

ПРЕДЛОЖЕНИЯ

по совершенствованию действующего законодательства в части правового регулирования МСУ¹

В Приложении к Докладу ОКМО публикует предложения, поступившие от советов муниципальных образований субъектов РФ и межрегиональных ассоциаций межмуниципального сотрудничества.

Некоторые их представленных предложений неоднократно озвучивались на федеральных площадках. Другие же являются новыми и сформированы в ответ на вызовы современной социально-экономической ситуации. Есть предложения, которые противоречат друг другу, есть и те, что друг друга дополняют. Одни рекомендации сформированы в интересах городских округов, другие — муниципальных районов, третьи — сельских поселений.

Впервые свод предложений муниципального сообщества РФ был представлен на Общем Собрании ОКМО, которое состоялось 20.04.2017. В данном Докладе этот материал служит обоснованием выводов по разделам и детально раскрывает потребности органов МСУ и их ассоциаций.

В то же время эти рекомендации заслуживают внимания, изучения и обсуждения на федеральном уровне и вне Доклада, — уже только потому, что разработаны по итогам реальной правоприменительной практики.

1 Материал подготовлен на основании докладов о состоянии МСУ в субъектах РФ. Доклады по итогам 2016 года в ОКМО представили СМО республик Адыгея, Алтай, Башкортостан, Бурятия, Дагестан, Карелия, Коми, Крым, Марий Эл, Мордовия, Саха (Якутия), Северная Осетия – Алания, Татарстан, Тыва и Хакасия, Кабардино-Балкарской, Удмуртской, Чеченской и Чувашской республик, Алтайского, Краснодарского, Красноярского, Пермского, Приморского и Ставропольского краев, Архангельской, Астраханской, Белгородской, Брянской, Владимирской, Волгоградской, Вологодской, Воронежской, Ивановской, Иркутской, Калининградской, Калужской, Кемеровской, Кировской, Курганской, Курской, Ленинградской, Липецкой, Московской, Мурманской, Нижегородской, Новгородской, Новосибирской, Омской, Оренбургской, Орловской, Пензенской, Псковской, Ростовской, Рязанской, Самарской, Саратовской, Сахалинской, Свердловской, Смоленской, Тамбовской, Тверской, Томской, Тульской, Тюменской, Ульяновской, Челябинской, Ярославской областей, Еврейской автономной области, Ханты-Мансийского автономного округа – Югры, Чукотского автономного округа, Ямало-Ненецкого автономного округа, городов Москвы, Санкт-Петербурга и Севастополя. Свои предложения внесли Ассоциация сибирских и дальневосточных городов, Ассоциация малых и средних городов России, Союз городов Центра и Северо-Запада России, Ассоциация городов Поволжья, Ассоциация ЗАТО атомной промышленности, Союз российских городов.

Анализ и обобщение предложений осуществлен Центром поддержки и сопровождения органов МСУ Института «Высшая школа государственного управления» РАНХиГС при Президенте РФ.

ПРИЛОЖЕНИЕ № 1

Общие положения

1. Наличие объективной связи между федеративным, региональным и муниципальным развитием обуславливает необходимость выстраивания государственной политики не только с учетом потребностей и особенностей субъектов РФ, но и с учетом характерной для них организации МСУ. Соответственно, при подготовке на федеральном уровне решений по вопросам регионального развития в обязательном порядке должно учитываться, каким образом планируемые изменения отразятся не только на положении субъектов Федерации, но и на муниципальных образованиях. Такое погружение в значительной степени усложняет процесс подготовки решений, однако, позволит на выходе обеспечить принятие более выверенных и эффективных решений, учитывающих все особенности и сложности федеративного и муниципального устройства нашей страны. Необходимо создание механизмов взаимодействия органов государственной власти субъектов РФ и органов МСУ при разработке и принятии решений, связанных с развитием территорий, решением ряда других вопросов.

2. Успешное социально-экономическое развитие субъектов РФ и муниципальных образований невозможно без создания четких законодательных механизмов межмуниципального и межрегионального сотрудничества. В настоящее время развитие такой кооперации сдерживается противоречивостью федерального законодательства, регулирующего формы, принципы и порядок сотрудничества и взаимодействия муниципальных образований. Кроме того, некоторые формы кооперации и интеграции муниципальных образований в России на законодательном уровне не получили всесторонней проработки и системного закрепления либо просто не урегулированы (например, отсутствует правовое регулирование управления агломерациями).

