местным бюджетам на софинансирование инициативных проектов в целях развития института инициативного бюджетирования.

2.4. Софинансирования из бюджетов субъектов Российской Федерации расходов местных бюджетов на финансирование мероприятий, осуществляемых ТОС.

2.5. Разработки государственных программ субъектов Российской Федерации субсидирования муниципальных программ поддержки общественных инициатив, в том числе в части софинансирования конкурсов на муниципальный грант, софинансирования содержательной деятельности ресурсных центров общественных объединений, поддержку деятельности муниципальных общественных палат (советов), развития образовательных программ для актива организованных местных сообществ и НКО, проведения информационных кампаний по популяризации деятельности социально ориентированных организованных местных сообществ и НКО.

2.6. Оказания содействия муниципальным образованиям, организованным местным сообществам и социально ориентированным НКО в создании, формировании и деятельности муниципальных общественных палат (советов).

3. Общероссийскому конгрессу муниципальных образований, Всероссийскому совету местного самоуправления, иным объединениям муниципальных образований и Общенациональной ассоциации территориального общественного самоуправления рассмотреть возможность:

3.1. Сбора, анализа и распространения положительного опыта деятельности и потенциала организованных местных сообществ, включая территориальное общественное самоуправление, в сфере реализации проектов и программ инициативного бюджетирования, а также развития ТОС, муниципальных общественных палат (советов), института сельских старост и «экосистемы гражданского участия» и развития человеческого капитала на местном уровне в целом.

3.2. Проведения постоянного мониторинга правовых и социально-экономических процессов, оказывающих влияние на формирование и развитие организованных местных сообществ.

**«КРУГЛЫЙ СТОЛ» НА ТЕМУ «О СОСТОЯНИИ
И ПЕРСПЕКТИВАХ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ
ОРГАНИЗАЦИИ ОКАЗАНИЯ ПЕРВИЧНОЙ МЕДИКО-
САНИТАРНОЙ ПОМОЩИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»
(г. Москва, 14 июня 2019 года)**

*Утверждены решением
Комитета Государственной Думы
по федеративному устройству
и вопросам местного самоуправления
от 23 июля 2019 г. № 107/5*

**Рекомендации
«круглого стола» на тему «О состоянии и перспективах
совершенствования организации оказания первичной
медико-санитарной помощи в Российской Федерации»**

Статья 41 Конституции Российской Федерации гласит:

«1. Каждый имеет право на охрану здоровья и медицинскую помощь. Медицинская помощь в государственных и муниципальных учреждениях здравоохранения оказывается гражданам бесплатно за счёт средств соответствующего бюджета, страховых взносов, других поступлений.

2. В Российской Федерации финансируются федеральные программы охраны и укрепления здоровья населения, принимаются меры по развитию государственной, муниципальной, частной систем здравоохранения, поощряется деятельность, способствующая укреплению здоровья человека, развитию физической культуры и спорта, экологическому и санитарно-эпидемиологическому благополучию».

Первичная медико-санитарная помощь – это основа системы оказания медицинской помощи, ключевой сегмент социальной сферы, связанный с оказанием жизненно важных публичных услуг населению. Она включает в себя мероприятия по профилактике, диагностике, лечению заболеваний и состояний, медицинской реабилитации, наблюдению за течением беременности, формированию здорового образа жизни и санитарно-гигиеническому просвещению населения.

Первичная медико-санитарная помощь является первым уровнем контакта населения с национальной системой здравоохранения и первым этапом непрерывного процесса охраны их здоровья. Она является наиболее массовым и востребованным видом оказания медицинской помощи. Считается, что на уровне первичного звена здравоохранения начинают и заканчивают обследование и лечение до 80 % пациентов.

Состояние этого вида медицинской помощи во многом определяет конечные результаты функционирования отрасли здравоохранения в целом. Эмпирические оценки демонстрируют закономерность: в странах с сильной первичной помощью относительно ниже общая смертность и смертность от наиболее распространённых заболеваний, ниже объёмы дорогостоящей стационарной медицинской помощи. Врачи первичного звена проводят профилактические мероприятия и раннюю диагностику, а главное – имеют дело с наиболее распространёнными заболеваниями, что во многом определяет уровень удовлетворённости населения состоянием здравоохранения в целом. В России отсутствует строгая оценка состояния первичной медико-санитарной и скорой помощи и её сравнение с другими странами. За рубежом такая оценка проводится на основе набора формальных критериев и показателей. Прежде всего, это характеристики ресурсного обеспечения – объём финансирования и кадровое обеспечение, физическая и финансовая доступность первичной помощи, степень её профилактической направленности, уровень управления системой.

Начиная с середины 1980-х гг. прошлого столетия происходит реформирование системы здравоохранения в целом и первичной медико-санитарной помощи в частности, направленное на решение комплекса проблем национальной системы охраны здоровья. Одним из этапов осуществляемых преобразований стало принятие Федерального закона от 29 ноября 2010 г. № 313-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 313-ФЗ).

В соответствии с указанным федеральным законом с 1 января 2012 г. органы государственной власти субъектов Российской Федерации наделены полномочиями по организации оказания медицинской помощи гражданам в соответствии с территориальной программой государственных гарантий оказания гражданам Российской Федерации бесплатной медицинской помощи.

Вследствие этого ранее возложенные на органы местного самоуправления полномочия по организации оказания первичной медико-

санитарной помощи и скорой медицинской помощи были у них изъяты и закреплены за органами государственной власти субъектов Российской Федерации. В ведении органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов осталось «создание условий для оказания медицинской помощи населению (за исключением территорий поселений, включённых в утверждённый Правительством Российской Федерации перечень территорий, население которых обеспечивается медицинской помощью в медицинских организациях, подведомственных федеральному органу исполнительной власти, осуществляющему функции по медико-санитарному обеспечению населения отдельных территорий) в соответствии с территориальной программой государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи» (пункт 12 части 1 статьи 15, пункт 14 части 1 статьи 16 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ)).

При внесении соответствующего законопроекта в Государственную Думу (проект федерального закона 385394-5), впоследствии ставшим Федеральным законом № 313-ФЗ, корректировка положений законодательства Российской Федерации обосновывалась в пояснительной записке тем, что полномочия по оказанию первичной медико-санитарной и скорой (за исключением специализированной (санитарно-авиационной) скорой) медицинской помощи закреплены за муниципальными образованиями, а по специализированной медицинской помощи – за субъектами Российской Федерации. Вышеуказанное разграничение способствовало усилению дифференциации в уровне доступности и качества медицинской помощи не только между субъектами Российской Федерации, но и между муниципальными образованиями в пределах одного субъекта Российской Федерации.

Кроме того, разграничение полномочий между субъектами Российской Федерации и муниципальными образованиями в части оказания медицинской помощи не позволяло обеспечить оптимизацию мощностей медицинских организаций в соответствии с потребностями населения, проживающего на конкретной территории, а также затрудняло внедрение единых комплексных порядков оказания медицинской помощи.

В связи с чем, положениями указанного законопроекта и предлагалось закрепить полномочия по организации оказания всех видов медицинской помощи за субъектами Российской Федерации, что, по мнению авторов, позволило бы обеспечить преемственность видов медицинской помощи, наиболее эффективное использование сети медицинских учреждений.

В последующем такое разграничение полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления по организации оказания медицинской помощи нашло своё закрепление и в положениях Федерального закона от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон об основах охраны здоровья граждан).

Действительно, сосредоточение функций по оказанию первичной медико-санитарной и скорой помощи на региональном уровне повлекло восстановление вертикали управления системой здравоохранения и, как следствие, возможности комплексного централизованного решения вопросов организации географической сети медицинских учреждений на всей территории субъекта Российской Федерации, обеспечения преемственности видов медицинской помощи, более равномерного и значительного финансирования в связи с лучшей бюджетной обеспеченностью субъектов Российской Федерации по сравнению с муниципальными образованиями. Однако эти эффекты не столь однозначны и оказывают как положительное, так и отрицательное воздействие на систему организации первичной медико-санитарной и скорой медицинской помощи.

Анализ данных, представленных органами государственной власти субъектов Российской Федерации, позволил выявить следующие негативные тенденции в развитии первичной медико-санитарной помощи за последние 10 лет:

1) Существенное сокращение количества медицинских учреждений, оказывающих первичную медико-санитарную и скорую помощь. При этом одновременно сократилось и количество фельдшерско-акушерских, фельдшерских пунктов (ФП, ФАПов) и иных структурных подразделений (врачебных амбулаторий, врачебных здравпунктов, фельдшерских здравпунктов и т. д.), которые как раз призваны обеспечить оказание данного вида помощи на территориях, где отсутствуют учреждения здравоохранения. Кроме того, интенсивность использования выездных форм обслуживания населения (мобильные ФАПы, выездные бригады и т. п.) также кардинально не возросла.