3. Изменение законодательства о местном самоуправлении приводит к фактическому стиранию грани между местным самоуправлением и государственной властью.

В последние годы появились новые механизмы перераспределения полномочий, позволяющие разным уровням власти произвольно и мобильно, основываясь на сиюминутной конъюнктуре, отдавать/принимать к своему ведению разные полномочия, передавать полномочия без надлежащего финансового обеспечения. Это приводит к

выхолащиванию самой сути разграничения предметов ведения и полномочий между разными уровнями публичной власти. Очевидно, что вопросами непосредственного жизнеобеспечения должны заниматься органы МСУ, вопросами безопасности, правопорядка – органы государственной власти, хотя последние поправки в действующее законодательство достаточно наглядно показывают, что у органов МСУ изымают полномочия в сфере здравоохранения, образования, но их обязывают, например, заниматься профилактикой терроризма, обеспечивать участковых жильем.

В особом мнении одного из судей Конституционного Суда РФ к Постановлению от 01.12.2015 № 30-П говорится о постепенном «заведении муниципальных образований под регионы» и сворачивании в привычную для страны вертикаль власти. Решение вопросов развития территории, создания комфортных условий для проживания населения, требует наличия самостоятельных харизматичных руководителей этой территории, способных привлечь инвестора. Вместе с тем, усиление «встраиваемости» органов МСУ в единую систему органов публичной власти предполагает совершенно иной тип руководителей.

Одной из задач правового регулирования является нормативное закрепление компетенций и предметов ведения за разными уровнями публичной власти, а при необходимости – установление запрета на перераспределение полномочий по некоторым предметам ведения. Также необходимо создать универсальную юридическую конструкцию, неукоснительно реализуемую во всех нормативных актах, и состоящую из таких элементов как «предмет ведения — полномочие — финансирование — ответственность». В ряде случаев эта цепочка элементов должна выглядеть иначе: «предмет ведения — полномочие — услуга — проверяемый результат — финансирование — ответственность». Важно отметить, что не все полномочия должны трансформироваться в услуги, например, противодействие коррупции — это не услуга, хотя отдельные примеры соответствующего регулирования на муниципальном уровне стали появляться. Передача полномочий другому уровню власти не должна освобождать от ответственности базовый уровень, за которым закреплен соответствующий предмет ведения.

Кроме того, необходимо навести порядок в терминологии, используемой при формулировании предметов ведения (вопросов местного и государственного значения), уточнив, что означает «организация», «участие», «содействие» и т.п. Это важно для того, чтобы понимать в каких случаях соответствующий уровень власти отвечает за процесс, а в каких — за конечный результат. Помимо сказанного выше, нельзя не обратить внимание

на то, что в настоящее время существует большое количество одинаковых или подобных формулировок предметов ведения, закрепленных за разными уровнями власти.

В ряде субъектов РФ сложилась положительная практика взаимодействия между органами государственной власти и МСУ, позволяющая оперативно решать вопросы местного значения; отсутствие на федеральном уровне правового регулирования такого взаимодействия снижает результативность решения вопросов местного значения.

4. Отнести к государственным полномочиям вопросы организации и осуществления мероприятий по гражданской обороне, защите населения и территории муниципального образования от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.

5. Наиболее важным и одновременно сложным является вопрос о так называемых «нефинансируемых мандатах». Этой проблеме и возможным путям ее решения посвящено немало специальных исследований. В данном случае следует обратить внимание только на тот факт, что формальное закрепление заведомо невыполнимых в силу отсутствия достаточной материально-финансовой обеспеченности полномочий позволяет контрольно-надзорным органам и судам выносить решения об обязывании органов власти, прежде всего, муниципального уровня, их реально выполнять и финансировать. Особенно это критично для дотационных бюджетов муниципальных образований, которые не могут профинансировать выполнение этих требований, что ведет к новым санкциям и образованию порочного замкнутого круга нерешаемых проблем. А это приводит к понижению престижа работы в органах МСУ, сотрудники органов МСУ в массовом порядке слагают свои полномочия.

Контрольные и судебные органы не могут и не должны подменять собой решения органов государственной власти, МСУ по вопросам, отнесенным к их компетенции, тем более в случаях, когда на эти органы законом прямо возложена обязанность принятия соответствующих решений. Недопустимы ситуации, когда судебные решения фактически подменяют собой решения представительных органов, лишая тем самым органы МСУ организационной и компетенционной самостоятельности. Для того, чтобы преодолеть практику обязывания к исполнению «нефинансируемых мандатов» необходимо установить запрет на принятие подобных решений, а также предусмотреть гарантии финансовой и материальной обеспеченности закрепляемых за органами власти полномочий.

6. Одной из важнейших задач реформирования системы МСУ является принятие мер, направленных на повышение престижа муниципальной службы. На сегодняшний день должности муниципальной службы не являются престижными на рынке труда, в результате чего наблюдается большая текучесть кадров, возникают трудности с формированием резерва кадров на должности муниципальной службы. Постоянно нарушаются закрепленные законодательством принципы муниципальной службы, такие, как стабильность, правовая и социальная защищенность муниципальных служащих. Денежное содержание муниципальных служащих несколько лет не индексируется. Квалификационные требования к должностям муниципальной службы высокие. Постоянно вводятся дополнительные ограничения и запреты, повышен возраст выхода муниципальных служащих на страховую пенсию, но отсутствуют социальные гарантии, предусмотренные законодательством о государственном пенсионном обеспечении за выслугу лет.

7. Предлагается установить мораторий на изменение норм Федерального закона от 06.10.2013 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в российской Федерации» (далее — Федеральный закон № 131-ФЗ). Федеральный закон № 131-ФЗ является одним из наиболее изменяемых законов. Это приводит к тому, что правила организации МСУ слишком часто меняются и на местах не успевают организовать правоприменение; интенсивность внесения изменений в Федеральный закон № 131-ФЗ такова, что федеральный законодатель вынужден устанавливать охранительные сроки в течение которых уставы муниципальных образований должны быть приведены в соответствии с поправками. Это создает определенные сложности при регистрации изменений и дополнений в уставы муниципальных образований, поскольку за время их регистрации федеральное законодательство меняется, что означает невозможность зарегистрировать изменения в устав, поскольку он начинает противоречить новым поправкам.

Поправки, внесенные в текст Федерального закона № 131-ФЗ в 2014-2017 гг., не всегда имели должную проработку с точки зрения юридической техники. Это создало определенные проблемы с выявлением пределов полномочий органов государственной власти субъектов РФ по правовому регулированию организации МСУ, привело к большому числу судебных дел, в том числе с участием Конституционного Суда РФ, Верховного Суда РФ.

8. Полноценное развитие системы МСУ должно основываться на единых, цельных и внутренне непротиворечивых подходах, разработка которых давно назрела.

ПРИЛОЖЕНИЕ № 2

Территориальная организация местного самоуправления.

Судя по данным статистического бюллетеня Росстата и мониторинга Минюста России, территориальная организация МСУ в РФ на протяжении всех последних лет подвергалась изменениям. Можно выделить основные тренды в части территориальной организации МСУ. Во-первых, устойчиво востребованной все последние годы является практика объединения поселений. , в частности, по данным Минюста России, в 2015 году было зафиксировано 195 случаев таких преобразований, а за период с 1 января 2016 года по 1 мая 2017 года — 365 случаев преобразований².

Во-вторых, активное распространение за последние два-три года получала практика образования на базе муниципального района городских округов путем объединения всех входящих в район поселений. Минюст России насчитал 31 такое преобразование в 2015 г.; эта практика получила свое развитие и в 2016 г. — на карте РФ появилось 5 новых городских округов. Уже в 2017 году накопившаяся практика фактических преобразований муниципальных районов в городские округа привела к принятию Федерального закона от 03.04.2017 № 62-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее — Федеральный закон № 62-ФЗ), который ввел в правовое поле возможность ликвидации муниципального района в связи с приобретением данной территорией статуса городского округа. За первые 5 месяцев 2017 года количество городских округов в РФ увеличилось на 18.

В Федеральном законе № 62-ФЗ закреплена новая дефиниция понятия «городской округ», под которым предлагается понимать один или несколько объединенных общей территорией населенных пунктов, не являющихся муниципальными образованиями. Тем самым, федеральный законодатель ушел от обозначения «городского округа» через публично-правовую категорию «городское поселение» и использовал термин из

2 См. «Информационно-аналитические материалы о развитии системы местного самоуправления в Российской Федерации (данные за 2016 г. – начало 2017 г.)». Опубликовано на сайте Минюста России — http://minjust.ru/sites/default/files/monitoring-msu-2017_11283.docx.