Особенно остро этот вопрос стоит в сельской местности, на территориях с низкой плотностью населения, где закрытие ранее действовавших учреждений здравоохранения без надлежащей организации замещающих форм медицинского обслуживания привело к существенному снижению доступности первичной медико-санитарной и скорой медицинской помощи для их жителей. При этом Минздрав России отмечает, что субъектам Российской Федерации неоднократно указывалось, что оптимизационные мероприятия

в здравоохранении не предполагают проведения структурных преобразований медицинских организаций, расположенных в сельской местности, и распространяются только на города с численностью населения более 50 тыс. человек. Однако на практике происходило сокращение именно сельских амбулаторий и ФАПов в связи с их нерентабельностью.

Так, по данным Минздрава России за прошедшие годы число участковых больниц сократилось с 1956 до 1510, число фельдшерских пунктов всех видов – с 77 486 до 72 796. Заметно выросло лишь количество врачебных амбулаторий (с 4109 до 5192) и центров и отделений общей врачебной практики («кабинеты ВОП») (с 6061 до 6756). Однако, как видно из приведённых данных, масштаб сокращения медицинских учреждений был более значительным, чем прирост замещающих форм. Кроме того, если ФП и ФАП создаются в населённых пунктах с численностью жителей от 100 до 2000 человек, «кабинеты ВОП» и врачебные амбулатории организуются в населённых пунктах с числом жителей свыше 1001 человека. Соответственно, оптимизация сети медицинских организаций привела к тому, что населённые пункты с числом жителей от 100 до 1000 человек оказались лишены как врачебной, так и доврачебной первичной медико-санитарной помощи по месту жительства. При этом проблемы здравоохранения на селе затрагивают 37,8 млн человек, что составляет $\frac{1}{4}$ населения страны.

2) В результате вышеуказанной оптимизации, соответственно, практически повсеместно существенно увеличилось количество населённых пунктов, в которых полностью отсутствуют медицинские организации, оказывающие первичную медико-санитарную помощь, в том числе их структурные подразделения.

Минздрав России представил данные, согласно которым в 653 населённых пунктах страны с численностью населения от 100 до 2000 человек, где отсутствуют медицинские организации, первичная медико-санитарная помощь оказывается в близлежащих медицинских организациях. Это связано с тем, что по нормативным документам в населённых пунктах с числом жителей до 100 человек вообще не предусматривается наличие медицинских организаций, медицинское обслуживание их жителей осуществляется мобильными медицинскими бригадами не реже двух раз в год. Количество таких населённых пунктов в России, по данным Всероссийской переписи населения 2010 года, составляет 82 770 (т. е. более половины всех населённых пунктов страны) и в них проживает 1 991 390 человек. Таким образом, почти 2 млн жителей страны получают услуги первичной медико-санитарной помощи в режиме выездов врачей всего два раза в год.

Если же принимать во внимание все населённые пункты независимо от численности населения, в которых отсутствуют медицинские организации и их структурные подразделения, цифра окажется гораздо более внушительной. Так, по данным, полученным от полномочного представителя Президента Российской Федерации в Дальневосточном федеральном округе, только в данном округе насчитывается 742 населённых пункта, в которых отсутствуют медицинские организации и их подразделения. В Белгородской области таких населённых пунктов 1601, в Красноярской крае – 756, в Пензенской области – 803, в Оренбургской области – 605, в Тамбовской области – 852 (по данным, представленным органами государственной власти субъектов Российской Федерации). Общее количество таких населённых пунктов по стране, к сожалению, не известно.

В качестве замещающей формы обслуживания населения на таких территориях в последние 5–8 лет получил широкое распространение институт «домовых хозяйств». Так, по данным Минздрава России, если в 2011 году насчитывалось 3894 домовых хозяйств, то в 2017 уже 11 295 – таким образом, их количество выросло в три раза за шесть лет. В настоящее время домохозяйства действуют почти в половине субъектов Российской Федерации, включая территории с высокой плотностью населения (в том числе в Московской области).

Данная форма работы с населением регламентирована приказом Министерства здравоохранения и социального развития Российской Федерации от 15 мая 2012 г. № 543н (далее – Приказ Минздравсоцразвития России № 543н). Согласно данному документу, в малочисленных населённых пунктах с числом жителей менее 100 человек, в том числе временных (сезонных), находящихся на значительном удалении от медицинских организаций или их структурных подразделений (более 6 км), медицинские организации, оказывающие первичную медико-санитарную помощь по территориально-участковому принципу, на территории обслуживания которых расположены такие населённые пункты, осуществляют организацию оказания первой помощи населению до прибытия медицинских работников при несчастных случаях, травмах, отравлениях и других состояниях и заболеваниях, угрожающих их жизни и здоровью, с привлечением одного из домовых хозяйств (домовые хозяйства, оказывающие первую помощь, создаются из расчёта не менее одного домового хозяйства на каждый населённый пункт). Домовые хозяйства обеспечиваются средствами связи, связью с территориальным центром медицины катастроф, доступом к информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», укладками для оказания первой помощи, памятками о взаимодействии ответственных лиц домовых хозяйств с медицин-

скими организациями пособиями и памятками по оказанию первой помощи при наиболее часто встречающихся жизнеугрожающих состояниях, являющихся основной причиной смертности, и др. Ответственные лица домохозяйства обучаются навыкам оказания первой помощи.

Согласно пункту 19 указанного Положения, в населённых пунктах с числом жителей 100–300 человек организуются:

фельдшерско-акушерские пункты или фельдшерские здравпункты – в случае, если расстояние до ближайшей медицинской организации более 6 км;

домовые хозяйства и (или) выездные формы работы – в случае, если расстояние до ближайшего ФАП не более 6 км.

Сведения о домашних хозяйствах, привлечённых для оказания первой помощи, отражаются в Единой государственной информационной системе в сфере здравоохранения, оператором которой является Минздрав России, по разделу II «Федеральный реестр медицинских организаций» (постановление Правительства Российской Федерации от 5 мая 2018 г. № 555 «О единой государственной информационной системе в сфере здравоохранения»).

На уровне субъектов Российской Федерации порядок создания, обеспечения, деятельности, обучения работников (уполномоченных) домашних хозяйств определяется подзаконными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации. Как правило, закрепляется, что уполномоченный домашнего хозяйства осуществляет работу на общественных началах. Некоторые субъекты Российской Федерации вводят систему поощрений для таких работников.

Контроль за организацией деятельности по оказанию первой помощи в домашних хозяйствах осуществляют медицинские организации, на территории обслуживания которых располагаются домовые хозяйства (ФАПы, врачебные амбулатории).

Согласно приказу Минздрава России, альтернативой домашним хозяйствам являются выездные формы работы. Во многих субъектах Российской Федерации применяются именно эти формы, в том числе в некоторых – наряду с домашними хозяйствами.

Однако, как видно из сказанного, во-первых, домовые хозяйства не обеспечивают оказание жителям первичной медико-санитарной помощи, во-вторых, с данным институтом сопряжён целый ряд негативных аспектов и проблем.

Так, настораживающей является тенденция подмены первичной медико-санитарной и скорой медицинской помощи первой помощью в виде домохозяйств, как на практике, так и в отчётных данных. Институт домашних хозяйств учитывается в геоинформационной систе-

ме здравоохранения именно в рамках повышения доступности первичной медико-санитарной помощи. При этом сами домовые хозяйства не рассматриваются как медицинские организации, а их уполномоченные (ответственные) – как медицинские работники, и оказываемая ими первая помощь не рассматривается как часть первичной медико-санитарной помощи.

В субъектах Российской Федерации не всегда соблюдаются условия, установленные Минздравом России для организации оказания первой помощи в форме домовых хозяйств. Так, Минздрав России требует, чтобы при удалённости населённого пункта от медицинской организации более 6 км создавались ФАПы, а домохозяйства должны создаваться при удалённости от ФАПа не более 6 км. Однако в большинстве субъектов Российской Федерации не фигурирует критерий удалённости домохозяйств от ФАПов (Алтайский край, Республика Алтай, Свердловская область, Московская область и т. д.). Кроме того, вводятся дополнительные критерии – отсутствие в таком населённом пункте постоянно проживающих медицинских работников – т. е. при наличии таковых даже при указанных выше критериях малочисленности и удалённости домовые хозяйства не создаются. Тем самым создаются условия для подмены ФАПов домовыми хозяйствами и, соответственно, ухудшается доступность реальной медицинской помощи (хотя бы в форме ФАПов) для жителей отдалённых населённых пунктов, вместо этого им предлагается такая «суррогатная» квазимедицинская помощь, как домовые хозяйства первой помощи.