понятийного аппарата законодательства об административно-территориальном делении. Данный шаг имеет целый ряд важных последствий. Во-первых, в отличие от понятия «городское поселение», дефиниция которого закреплена в Федеральном законе № 131-ФЗ, термин «населенный пункт» на уровне федерального законодательства не определен. Во-вторых, использование в определении понятия «городской округ» через термин «населенный пункт» может привести к существенным затруднениям в части применения земельного и градостроительного законодательства, из которого на протяжении последних 10-15 лет последовательно удалялся термин «поселение», ранее использовавшийся как синоним термину «населенный пункт». Наконец, использование в дефиниции «городской округ» термина «населенный пункт» актуализирует вопрос о соотношении территориальных основ МСУ и административно-территориального устройства, который в настоящее время в разных субъектах РФ решается по-разному.

В этой связи представляется необходимым дальнейшее совершенствование правового регулирования территориальных основ МСУ, направленное на учет особенностей муниципальной организации в условиях разных типов территорий (городская территория, территории с высокой плотностью сельского населения, территории с низкой плотностью сельского населения, труднодоступные территории).

В отдельную тему следует выделить вопросы правового регулирования развития городских агломераций. В настоящее время они возникают в результате разрастания крупных городов, поглощения и абсорбирования близлежащих городов и сельских территорий между ними. Крупные системы населенных мест отличаются динамичностью экономического развития, высокой концентрацией человеческих, производственных ресурсов, образовательного, научного, культурного потенциалов, развитой инфраструктурой, обеспечивающей связь с национальным и глобальным рынками.

Формирование системы управления развитием городских агломераций с учетом положений Федерального закона № 131-ФЗ может происходить:

- горизонтально на основе межмуниципального сотрудничества, предполагающего заключение соглашений заинтересованными в развитии агломерации муниципальными образованиями (например, соглашения о создании Челябинской агломерации и агломерации «Горный Урал», заключенные в 2014 и 2016 гг. соответственно);

- вертикально — путем перераспределения законом субъекта РФ полномочий органов МСУ определенного круга муниципальных образований на уровень органов государственной власти субъекта РФ в области территориального планирования и регулирования градостроительной деятельности, управления земельными ресурсами, системами транспортной и коммунальной инфраструктур (например, Закон Приморского края от 18.11.2014 № 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»);
- преобразования городских округов — «ядер» городских агломераций в городские округа с внутригородским делением и дальнейшее развитие городской агломерации на этой основе.

Выбор одного из этих подходов к формированию системы управления развитием городских агломераций или их параллельное использование для различных типов городских агломераций требуют обстоятельного обсуждения, но при этом важно учитывать, что консолидация урбанизированной территории требует, прежде всего, единого подхода к планированию ее транспортной, инженерной и коммунальной инфраструктур.

Для совершенствования территориальных основ МСУ необходимо:

1. Принять федеральный закон, устанавливающий общие принципы административно-территориального устройства в РФ, которым бы были определены основные принципы административно-территориального устройства, процедуры образования, преобразования и упразднения административно-территориальных единиц, определены основные понятия, в том числе, такие как «населенный пункт», «город», «поселок», «сельский населенный пункт» и др.
2. Учитывая, что субъекты РФ наделены правом выступать с инициативой о реализации процедуры объединения поселений с городским округом, фактическим результатом которой является утрата соответствующими поселениями и муниципальным районом, в состав которого они входят, статуса муниципальных

образований, субъекты РФ должны исходя из Постановления Конституционного Суда РФ от 01.12.2015 № 30-П разработать и утвердить критерии (условия) принятия соответствующих решений.

3. Разработать и закрепить на федеральном уровне стандарт доступности МСУ, определяющий для разных типов территорий (городская территория, территории с высокой плотностью сельского населения, территории с низкой плотностью сельского населения, труднодоступные территории) конкретные количественные показатели доступности местных органов власти, в том числе, минимальной пешеходной/ транспортной доступности местной администрации (отдельно в единицах исчисления расстояния и времени), минимально допустимого соотношения между количеством жителей муниципального образования и количеством депутатов представительного органа муниципального образования (1 депутат к N-числу жителей), продолжительность времени личного приема главы муниципального образования и главы местной администрации и др.

4. Предусмотреть голосование по вопросам изменения границ муниципального образования/преобразования муниципального образования в качестве единственно возможной процедуры учета мнения населения при осуществлении любых форм изменения границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление.

5. Закрепить за субъектами РФ право введения одноуровневой, поселенческой модели организации МСУ в малонаселенных районах крайнего Севера и приравненных к ним территориях.

6. Предусмотреть в качестве обязательного подготовительного этапа изменения границ муниципального образования/преобразования муниципального образования проведение оценки регулирующего воздействия соответствующих решений с обязательным размещением ее результатов на официальных сайтах соответствующих муниципальных образований.

7. Закрепить в Градостроительном кодексе возможность включения в генеральный план городского округа (городского поселения) в качестве территорий, предназначенных для развития его социальной, транспортной и иной инфраструктуры, территорий, не входящих в границы этого муниципального образования, и определить порядок согласования включения таких территорий в

генеральный план городского округа (городского поселения) с сопредельными муниципальными образованиями.

8. Рассмотреть возможность и социально-экономические последствия создания нового вида муниципального образования «сельский округ».

ПРИЛОЖЕНИЕ № 3

Экономическая основа МСУ

1. Ежегодное снижение уровня самодостаточности и самофинансирования муниципальных образований объясняется уменьшением налоговых поступлений в местный бюджет, увеличением количества так называемых «нефинансируемых мандатов» и постоянно увеличивающимся разрывом между необходимыми расходами местного бюджета для решения вопросов местного значения и осуществления переданных государственных полномочий и фактически принятыми расходами бюджета. Объем полномочий, осуществляемых органами МСУ, должен быть соразмерен объему фактически получаемых денежных средств.

2. Контрольно-надзорные органы государственной власти, суды при вынесении решений должны учитывать финансовую возможность муниципального образования исполнить соответствующие решения; следует установить законодательный запрет для органов государственной власти подменять представительные органы муниципальных образований, обладающих исключительными полномочиями по установлению расходов местных бюджетов.

3. Достаточно серьезным подспорьем для фактического увеличения доходной базы местных бюджетов являются государственные программы, принимаемые на федеральном и региональном уровне. Однако данные программы являются доступными далеко не для всех типов муниципальных образований. Представляется целесообразным создание механизма участия в такого рода программах не только крупных городских округов, но и сельских поселений.

4. Одним из новых механизмов повышения доходов местных бюджетов являются средства самообложения граждан. Вместе с тем на практике из-за пробельности и коллизионности действующего законодательства использование данного механизма является затруднительным. Необходимо конкретизировать, кто является субъектом уплаты сбора (например, кто, в данном случае, относится к жителям муниципального образования; распространяются ли данные нормы на лиц, находящихся на иждивении, несовершеннолетних и др.), каков механизм исполнения данного решения. В целях ухода от перекладывания публично-правовых обязательств на граждан, целесообразно предусмотреть обязательное софинансирование за счет средств местного и регионального бюджетов. Средства самообложения не должны превращаться в местный налог или сбор,

т.к. их целевым назначением является решение конкретных проблем жителей муниципальных образований, а не финансирование деятельности органов МСУ. Необходимо предусмотреть нормы в законодательстве о местном самоуправлении, регулирующие возможность введения самообложения граждан не только во всем муниципальном образовании, но и на отдельной его территории.

5. Для укрепления экономической основы МСУ необходимо:

- увеличить постоянный норматив отчислений от налога на доходы физических лиц в местные бюджеты;
- установить норматив отчислений от налога на имущество организаций в бюджет муниципального образования, предусмотрев его зачисление в местный бюджет по месту нахождения такого имущества;
- рассмотреть вопрос об отнесении транспортного налога, в части налога, уплачиваемого физическими лицами, к числу местных налогов и зачислении поступлений от него в местные бюджеты;
- установить компенсацию льгот, предоставляемых по уплате местных налогов, за счет средств федерального бюджета, бюджета субъекта РФ (в зависимости от того на каком уровне предусматривается предоставление соответствующих льгот);
- изменить порядок распределения акцизов на нефтепродукты с учетом количества транспортных средств в муниципальном образовании, интенсивности использования дорожной сети, видов покрытий автомобильных дорог, в порядке, определяемом законом субъекта РФ;
- перенести дату уплаты имущественных налогов с 1 декабря на 1 октября; установленный в действующем законодательстве срок (1 декабря) оказывает негативное влияние на сбалансированность местных бюджетов, приводит к неравномерности расходования средств в течение года, является причиной возникновения сложностей как по исполнению доходной части консолидированного бюджета муниципального образования, так и по своевременному исполнению расходных обязательств;
- предоставить возможность установления субъектом РФ дополнительных (дифференцированных) нормативов отчислений от налогов и сборов, подлежащих зачислению в региональный бюджет, в местные бюджеты;