В некоторых субъектах Российской Федерации населённые пункты, в которых созданы домовые хозяйства, в отчётности вообще исключаются из числа населённых пунктов, в которых нет медицинских организаций (например, Удмуртская Республика). Тем самым они рассматриваются как населённые пункты, в которых действуют медицинские организации. Это грубо нарушает статистику о доступности первичной медико-санитарной помощи.

3) В результате передачи полномочий на уровень субъектов Российской Федерации, вопреки ожиданиям, дефицит кадров, особенно в части участковых врачей, не только не сократился, но, напротив, увеличился.

Практически повсеместно отмечается как снижение количества медицинских работников, так и рост числа вакансий медицинского персонала. Так, по данным полномочного представителя Президента Российской Федерации в Дальневосточном федеральном округе численность медицинских работников в целом по округу по сравнению с 2010 годом снизилась на 14 %, а количество вакансий врачей и сред-

него медицинского персонала выросло соответственно на 11 % и 14 %. В Республике Бурятия количество аналогичных вакансий выросло с 1408 в 2010 году до 2736 в 2018 году, т. е. почти в два раза, а в сельской местности в три раза (с 290 до 914). Аналогичную негативную динамику демонстрируют все субъекты Российской Федерации.

4) Заболеваемость населения за рассматриваемый период также не характеризуется сколько-нибудь существенной положительной динамикой. Анализ представленных статистических данных вообще не позволяет обнаружить устойчивую тенденцию, показатели колеблются из года в год, но в целом наглядно показывает, что уровень заболеваемости, как минимум не снизился, а по ряду территорий и заболеваний даже вырос. Так, по данным Минздрава России, в 2010 году общая заболеваемость на 100 000 человек населения в целом по стране составила 158 831,1, а в 2018 – 163 429,7.

5) Что касается удовлетворённости населения состоянием первичной медико-санитарной и скорой помощи, то данные, которые можно почерпнуть из различных источников, расходятся: органы государственной власти субъектов Российской Федерации показывают рост данного показателя, а социологические опросы не подтверждают эти оптимистические оценки. Так, исследование Левада-Центра показало, что в середине 2016 года 44 % респондентов были не удовлетворены слишком коротким временем посещения врача поликлиники, 63 % – недостаточным уровнем квалификации поликлинических врачей и их нехваткой.

В апреле 2019 года Фонд «Общественное мнение» (ФОМ) опубликовал результаты опроса, согласно которым врачам в больницах и поликлиниках не доверяют 34 % россиян. И почти 40 % россиян готовы платить за медицинские услуги, которые в принципе можно было бы получить и бесплатно. По результатам опросов, проводимых ФОМ, 53 % граждан уверены, что в российском здравоохранении дела обстоят плохо, причём за последние четыре года доля таких ответов увеличилась на 21 процентный пункт.

По данным соцопроса ВЦИОМа, деградацию отечественной медицины россияне считают одной из трёх наиболее острых проблем страны после низкого качества жизни и слабой экономики.

6) Резкое уменьшение степени вовлечённости органов местного самоуправления в оказание первичной медико-санитарной и скорой медицинской помощи.

Так, в настоящее время органы местного самоуправления практически всех субъектов Российской Федерации не наделены полномочиями по организации оказания данного вида медицинской помощи. С учётом анализа законодательства субъектов Российской Федера-

ции рассматриваемыми полномочиями наделены отдельные органы местного самоуправления всего нескольких субъектов Российской Федерации:

- органы местного самоуправления муниципального образования «город Екатеринбург» (Закон Свердловской области от 9 ноября 2011 г. № 120-ОЗ «О наделении органов местного самоуправления муниципального образования «город Екатеринбург» государственными полномочиями Свердловской области по организации оказания медицинской помощи»);

- органы местного самоуправления городского округа Ставропольского края города Лермонтова (Закон Ставропольского края от 15 февраля 2013 г. № 10-кз «О наделении органов местного самоуправления городского округа Ставропольского края города Лермонтова отдельными государственными полномочиями Ставропольского края в сфере охраны здоровья граждан»);

- органы местного самоуправления Агаповского, Карталинского, Красноармейского муниципальных районов и Челябинского городского округа (Закон Челябинской области от 15 декабря 2011 г. № 248-ЗО «О наделении органов местного самоуправления государственными полномочиями по организации оказания населению Челябинской области первичной медико-санитарной помощи, специализированной, в том числе высокотехнологичной, медицинской помощи, скорой, в том числе скорой специализированной, медицинской помощи и паллиативной медицинской помощи»);

- исполнительно-распорядительные органы муниципальных районов и городских округов в Ростовской области (Областной закон Ростовской области от 7 сентября 2011 г. № 660-ЗС «О наделении органов местного самоуправления государственными полномочиями Ростовской области по организации оказания медицинской помощи»).

При этом необходимо учитывать, что во многих субъектах Российской Федерации органы местного самоуправления ранее наделялись полномочиями по организации оказания первичной медико-санитарной и скорой медицинской помощи. Однако в период с 2012 по 2016 год в подавляющем большинстве субъектов рассматриваемые полномочия перестали передавать на местный уровень и стали сосредоточивать на уровне субъектов Российской Федерации.

В ходе правоприменительной практики главы муниципальных образований столкнулись с проблемой выделения муниципальными образованиями средств на улучшение материальной базы, текущий ремонт, приобретение оборудования, устранение последствий обстоятельств непреодолимой силы (форс-мажор) для объектов здравоохранения, переданных в собственность субъектов Российской Федерации.

Если ранее, до перевода объектов здравоохранения в собственность субъектов Российской Федерации, существовала возможность выделения средств муниципальными образованиями для оперативного решения вышеназванных проблем, то теперь для таких целей руководителям объектов здравоохранения (ФАП, ЦВОП и др.) необходимо обращаться к исполнительной власти субъекта Российской Федерации в сфере здравоохранения. Учитывая, что таких учреждений в субъектах Российской Федерации весьма большое количество и они удалены от региональных центров, оперативное решение проблем затрудняется и может затягиваться на многие месяцы, в течение которых эффективная и безопасная эксплуатация названных объектов не будет гарантирована в полной мере, равно как и своевременное оказание медицинских услуг.

Между тем следует учитывать, что согласно части 2 статьи 33 Федерального закона об основах охраны здоровья граждан организация оказания первичной медико-санитарной и скорой медицинской помощи гражданам в целях приближения к их месту жительства, месту работы или обучения осуществляется по территориально-участковому принципу, предусматривающему формирование групп обслуживаемого населения по месту жительства, месту работы или учёбы. Тем самым, данный вид медицинской помощи является самым приближённым к населению.

При этом, одним из принципов правовой доктрины, на который опирается реализация компетенций местного самоуправления, является принцип subsidiarity, т. е. осуществление публичных полномочий должно преимущественно возлагаться на органы власти, наиболее близкие к гражданам; передача какой-либо функции другому органу власти должна производиться с учётом объёма и характера конкретной задачи, требований эффективности и экономии (пункт 3 статьи 4 Европейской хартии местного самоуправления (принята Советом Европы в 1985 г. и ратифицирована Российской Федерацией Федеральным законом от 11 апреля 1998 г. № 55-ФЗ (вступила в силу для Российской Федерации 1 сентября 1998 года) (далее – Европейская хартия)). Также установлено, что необходимо консультироваться с органами местного самоуправления, насколько это возможно, своевременно и надлежащим образом в процессе планирования и принятия любых решений, непосредственно их касающихся (пункт 6 статьи 4 Европейской хартии).

Однако следует признать, что такое положение вещей в части объёма полномочий органов местного самоуправления по организации оказания медицинской помощи (в том числе первичной медико-санитарной и скорой медицинской помощи) населению идёт вразрез

с вышеуказанными положениями как российского законодательства, так и с нормами международного права.

Таким образом, в целом можно констатировать, что в результате передачи полномочий по организации оказания первичной медико-санитарной и скорой медицинской помощи от органов местного самоуправления органам государственной власти субъектов Российской Федерации не только не произошло ожидаемого кардинального улучшения ситуации в данной сфере, в том числе в части доступности медицинской помощи для жителей страны, но и по целому ряду параметров отмечается стагнация или даже ухудшение показателей.

Анализ характеристик первичной медико-санитарной и скорой медицинской помощи свидетельствует о наличии большого числа острых проблем. Состояние этого сектора здравоохранения не соответствует его особой, фундаментальной роли в общей системе здравоохранения и социальной политике.