- предоставить органам МСУ муниципального района полномочия по установлению нормативов отчислений от неналоговых доходов в бюджеты городских и сельских поселений;
- уточнить правовое содержание формулировок Федерального закона от 06.10.2003 N 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" части вопросов местного значения как «создание условий», «обеспечение условий», «участие в осуществлении», «содействие развитию» и т.п., которые не позволяют точно определить объем полномочий органов МСУ в соответствующих сферах;
- установить нормативы финансового обеспечения полномочий субъектов РФ и муниципальных образований, либо методики их определения;
- внести изменения в статью 265 Бюджетного кодекса в части наделения органов муниципальных районов полномочиями по внутреннему муниципальному финансовому контролю городских и сельских поселений, осуществляющих составление и организацию исполнения местных бюджетов;
- провести инвентаризацию полномочий по решению вопросов местного значения, предусмотренных отраслевым федеральным законодательством, в целях проверки их соответствия вопросам местного значения, закрепленным в Федеральном законе № 131-ФЗ;
- провести мониторинг состояния законодательства и подзаконных нормативно-правовых актов, регулирующих вопросы МСУ, целью которого должны стать устранение пробелов, коллизий и дефектов в правовом регулировании данной сферы общественных отношений, а также своевременная подготовка и принятие нормативных правовых актов, прежде всего в тех случаях, когда необходимость их принятия предусмотрена соответствующими нормами федерального законодательства (отсылочными нормами);
- внести изменения в отдельные законодательные акты РФ в части установления организационных и финансовых критериев ограничения максимального объема передаваемых на муниципальный уровень отдельных государственных полномочий;
- отнести к государственным полномочиям и осуществлять государственными органами РФ вопросы организации и осуществления мероприятий по

- территориальной обороне и гражданской обороне, защите населения и территории муниципальных образований от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера;
- перераспределение полномочий органов МСУ по решению вопросов местного значения, осуществляемом в одностороннем порядке, не должно влечь автоматического изъятия муниципальной собственности, иных элементов экономической базы МСУ; необходимо создать систему гарантий, основанную на решениях Конституционного Суда РФ; вместе с тем для исключения злоупотребления правом со стороны органов МСУ необходимо урегулировать процедуру передачи имущества, необходимого для решения вопросов местного значения, в собственность сельских поселений из собственности муниципальных районов и, наоборот, связанную с перераспределением вопросов местного значения, а также разграничением неразграниченных земель;
 - предусмотреть внесение изменений в Федеральный закон № 135-ФЗ «Об оценочной деятельности в Российской Федерации» в части предоставления муниципальным образованиям возможности оспаривания кадастровой оценки имущества, подлежащего налогообложению на основании положений глав 31 и 32 Налогового кодекса, поскольку снижение кадастровой стоимости земельного участка, используемого его собственниками, может существенно уменьшить налоговую базу при определении как земельного налога, так и налога на имущество физических лиц, оба из которых зачисляются в местные бюджеты по нормативу 100 %. При этом необходимо установить в законодательстве четкие критерии определения «существенности» снижения кадастровой стоимости земельного участка, допускающего подачу муниципалитетом соответствующего иска;
 - установить в Федеральном законе № 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» обязанность собственников недвижимого имущества представлять заявление о государственном кадастровом учете и (или) государственной регистрации прав на недвижимое имущество в течение законодательно определенного срока; установить административную ответственность за неисполнение данной обязанности;

- отменить (при необходимости, инкорпорирав основные позиции в текст Гражданского кодекса) действующее до настоящего времени и активно применяемое на практике Постановление Верховного Совета РФ от 27.12.1991 № 3020-1 «О разграничении государственной собственности в Российской Федерации на федеральную собственность, государственную собственность республик в составе Российской Федерации, краев, областей, автономной области, автономных округов, городов Москвы и Санкт-Петербурга и муниципальную собственность», на основании которого суды принимают решения о понуждении органов МСУ к принятию имущества в муниципальную собственность независимо от его состояния, наличия технической документации и целевого назначения;
- внести изменения в статью 225 Гражданского кодекса, направленные на расширение круга субъектов, уполномоченных обращаться с заявлением о постановке на учет бесхозного имущества, и предусмотреть, что в зависимости от целевого назначения имущества и корреспондирующих ему полномочий органов власти указанное заявление в орган, осуществляющий учет и регистрацию имущества, могут подавать как органы МСУ, так и органы государственной власти; финансирование кадастровых работ по подготовке межевого плана и иной документации, необходимой для государственной регистрации прав на недвижимое имущество, следует возложить на органы государственной власти (правовое регулирование земельных отношений отнесено к совместному ведению РФ и субъектов РФ);
- исключить из пункта 11 части 1 статьи 11 Федерального закона № 131-ФЗ, требования к установлению границ сельского поселения с учетом пешеходной доступности до его административного центра и обратно в течение рабочего дня для жителей всех населенных пунктов;
- внести изменения в статью 8 Федерального закона от 28.03.1998 № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе», предусматривающие возможность передачи полномочий по осуществлению воинского учета на территориях, на которых отсутствуют структурные подразделения военных комиссариатов органам МСУ муниципальных районов;

- предусмотреть за счет средств федерального бюджета проведение на территории РФ в массовом порядке кадастровых и землеустроительных работ в отношении земельных участков и объектов недвижимости (в том числе постановка неучтенных объектов на кадастровый учет);
- усилить контроль за проведением мероприятий по интеграции информационных ресурсов и развитию системы межведомственного взаимодействия между Росреестром и налоговыми органами;
- установить в федеральном законодательстве четкий порядок предоставления жилых помещений инвалидам и семьям, имеющим детей-инвалидов, нуждающимся в улучшении жилищных условий и вставшим на учет после 1 января 2005 года, и определив источник финансирования указанных расходов;
- передать предусмотренное частью 4 статьи 21 Бюджетного кодекса право составления перечней и кодов целевых статей расходов бюджетов городских и сельских поселений финансовым органам соответствующих муниципальных районов, в состав которых входят данные поселения;
- передать на уровень сельских поселений полномочия по организации сбора и вывоза бытовых отходов и мусора, а также по организации ритуальных услуг и содержанию мест захоронения, поскольку на практике они более эффективно решаются органами МСУ сельских поселений в рамках благоустройства конкретной территории;
- разработать и закрепить в Гражданском кодексе юридическую конструкцию «бренда территории» (отличную от конструкции товарного знака) как единого узнаваемого образа для продвижения продукции, услуг, произведенных и осуществляемых на соответствующей территории, распространить на «бренд территории» действие режима интеллектуальной собственности, предусмотреть программу управления брендом территории в стратегиях социально-экономического развития территории, установить зачисление доходов от использования «бренда территории» в местный бюджет по нормативу 100 %.

6. Необходимо исключить из законодательства (Федеральный закон от 07.12.2011 № 416-ФЗ «О водоснабжении и водоотведении», Федеральный закон от 27.07.2010 № 190-ФЗ «О теплоснабжении») положения о том, что передача отдельных объектов

водоснабжения, теплоснабжения осуществляется только по концессионным соглашениям, т.к. наличие подобного ограничения делает невозможным реализацию полномочий органов МСУ по организации водоснабжения и теплоснабжения из-за отсутствия зарегистрированного права собственности муниципальных образований на перечисленные в отраслевом законодательстве объекты.

7. Некоторые формы кооперации и интеграции муниципальных образований на законодательном уровне не получили всесторонней проработки и системного закрепления либо просто не урегулированы.

Требует дополнительного правового регулирования порядок создания межмуниципальных хозяйственных обществ, учитывающий их особый правовой статус. Необходимо законодательно решить вопрос о составе учредителей таких обществ, порядке формирования их уставного капитала, способах контроля за осуществлением ими своей уставной деятельности.

Органы МСУ, активно занимающиеся вопросами развития территории, повышением ее инвестиционной привлекательности, могут в одночасье лишиться результатов своей работы в случае перераспределения полномочий, осуществляемой в одностороннем порядке на основании закона субъекта РФ. Необходимо разработать показатели независимой оценки инвестиционной привлекательности территории, возможности ее повышения, а также оценки эффективности деятельности органов МСУ по повышению инвестиционной привлекательности; следует установить мораторий на изъятие в одностороннем порядке полномочий органов МСУ в случае повышения инвестиционной привлекательности территории муниципального образования.