Ключевой проблемой правового характера является недостаточно чёткое разграничение полномочий между органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления в сфере оказания первичной медико-санитарной и скорой медицинской помощи. Это связано в первую очередь с неконкретизированностью в федеральном законодательстве такого понятия, как «создание условий для оказания первичной медико-санитарной и скорой медицинской помощи». Это повлекло широкое распространение практики их конкретизации в законах субъектов Российской Федерации, не всегда адекватной и спорной с точки зрения Федерального закона № 131-ФЗ.

Большинством субъектов Российской Федерации приняты соответствующие законы, положениями которых определяется содержание такого полномочия органов местного самоуправления, как создание условий для оказания медицинской помощи на территории соответствующих муниципальных образований.

Зачастую к полномочиям органов местного самоуправления по созданию условий для оказания медицинской помощи населению субъекты Российской Федерации относят:

– предоставление земельных участков для строительства и реконструкции объектов здравоохранения в соответствии с земельным законодательством (Закон Краснодарского края от 30 июня 1997 г. № 90-КЗ «Об охране здоровья населения Краснодарского края», Закон Камчатского края от 9 июня 2013 г. № 260 «Об отдельных вопросах в сфере охраны здоровья граждан в Камчатском крае», Закон Московской области от 14 ноября 2013 г. № 132/2013-ОЗ «О здравоохранении в Московской области» и др.);

– оказание содействия в организации размещения государственных медицинских организаций (Закон Омской области от 7 июня 2012 г. № 1450-ОЗ «Об охране здоровья населения Омской области», Закон Республики Северная Осетия – Алания от 18 февраля 2013 г. № 1-РЗ «Об охране здоровья граждан в Республике Северная Осетия – Алания», Областной закон Ленинградской области от 27 декабря 2013 г. № 106-оз «Об охране здоровья населения Ленинградской области и др.);

– обеспечение транспортной доступности государственных медицинских организаций, расположенных на территориях соответствующих муниципальных образований, для всех групп населения, в том числе инвалидов и других групп населения с ограниченными возможностями передвижения (Закон Тюменской области от 28 декабря 2004 г. № 333 «Об организации медицинской помощи населению Тюменской области», Закон Амурской области от 9 апреля 2013 г. № 167-ОЗ «О некоторых вопросах организации охраны здоровья населения Амурской области», Закон Волгоградской области от 17 марта 2016 г. № 13-ОД «Об осуществлении органами местного самоуправления городских округов и муниципальных районов Волгоградской области отдельных полномочий в сфере охраны здоровья граждан» и др.);

– установление льгот по земельному налогу для медицинских организаций, предоставление льгот по арендной плате имущества, находящегося в муниципальной собственности, в соответствии с законодательством Российской Федерации, а также установление налоговых льгот по местным налогам для медицинских организаций (Закон Мурманской области от 12 ноября 2012 г. № 1534-02-ЗМО «Об охране здоровья граждан на территории Мурманской области», Закон Свердловской области от 21 ноября 2012 г. № 91-ОЗ «Об охране здоровья граждан в Свердловской области», Закон Калининградской области от 17 июня 2016 г. № 538 «О здравоохранении в Калининградской области» и др.);

– организация благоустройства территории, прилегающей к территории государственных медицинских организаций (Закон Владимирской области от 5 октября 2012 г. № 119-ОЗ «О здравоохранении во Владимирской области», Закон Красноярского края от 24 октября 2013 г. № 5-1712 «Об осуществлении органами местного самоуправления муниципальных районов и городских округов края отдельных полномочий в сфере охраны здоровья граждан», Закон Карачаево-Черкесской Республики от 1 июня 2016 г. № 24-РЗ «Об отдельных вопросах в сфере охраны здоровья граждан в Карачаево-Черкесской Республике» и др.);

– создание и развитие инженерной, коммунальной и телекоммуникационной инфраструктуры, в том числе в целях организации обеспечения государственных медицинских организаций, находящихся на территории муниципального образования, коммунальными услугами (Закон Иркутской области от 5 марта 2010 г. № 4-ОЗ «Об отдельных вопросах здравоохранения в Иркутской области», Закон ХМАО – Югры от 26 июня 2012 г. № 86-оз «О регулировании отдельных вопросов в сфере охраны здоровья граждан в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре», Закон Костромской области от 29 октября 2015 г. № 26-6-ЗКО «О создании органами местного самоуправления городских округов и муниципальных районов Костромской области условий для оказания медицинской помощи населению» и др.).

Однако следует отметить, что формы (способы) осуществления органами местного самоуправления полномочий по созданию условий для оказания медицинской помощи населению определяются субъектами Российской Федерации бессистемно, а в некоторых случаях весьма спорно.

Так, к полномочиям органов местного самоуправления по созданию условий для оказания медицинской помощи населению в некоторых субъектах Российской Федерации отнесено оказание содействия (участие) в организации мероприятий по утилизации и переработке медицинских отходов на территории соответствующего муниципального образования (Закон Республики Коми от 21 декабря 2007 г. № 124-РЗ «О некоторых вопросах в сфере охраны здоровья граждан в Республике Коми», Закон Белгородской области от 24 декабря 2012 г. № 166 «Об охране здоровья населения Белгородской области»), а в некоторых субъектах определено не просто участие, а непосредственно организация мероприятий по утилизации и переработке медицинских отходов (Закон Тверской области от 5 июля 2012 г. № 54-ЗО «О регулировании отдельных вопросов охраны здоровья граждан в Тверской области», Закон Воронежской области от 27 декабря 2012 г. № 181-ОЗ «О создании органами местного самоуправления Воронежской области условий для оказания медицинской помощи населению в соответствии с Территориальной программой государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи на территории Воронежской области»).

Однако необходимо учитывать, что в соответствии с частью 3 статьи 49 Федерального закона об основах охраны здоровья граждан медицинские отходы подлежат сбору, использованию, обезвреживанию, размещению, хранению, транспортировке, учёту и утилизации в порядке, установленном законодательством в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения.

Обязательные санитарно-эпидемиологические требования к обращению (сбору, временному хранению, обеззараживанию, обезвреживанию, транспортированию) с отходами, образующимися в организациях при осуществлении медицинской и/или фармацевтической деятельности, выполнении лечебно-диагностических и оздоровительных процедур, а также к размещению, оборудованию и эксплуатации участка по обращению с медицинскими отходами, санитарно-противоэпидемическому режиму работы при обращении с медицинскими отходами, установлены СанПиН 2.1.7.2790-10 «Санитарно-эпидемиологические требования к обращению с медицинскими отходами» (далее – СанПиН 2.1.7.2790-10).

Между тем вышеуказанные законодательные положения не предусматривают участия органов местного самоуправления в деятельности по утилизации и переработке медицинских отходов.

Другим спорным способом создания условий для оказания медицинской помощи населению муниципального образования является отнесение к компетенции органов местного самоуправления организации мероприятий по транспортировке тел (останков тел) умерших или погибших в места проведения патологоанатомического вскрытия, судебно-медицинской экспертизы и предпохоронного содержания, как это происходит, например, в Архангельской области (пункт 4 части 2 статьи 8 Закона Архангельской области от 18 марта 2013 г. № 629-38-ОЗ «О реализации государственных полномочий Архангельской области в сфере охраны здоровья граждан»). Установление указанной правовой нормы является не просто спорной, а в некоторой степени необоснованной и противоречащей законодательству Российской Федерации в обозначенной сфере правоотношений.

Согласно части 1 статьи 62 Федерального закона об основах охраны здоровья граждан судебно-медицинская экспертиза проводится в целях установления обстоятельств, подлежащих доказыванию по конкретному делу, в медицинских организациях экспертами в соответствии с законодательством Российской Федерации о государственной судебно-экспертной деятельности. Порядок организации и производства судебно-медицинских экспертиз в государственных судебно-экспертных учреждениях Российской Федерации утверждён приказом Минздравсоцразвития Российской Федерации от 12 мая 2010 г. № 346н (далее – Порядок организации и производства судебно-медицинских экспертиз). При этом основаниями для осуществления судебно-медицинской экспертизы являются определение суда, постановление судьи, дознавателя или следователя (пункт 4 Порядка организации и производства судебно-медицинских экспертиз).

Также считаем необходимым отметить, что в соответствии с пунктом 12 Порядка организации и производства судебно-медицинских экспертиз доставка трупов и их частей, а также документов, в том числе медицинских, в подразделение судебно-медицинской экспертизы трупов (судебно-медицинский морг, морг медицинского учреждения, подведомственного органу исполнительной власти субъекта Российской Федерации в сфере здравоохранения) осуществляется органом или лицом, назначившим экспертизу.

Патолого-анатомические вскрытия проводятся врачами соответствующей специальности в целях получения данных о причине смерти человека и диагнозе заболевания (часть 1 статьи 67 Федерального закона об основах охраны здоровья граждан). Порядок проведения патолого-анатомических вскрытий утверждён приказом Минздрава России от 6 июня 2013 г. № 354н «О порядке проведения патолого-анатомических вскрытий» (далее – Порядок проведения патолого-анатомических вскрытий). Патолого-анатомическое вскрытие проводится врачом-патологоанатомом в целях получения данных о причине смерти человека и диагнозе заболевания (пункт 2 Порядка проведения патолого-анатомических вскрытий). При этом в случае наступления смерти вне медицинской организации направление на патолого-анатомическое вскрытие тел умерших организует врач (фельдшер) медицинской организации, в которой умерший получал первичную медико-санитарную помощь, либо медицинской организации, осуществляющей медицинское обслуживание территории, где констатирована смерть (пункт 6 Порядка проведения патолого-анатомических вскрытий). Патолого-анатомические бюро (отделения), в которые осуществляется доставка тел умерших, определены органами государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере охраны здоровья на основании установленных законодательством Российской Федерации в сфере охраны здоровья полномочий (пункт 10 Порядка проведения патолого-анатомических вскрытий).

Тем самым, по мнению Комитета, транспортировка тел умерших (погибших) в случае назначения патолого-анатомического вскрытия должна осуществляться за счёт средств бюджета того уровня, к которому относится медицинская организация, оказывающая гражданам первичную медико-санитарную помощь. Согласно положениям Федерального закона об основах охраны здоровья граждан организация оказания гражданам первичной медико-санитарной помощи осуществляется медицинскими организациями, подведомственными либо федеральным органам исполнительной власти (пункт 11 части 1 статьи 14), либо исполнительным органам государственной власти

субъекта Российской Федерации (пункт 5 части 1 статьи 16). Соответственно и расходы на транспортировку тел умерших (погибших) в случае назначения патолого-анатомического вскрытия должны компенсироваться за счёт средств либо федерального бюджета, либо бюджета субъекта Российской Федерации.

В случае же передачи органам местного самоуправления государственных полномочий по организации оказания первичной медико-санитарной помощи расходы на транспортировку тел умерших (погибших) в случае назначения патолого-анатомического вскрытия будут компенсироваться с учётом особенностей, предусмотренных Федеральным законом 131-ФЗ, согласно положениям которого финансовое обеспечение отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления, осуществляется только за счёт предоставляемых местным бюджетам субвенций из соответствующих бюджетов (часть 5 статьи 19).

Транспортировка тел умерших (погибших) при назначении судебно-медицинской экспертизы осуществляется после её назначения уполномоченными должностными лицами в установленном порядке в рамках осуществления ими своих уголовно-процессуальных полномочий. При этом следует учитывать, что процессуальное законодательство находится в исключительном ведении Российской Федерации (пункт «о» статьи 71 Конституции Российской Федерации).

С учётом анализа положений вышеуказанных законодательных и правовых актов финансовое обеспечение затрат на транспортировку в морг тел умерших при назначении судебно-медицинской экспертизы должно осуществляться за счёт средств федерального бюджета, а при направлении на патолого-анатомическое вскрытие – за счёт средств либо федерального бюджета, либо бюджета субъекта Российской Федерации (в зависимости от подведомственности медицинской организации, назначившей патолого-анатомическое исследование).

Говоря о конкретизации законами субъектов Российской Федерации полномочий органов местного самоуправления в части создания условий для оказания медицинской помощи, в том числе первичной медико-санитарной и скорой медицинской помощи, необходимо также учитывать и следующие обстоятельства.

В соответствии со статьями 6, 17 Федерального закона № 131-ФЗ законами субъектов Российской Федерации не могут устанавливаться полномочия органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения. Согласно части 3 статьи 18 того же закона законы субъектов Российской Федерации не могут содержать положений, определяющих объём расходов за счёт средств местных бюджетов.

Статьёй 86 Бюджетного кодекса Российской Федерации также закрепляется, что расходные обязательства муниципального образования, связанные с решением вопросов местного значения, устанавливаются органами местного самоуправления самостоятельно.

В формулировке «создание условий для оказания медицинской помощи населению в соответствии с территориальной программой государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи и законом субъекта Российской Федерации» (пункт 1 статьи 17 Федерального закона об основах охраны здоровья граждан) подразумевается регулирование законом субъекта Российской Федерации не деятельности органов местного самоуправления по созданию условий для оказания медицинской помощи населению, а порядка оказания медицинской помощи. Грамматическая структура рассматриваемой нормы означает, что оказание медицинской помощи населению осуществляется в соответствии с территориальной программой государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи и законом субъекта Российской Федерации, а органы местного самоуправления создают условия для оказания такой помощи.

Таким образом, законами субъектов Российской Федерации не могут быть установлены полномочия органов местного самоуправления по решению вопроса местного значения «создание условий для оказания медицинской помощи населению», а также формы и направления расходования средств местных бюджетов городских округов и муниципальных районов, расходные обязательства муниципальных образований по осуществлению данной деятельности.

В широком смысле «создание условий для оказания медицинской помощи» может подразумевать весь комплекс мер, в том числе медицинских, направленных на сохранение и укрепление физического и психического здоровья каждого человека, поддержание его долголетней активной жизни, предоставление ему медицинской помощи. Между тем, для более чёткого обозначения круга прав и обязанностей органов власти в сфере охраны здоровья и обеспечения эффективного функционирования данной системы законодателю требуется внести терминологическую ясность в рассмотренные понятия. Уяснение содержания полномочий органов местного самоуправления по созданию условий для оказания медицинской помощи необходимо, в том числе, для определения объёма расходных обязательств местных бюджетов на здравоохранение, а также решения вопроса об определении состава муниципального имущества.

Следует отметить, что в действующей редакции Федерального закона об основах охраны здоровья граждан также не учитывается

разница между понятиями «вопрос местного значения» и «полномочия по решению вопроса местного значения», а также разница между ними и отдельными государственными полномочиями, переданными органам местного самоуправления.

В соответствии со статьями 17, 18 Федерального закона № 131-ФЗ вопросы местного значения определяются исключительно данным федеральным законом, а полномочия по их решению могут устанавливаться также иными федеральными законами. Полномочия, закрепляемые иными федеральными законами сверх вопросов местного значения, являются делегированными государственными полномочиями (часть 1 статьи 19 Федерального закона № 131-ФЗ). Между тем конструкция статьи 17 Федерального закона № 323-ФЗ такова, что «создание условий для оказания медицинской помощи населению» указано в качестве одного из полномочий органов местного самоуправления в сфере охраны здоровья. С точки зрения юридической техники это означает, что полномочия органов местного самоуправления, перечисленные в пунктах 3–7 этой статьи 17, являются делегированными государственными полномочиями и на их исполнение должны выделяться субвенции из федерального бюджета. Вместе с тем содержательный анализ данных полномочий позволяет прийти к выводу, что они могут и должны решаться на местном уровне и по своей правовой природе должны быть отнесены к вопросам местного значения. В связи с этим требуется внесение изменений одновременно в Федеральный закон № 131-ФЗ (в части формулировки вопроса местного значения в сфере охраны здоровья) и в Федеральный закон об основах охраны здоровья граждан (в части соотношения закрепляемых за органами местного самоуправления полномочий в сфере охраны здоровья с соответствующим вопросом местного значения).

По нашему мнению, вопрос местного значения может быть сформулирован так: «создание условий для оказания медицинской помощи населению (за исключением территорий, включённых в утверждённый Правительством Российской Федерации перечень территорий, население которых обеспечивается медицинской помощью в медицинских организациях, подведомственных федеральному органу исполнительной власти, осуществляющему функции по медико-санитарному обеспечению населения отдельных территорий) в соответствии с территориальной программой государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи, а также участие в санитарно-гигиеническом просвещении населения, профилактике заболеваний и формировании здорового образа жизни в рамках полномочий, установленных федеральным законодательством в сфере охраны здоровья граждан».

Профилактика заболеваний, санитарно-гигиеническое просвещение и формирование здорового образа жизни должны стать одними из приоритетных и активно реализуемых направлений деятельности органов местного самоуправления в сфере охраны здоровья и составить основное содержание системы так называемого «общественного здравоохранения». Статья 12 Федерального закона об основах охраны здоровья граждан провозглашает приоритет профилактики в сфере охраны здоровья. В соответствии со статьёй 30 данного федерального закона профилактика и формирование здорового образа жизни осуществляется органами государственной власти, органами местного самоуправления, работодателями, медицинскими организациями, общественными объединениями. При этом именно органы местного самоуправления, как представляется, должны играть ключевую роль в этой работе, системно и комплексно планируя осуществление профилактических мероприятий, выступая в качестве координаторов деятельности различных субъектов в данной сфере.

Для устранения обозначенных выше негативных тенденций и проблем в настоящее время предпринимаются определённые меры, которые требуют дальнейшего развития и углубления.

С января 2019 года реализуется национальный проект «Здравоохранение», разработанный во исполнение Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года». В структуру нацпроекта вошли восемь федеральных проектов, один из которых – «Развитие системы оказания первичной медико-санитарной помощи». Он направлен на повышение доступности медицинской помощи.

Для этого в стране создаётся более 350 фельдшерских, фельдшерско-акушерских пунктов, врачебных амбулаторий, будет заменено свыше 1,2 тыс. ФАП и закуплено более 1,3 тыс. мобильных медицинских комплексов. Реформирование затронет весь механизм первичного звена здравоохранения.

Ожидается, что одним из важнейших результатов реализации федерального проекта будет повышение охвата граждан профилактическими медицинскими осмотрами – к 2024 году он составит около 103 млн человек в год. Это позволит выявлять заболевания на ранних стадиях либо вообще предотвращать их появление, что в результате должно привести к увеличению качества и продолжительности жизни наших граждан.

Реализация проекта поможет создать прочный фундамент для развития пациентоориентированной системы оказания первичной медико-санитарной помощи.

В 2016 году в поликлиниках страны начал внедряться пилотный проект «Бережливая поликлиника», пионерами стали медицинские организации Калининградской, Ярославской областей и города Севастополя. Были получены впечатляющие результаты: по данным Минздрава России, среднее время контакта врачей с пациентами в пилотных поликлиниках выросло в два раза, существенно упростилась запись к врачу, время ожидания приёма перед кабинетом врача сократилось в 12 раз. В этой связи данный опыт был перенесён в приоритетный проект «Создание новой модели медицинской организации, оказывающей первичную медико-санитарную помощь». Поставлены серьёзные задачи: совершенствование логистики пациентов и медицинского персонала в поликлиниках, стандартизация лечебно-диагностических процессов, улучшение сервисной составляющей медицинской помощи, облегчение записи к врачам, обучение персонала по вопросам реализации новых процессных подходов. На этой основе планируется обеспечить рост производительности труда медицинского персонала, снижение времени ожидания медицинской помощи. Для решения этих задач используются промышленные технологии, апробированные в ряде отраслей промышленности.

Сегодня приоритетный проект реализуется в 2,2 тыс. поликлиник 52 российских регионов. Применение бережливых технологий обеспечило сокращение времени ожидания у регистратуры в четыре раза, на столько же уменьшилось количество визитов для прохождения первого этапа диспансеризации, в два раза увеличилась продолжительность приёма пациента врачом за счёт сокращения объёма бумажной документации и внедрения цифровых технологий и т. д. К 2025 году проект должен охватить почти 7 тыс. медицинских организаций в 85 субъектах страны.

Ещё одно направление – информатизация поликлиник. Новые информационные технологии в растущей степени используются для облегчения записи пациентов к врачу, информационной и технической поддержки медицинского персонала, электронного ведения историй болезни. Например, в Республике Татарстан внедрена система поддержки принятия врачебных решений, началась работа по внедрению технологии голосового заполнения медицинских протоколов. В Санкт-Петербурге информационная система обеспечивает формирование интегрированной электронной медицинской карты пациента за счёт объединения информации, поступающей из разных информационных баз. В Москве создана Единая медицинская информационно-аналитическая система (ЕМИАС). Она даёт возможность управлять потоками пациентов в амбулаторном звене, вести электронную медицинскую карту, проводить персонифицированный учёт медицинской

помощи, вести «облачную» бухгалтерию, обеспечивать медицинские процессы автоматизированными средствами управления информацией. К системе подключены 660 медицинских организаций амбулаторного звена. Благодаря внедрению ЕМИАС очереди к врачам в поликлиниках сократились в два раза.

Для преодоления дефицита участковых врачей также в последние годы предпринимаются различные меры. Среди них допуск выпускников медицинских вузов к работе в качестве участковых врачей. Начиная с 2017 года, они проходят первичную аккредитацию, не предусматривающую прохождение ординатуры для практической работы в участковой службе. Однако это явное ослабление требований к подготовке врачей: не имеющие навыков практической работы выпускники вузов становятся участковыми врачами.

Другое мероприятие по преодолению кадрового дефицита – реализация программы «Земский доктор», направленная на повышение доступности медицинской помощи сельскому населению. С 2012 года осуществляются единовременные выплаты врачам на компенсацию стоимости жилья в сельской местности. В первые годы реализации этой программы число её участников было значительным – 7413 врачей в 2012 году, но потом сократилось в 2016 году до 4922 врачей. Огромный разрыв в обеспеченности врачами городской и сельской местности сохраняется: 45,2 против 14,5 врачей на 10 тыс. жителей. Разовая выплата на обустройство молодого специалиста не может компенсировать низкий уровень зарплаты, изолированность от центров передовой медицины, отсутствие перспектив для профессионального развития. Для этого нужны более масштабные финансовые вливания и более широкий круг мер социальной и профессиональной поддержки врачей.

В последние годы в деятельности первичного звена заметно возросло значение профилактических мероприятий в рамках программы диспансеризации. Диспансеризации не реже одного раза в три года подлежат как работающие, так и неработающие граждане, а также школьники и студенты. С 2013 года во всех субъектах Российской Федерации проводится широкомасштабная диспансеризация взрослого населения. Диспансеризация обеспечивает широкий охват населения – в 2014 году диспансеризацию прошло 22,4 млн чел., из них 5,6 млн граждан, проживающих в сельской местности, в 2015–22,5 млн чел., из них 4,1 млн граждан, проживающих в сельской местности, в 2016–22,2 млн чел., из них 5,4 млн граждан, проживающих в сельской местности, в 2017–21,45 млн чел., из них 5,16 млн граждан, проживающих в сельской местности.

Вместе с тем нерешённой проблемой является организация массовой работы по лечению выявленных больных. Индикатором

невысокой конечной результативности этой весьма затратной программы профилактики служит также показатель соотношения общей и первичной заболеваемости – он имеет тенденцию к росту с 1,81 в 2000 году до 2,08 в 2017 году (на 15 %). Это означает, что растущая часть выявленных случаев заболеваний переходят в хроническую фазу.

Серьёзным недостатком организации работы по профилактике заболеваний является чрезмерное администрирование этого процесса. Профилактические осмотры проводятся не по выбору участковых врачей, а на основании спускаемых сверху планов, не учитывающих как физические возможности врачей, так и просто их целесообразность для конкретного пациента. В результате осмотры и скрининги поглощают значительный объём ресурсов, обостряя проблему перегрузки врачей. Ресурсов на проведение необходимого лечения значительной части выявленных больных не остаётся.

Имеет значение и то, что специализация на проведении осмотров силами дополнительно организуемых подразделений профилактики нарушает принцип единства профилактической и лечебной деятельности врачей участковой службы. Выявление и лечение заболеваний трудно разделить на отдельные этапы, неизбежна потеря части информации о части выявленных больных, а самое главное – неясна ответственность за последующее ведение этих больных и не налажен мониторинг за результатами этой работы.

В федеральном проекте «Развитие системы оказания первичной медико-санитарной помощи» в рамках Национального проекта «Здравоохранение» предусмотрен ряд мероприятий по укреплению этой системы в 2018–2024 гг. Прежде всего это мероприятия, продолжающие линию на повышение эффективности работы поликлиники. Предполагается распространить эти мероприятия на основную часть поликлиник, обеспечить повышение доли записи к врачу с помощью электронных средств, сократить время ожидания граждан в очереди. Предусматривается увеличение охвата населения профилактическими осмотрами более чем в два раза. В целях развития здорового образа жизни и профилактики активизируется деятельность страховых представителей: они должны информировать граждан о пользе соответствующих мероприятий. Планируется укомплектование должностей участковых врачей до уровня 95 % в 2024 г.

Проектом предусматривается значительный объём мер для повышения доступности первичной помощи жителям сельских и удалённых районов страны. До 2021 года запланировано строительство более 360 новых объектов сельского здравоохранения (ФАПов, врачебных амбулаторий) и обновление более 1,2 тыс. уже имеющихся,

закупка мобильных медицинских комплексов, развитие санитарной авиации и значительное повышение числа вылетов в такие районы.

В целях прекращения порочной практики бесконтрольной ликвидации учреждений здравоохранения был принят Федеральный закон от 29 декабря 2017 г. № 465-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 465-ФЗ). Положения Федерального закона об основах охраны здоровья граждан были дополнены новой статьёй 29¹, определяющей порядок ликвидации медицинских организаций, прекращения деятельности обособленных подразделений медицинских организаций:

– в отношении медицинской организации, подведомственной исполнительному органу государственной власти субъекта Российской Федерации или органу местного самоуправления, принятие решения о её ликвидации, прекращении деятельности её обособленного подразделения осуществляется на основании положительного заключения комиссии по оценке последствий принятия такого решения, которая создаётся исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации и в состав которой на паритетной основе входят представители законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации, исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, представительного органа муниципального образования, на территории которого находится медицинская организация или её обособленное подразделение, органа местного самоуправления, осуществляющего полномочия учредителя медицинской организации, медицинских профессиональных некоммерческих организаций, указанных в части 3 статьи 76 настоящего федерального закона, и общественных объединений по защите прав граждан в сфере охраны здоровья;

– в отношении единственной медицинской организации, подведомственной исполнительному органу государственной власти субъекта Российской Федерации, расположенной в сельском населённом пункте, принятие решения о её ликвидации, прекращении деятельности её обособленного подразделения осуществляется в порядке, установленном частью 2 настоящей статьи, с учётом мнения жителей данного сельского населённого пункта, выраженного по результатам общественных (публичных) слушаний, проведение которых организуется исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации, осуществляющим полномочия учредителя указанной медицинской;

– в отношении единственной медицинской организации, подведомственной органу местного самоуправления, расположенной

в сельском населённом пункте, принятие решения о её ликвидации, прекращении деятельности её обособленного подразделения осуществляется в порядке, установленном частью 2 настоящей статьи, с учётом мнения жителей данного сельского населённого пункта, выраженного по результатам общественных (публичных) слушаний, проведение которых организуется органом местного самоуправления, осуществляющим полномочия учредителя указанной медицинской организации.

Участники «круглого стола» отмечают, что работа по совершенствованию системы оказания первичной медико-санитарной и скорой медицинской помощи нуждается в продолжении и активизации. В Послании Федеральному Собранию 20 февраля 2019 года Президент Российской Федерации В. В. Путин поставил задачу до конца 2020 года обеспечить доступность медицинской помощи во всех без исключения населённых пунктах России, для всех граждан, где бы они ни жили.

При этом очевидно, что охрана здоровья населения только усилиями медицинских работников не может обеспечить желаемые результаты: в формировании здоровья значительную роль играют социальные и экономические детерминанты, образ жизни, экология. Поэтому необходимо объединение усилий всех участников профилактического процесса, всего общества в целях сохранения и укрепления здоровья населения, формирования условий, способствующих распространению принципов здорового образа жизни.

Такая система взаимодействия различных субъектов, действующих в сфере охраны здоровья, получила название «общественное здравоохранение». Общественное здравоохранение – деятельность государственных, муниципальных, общественных и иных структур, осуществляемая на основе межсекторального сотрудничества и межведомственного взаимодействия и направленная на реализацию системы мероприятий по охране и укреплению здоровья, предупреждению болезней, формированию здорового образа жизни и созданию благоприятной среды для жизнедеятельности граждан.

По мнению экспертов, уровень местного самоуправления является ключевым в решении задач общественного здравоохранения. Однако существует целый ряд проблем на законодательном уровне: не закреплены понятия, относящиеся к общественному здравоохранению, его задачи и уровни реализации, а самое главное – полномочия органов местного самоуправления по развитию общественного здравоохранения. ФГБУ «Центральный научно-исследовательский институт организации и информатизации здравоохранения» Минздрава России подготовлен проект поправок в федеральные законы

№ 323-ФЗ и 131-ФЗ в части регламентации общественного здравоохранения, которые нуждаются в широком обсуждении.

В настоящее время уже регламентированы на подзаконном уровне правила создания и деятельности «кабинетов и отделений медицинской профилактики», «центров здоровья». Однако они действуют в составе медицинских организаций. Эксперты предлагают разработать и внедрять модель «центра общественного здоровья», который бы позволял в рамках профилактических мероприятий объединить усилия всех органов и организаций, которые задействованы в здравоохранении на территории муниципального образования, с целью обеспечения комплексного подхода к охране здоровья, включая воздействие на поведенческие факторы, изменение «среды обитания» людей на той или иной территории.

Подобный подход в пилотном режиме уже реализуется в некоторых субъектах Российской Федерации. Так, в Самарской области реализация мер по формированию здорового образа жизни обеспечивается на основе межведомственного взаимодействия органов исполнительной власти, органов местного самоуправления, общественных структур. Для этого при Правительстве Самарской области действует Межведомственная комиссия по снижению смертности, сохранению и укреплению здоровья, формированию здорового образа жизни, направленного на увеличение продолжительности жизни населения Самарской области.

В ряде муниципальных образований реализуется проект «Здоровый муниципалитет», разработанный под эгидой Общероссийского конгресса муниципальных образований. Так, в рамках данного проекта в городском округе Ступино Московской области принята и реализуется программа «Здоровый город». В частности, при главе муниципального образования создан координационный совет, в состав которого входят руководители органов муниципального управления в сфере здравоохранения, образования, молодёжной политики, спорта, охраны окружающей среды и т. д., а также представители общественных организаций, осуществляющих деятельность в сфере охраны здоровья. При координационном совете созданы рабочие группы по отдельным направлениям деятельности. Раз в полгода на заседании местной администрации рассматриваются вопросы реализации программы, даются конкретные поручения. Также создан муниципальный учебный центр общественного здоровья, в котором осуществляется подготовка инструкторов общественного здоровья, в функции которых входит обучение тех или иных категорий населения, координационная работа, осуществление профилактических мероприятий.

Однако для распространения и углубления такого позитивного опыта необходимо создание полноценной правовой основы общественного здравоохранения, которая позволила бы создать целостную систему и определить формы участия и меру ответственности каждого уровня публичной власти за её функционирование. По существу, система общественного здравоохранения – это реализация в системе охраны здоровья принципов и механизмов государственно-муниципально-частного партнёрства, которое является одним из ключевых и перспективных векторов социально-экономического развития страны на современном этапе.

На основании вышеизложенного, участники «круглого стола» считают необходимым рекомендовать:

1. Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации:

1) рассмотреть вопрос о конкретизации полномочий органов местного самоуправления по созданию условий для оказания первичной медико-санитарной и скорой медицинской помощи в федеральном законодательстве;

2) внести изменения в Федеральный закон № 131-ФЗ и Федеральный закон об основах охраны здоровья граждан в части изменения формулировки вопроса местного значения в сфере охраны здоровья (за счёт включения в него участия в санитарно-гигиеническом просвещении населения, профилактике заболеваний и формировании здорового образа жизни) и соотнесения полномочий органов местного самоуправления в сфере здравоохранения с вопросом местного значения, указанном в Федеральном законе № 131-ФЗ;

3) рассмотреть вопрос о внесении изменений в Федеральный закон № 323-ФЗ в части регламентации института «общественного здравоохранения»: понятие, система, полномочия органов местного самоуправления (в первую очередь) и органов государственной власти по организации и развитию системы общественного здравоохранения;

4) рассмотреть вопрос о внесении изменений в Федеральный закон № 131-ФЗ и (или) Федеральный закон № 323-ФЗ в части закрепления механизмов участия органов местного самоуправления в решении кадровых вопросов оказания первичной медико-санитарной и скорой медицинской помощи (согласование назначения (увольнения) главных врачей учреждений здравоохранения, оказывающих первичную медико-санитарную и скорую медицинскую помощь, и др.), а также механизмов мониторинга (муниципального контроля) деятельности

организаций здравоохранения, оказывающих первичную медико-санитарную и скорую медицинскую помощь на соответствующей территории;

5) рассмотреть вопрос о внесении в федеральное законодательство изменений, направленных на обеспечение бесперебойного снабжения населения лекарственными средствами, в том числе: в части осуществления фармацевтической деятельности в форме выездной розничной торговли лекарственными средствами и изделиями медицинского назначения; в части введения института «гарантирующей фармацевтической организации (аптеки)», определяемой органом государственной власти субъекта Российской Федерации, в целях обеспечения населения необходимым набором медицинских препаратов первой необходимости, в случае отсутствия аптек в населённом пункте.

2. Правительству Российской Федерации:

1) внести изменения в государственную программу Российской Федерации «Развитие здравоохранения» и иные нормативные правовые акты в части снятия возрастного ограничения для участия в программах «Земский доктор», «Земский фельдшер»; уточнить территориальную распространённость указанных программ с учётом объединения поселений с городскими округами (в том числе в границах всего муниципального района) и введения нового вида муниципальных образований – муниципальных округов;

2) продолжить работу по совершенствованию системы распределения субвенций из Федерального фонда обязательного медицинского страхования бюджетам территориальных фондов обязательного медицинского страхования, в том числе скорректировать соответствующую Методику (в частности, предусматривать повышающие коэффициенты для регионов с низкой плотностью населения и низкой транспортной доступностью);

3) проанализировать и популяризировать лучшие практики субъектов Российской Федерации по привлечению медицинских специалистов для работы в сельской местности;

4) скорректировать показатели оценки эффективности деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, включив в них критерии, характеризующие состояние первичной медико-санитарной и скорой медицинской помощи, а также профилактики заболеваний и формирования здорового образа жизни;

5) рассмотреть вопрос о целесообразности правового регулирования особенностей оказания первичной медико-санитарной и скорой

медицинской помощи в районах Крайнего Севера (организация выездных (передвижных) медицинских комплексов, развитие плановой санитарной авиации, установление спецтарифов на связь и т. п.); при необходимости разработать и внести в Государственную Думу проект соответствующего федерального закона;

6) рассмотреть вопрос о внесении изменений в нормативные показатели Программы государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи в части увеличения объёмов оказания и финансирования первичной медико-санитарной помощи и профилактических мероприятий;

7) проработать вопрос о целесообразности перехода медицинских организаций, оказывающих первичную медико-санитарную помощь, во всяком случае на территориях с низкой плотностью сельского населения, на бюджетное финансирование;

8) на основании предложений Министерства здравоохранения Российской Федерации внести изменения в Постановление Правительства Российской Федерации от 21 марта 2019 года № 302 «О целевом обучении по образовательным программам среднего профессионального и высшего образования и признании утратившим силу постановления Правительства Российской Федерации от 27 ноября 2013 г. № 1076» в части совершенствования системы целевой подготовки кадров для медицинских организаций, оказывающих первичную медико-санитарную и скорую медицинскую помощь, с учётом потребностей субъектов Российской Федерации в медицинских кадрах.

3. Министерству здравоохранения Российской Федерации:

1) провести ревизию нормативно-правовых актов субъектов Российской Федерации на предмет соблюдения установленных в Приказе Минздравсоцразвития России № 543н оснований (условий) и правил создания и деятельности домашних хозяйств;

2) доработать нормативные правовые акты Минздрава России на предмет разграничения оснований применения выездных форм работ и домашних хозяйств;

3) разработать федеральные стандарты (требования к программе) обучения уполномоченных (ответственных) лиц домашних хозяйств;

4) рассмотреть и при необходимости регламентировать вопрос привлечения студентов последних курсов медицинских вузов для прохождения практики (стажировки) в домашних хозяйствах;

5) внести изменения в положение о Единой государственной информационной системе в сфере здравоохранения, исключив учёт домашних хозяйств в реестре медицинских организаций;

6) разработать федеральные порядки и стандарты оказания медицинской помощи выездными бригадами в системе обязательного медицинского страхования;

7) проанализировать и распространить лучшие региональные практики организации профилактики заболеваемости, координировать деятельность органов государственной власти и местного самоуправления в этом направлении;

8) продолжить методическую работу с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации в сфере охраны здоровья в части повышения доступности и качества оказания первичной медико-санитарной помощи гражданам, прежде всего в сельской местности;

9) продолжить совершенствование правовых, организационных и финансовых механизмов обеспечения населения необходимыми качественными, эффективными, безопасными лекарственными препаратами для медицинского применения и медицинскими изделиями;

10) совместно с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации в сфере здравоохранения провести инвентаризацию сети медицинских организаций, оказывающих первичную медико-санитарную помощь, с выделением организаций, расположенных в помещениях, нуждающихся в капитальном ремонте и реконструкции, находящихся в аварийном состоянии, а также расположенных в приспособленных помещениях, с определением потребности в строительстве новых объектов, в обновлении медицинского оборудования;

11) совместно с Министерством просвещения Российской Федерации, Роспотребнадзором, Минпромторгом России и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации разработать комплекс мер по сохранению и укреплению здоровья детей дошкольного и школьного возраста с целью обеспечения качественным и безопасным питанием, медицинским обслуживанием;

12) проработать вопрос об обеспечении в составе первичной медико-санитарной помощи последующей реабилитации больных с острыми нарушениями мозгового кровообращения, сложными и сочетанными травмами, особенно нейротравмами, после окончания периода ранней реабилитации на этапе оказания им сложной реанимационной помощи и интенсивной терапии;

13) по итогам приёмной кампании 2019–2020 учебного года внести в Правительство Российской Федерации предложения о внесении изменений в Постановление Правительства Российской Федерации от 21 марта 2019 года № 302 «О целевом обучении по образовательным программам среднего профессионального и высшего образова-

ния и признании утратившим силу постановления Правительства Российской Федерации от 27 ноября 2013 г. № 1076» в части совершенствования системы целевой подготовки кадров для медицинских организаций, оказывающих первичную медико-санитарную и скорую медицинскую помощь, с учётом потребностей субъектов Российской Федерации в медицинских кадрах.

4. Органам государственной власти субъектов Российской Федерации:

1) внести изменения в нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации в части снятия возрастного ограничения для участия в программах «Земский доктор», «Земский фельдшер»;

2) ускорить информатизацию медицинских организаций, в том числе до конца 2021 года завершить организацию информационного взаимодействия между медицинскими организациями, аптеками и другими организациями медицинского профиля; обеспечить возможность дистанционной записи на медицинское обследование; обеспечить сокращение количества визитов пациента в медицинскую организацию в процессе прохождения диспансеризации и медосмотров;

3) продолжить внедрение пациент-ориентированной модели оказания первичной медико-санитарной помощи («Бережливая поликлиника»), в том числе определить требования к медицинским организациям, установить правила контроля деятельности этих медицинских организаций, перевести к 2021 году все детские поликлиники на эту модель оказания первичной медико-санитарной помощи;

4) осуществлять мероприятия по развитию сети медицинских организаций, оказывающих первичную медико-санитарную помощь, а также увеличению объёмов выездных форм работы в целях обеспечения доступности медицинской помощи на уровне не ниже нормативов, установленных приказом Минздравсоцразвития России № 543н;

5) обеспечить создание единой диспетчерской службы скорой медицинской помощи в субъекте Российской Федерации;

6) разработать планы по ликвидации кадрового дефицита в медицинских организациях, оказывающих первичную медико-санитарную помощь, до 2024 года исходя из средств, утверждённых в бюджетах территориальных фондов обязательного медицинского страхования на указанные цели, в том числе за счёт формирования квоты целевого приёма с учётом наиболее дефицитных специальностей и общего количества вакансий медицинского персонала в регионе, дополнительной подготовки специалистов и совершенствования механизмов закрепления их в отрасли;

7) шире использовать практику делегирования отдельных государственных полномочий в сфере оказания первичной медико-санитарной и скорой медицинской помощи, прежде всего, в части финансирования текущего ремонта зданий, строений, сооружений и приобретения самого необходимого медицинского оборудования для медицинских организаций, оказывающих первичную медико-санитарную и скорую медицинскую помощь и расположенных на территории муниципального образования.

5. Органам местного самоуправления, Общероссийскому Конгрессу муниципальных образований, Всероссийскому совету местного самоуправления, советам муниципальных образований субъектов Российской Федерации, иным объединениям муниципальных образований:

1) разработать и (или) актуализировать муниципальные программы в сфере профилактики заболеваний и формирования здорового образа жизни;

2) проанализировать и распространить лучшие муниципальные практики в сфере профилактики заболеваний и формирования здорового образа жизни;

3) организовывать и проводить мероприятия, посвящённые профилактике заболеваний и формированию здорового образа жизни: «дни здоровья», выставки, конгрессы, конференции, «круглые столы», презентации, семинары, симпозиумы, совещания, форумы и иные мероприятия;

4) внедрять механизмы общественного здравоохранения, осуществлять мониторинг деятельности организаций здравоохранения, оказывающих первичную медико-санитарную и скорую помощь;

5) содействовать в рамках своих полномочий привлечению медицинских работников для работы в сельской местности, в том числе путём предоставления дополнительных мер социальной поддержки за счёт средств местного бюджета;

6) осуществлять мониторинг работы домовых хозяйств, оказывать содействие им в осуществлении своей деятельности.

Сборник материалов основных мероприятий,
проведённых Комитетом Государственной Думы
по федеративному устройству
и вопросам местного самоуправления
в седьмом созыве

Редактор В. В. Нарбут
Корректор Т. Д. Романосова
Компьютерная верстка Л. А. Дерр

Оригинал-макет подготовлен
ООО «Новосибирский издательский дом»
630048, г. Новосибирск, ул. Немировича-Данченко, 104

Подписано в печать 09.09.2019
Формат 60x90/16. Печ. л. 20. Печать офсетная. Тираж 500 экз. Заказ № 816

Отпечатано с оригинал-макета: ИП Мочалов С. В.
162626, Вологодская область, г. Череповец, ул. Сергея Перца, 3