Действующее муниципальное, гражданское, корпоративное, градостроительное и земельное законодательство нуждается в определенной гармонизации в целях обеспечения устойчивого развития агломерируемых территорий, в первую очередь, монопрофильных муниципальных образований (моногородов). На федеральном уровне должны быть урегулированы возможные модели управления агломерированными территориями, муниципальные образования должны иметь возможность выбора соответствующей модели, в том числе, с учетом точно внедряемых в законодательство моделей управления территориями с особым статусом, основанных на передаче полномочий органов государственной власти и органов МСУ управляющей компании (Федеральный закон от 28.09.2010 № 244-ФЗ «Об инновационном центре «Сколково»), наблюдательному совету (Федеральный закон от 13.07.2015 № 212-ФЗ «О свободном

порте Владивосток»)), либо варианта с созданием управляющих компаний, состав учредителей которых ограничен соответствующими муниципальными образованиями и субъектами РФ.

В целях сокращения расходов местных бюджетов, предлагаем рассмотреть следующие меры:

- сократить расходы на содержание местных администраций поселений в связи с введением обязанности исполнения полномочий администраций поселений, являющихся административными центрами муниципальных районов, местными администрациями муниципальных районов;
- сократить расходы на проведение выборов в представительный орган муниципального района в связи с введением обязательного порядка формирования представительных органов муниципальных районов исключительно из глав поселений, входящих в его состав, и из депутатов их представительных органов.

ПРИЛОЖЕНИЕ № 4

Кадровая обеспеченность местного самоуправления.

Для эффективного развития МСУ большое значение имеет кадровый состав его органов. Причем важны как его количественные показатели (укомплектование штата сотрудников органов МСУ), так и качественные (квалификация кадрового состава органов МСУ).

Для улучшения ситуации с кадровым обеспечением органов МСУ необходимо:

- создавать благоприятные трудовые, жилищные и иные условия в муниципальных образованиях, чтобы привлекать компетентных специалистов, в том числе в административно-управленческой сфере, формировать базу для эффективного исполнения сотрудниками органов МСУ своих должностных обязанностей;
- регулярно осуществлять работу по подготовке и повышению квалификации сотрудников органов МСУ, причем не только муниципальных служащих, но и выборных должностных лиц, в том числе депутатов;
- повышать авторитет и престиж муниципальной службы для привлечения наиболее перспективной молодежи в данную сферу (в том числе на стадии выбора профессии).

Что касается количественных показателей кадрового состава органов МСУ, то на него значительное влияние оказывают установленные в субъектах РФ нормы формирования расходов на содержание органов МСУ и нормативов на оплату труда муниципальных служащих. Устойчивая тенденция снижения численности населения в сельской местности негативно сказывается не только на уровне социально-экономического развития поселений, но и существенно затрудняет работу органов МСУ. На муниципальных служащих ежегодно возлагаются дополнительные должностные обязанности в связи с требованиями законодательства, при уровне заработной платы, зачастую, ниже среднего в муниципалитете. Данная проблема в большей мере касается городских и сельских поселений и требует решения, одним из вариантов которого представляется «перегруппировка» муниципальных образований исходя из численности населения для сокращения разрыва между группами нормативов.

Устойчивая тенденция на укрупнение муниципальных образований, преобразований муниципальных районов в городские округа, складывающаяся в ряде субъектов РФ, приводит к тому, что территориями управляют не выборные лица, но муниципальные служащие, что влечет необходимость приведения этих лиц в соответствие с формальными требованиями по уровню образования, а в ряде случаев — их обучения, переподготовки. Муниципальные образования не всегда в состоянии самостоятельно справиться с данной задачей.

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

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

Образование, подготовка и переподготовка не только государственных гражданских, но и муниципальных служащих должны стать общегосударственной задачей. Эта деятельность должна осуществляться в специально отобранных для этих целей профильных образовательных учреждениях и за счет средств, выделяемых из государственного бюджета (например, на условиях софинансирования). Формирование единого кадрового пространства — государственная задача, поскольку от эффективности государственного и муниципального управления зависит качество предоставляемых населению услуг, качество жизни людей.

К основным направлениям повышения престижа муниципальной службы можно отнести:

1. Усиление защищенности³ должностных лиц органов МСУ, муниципальных служащих. Представляется целесообразным рассмотреть вопрос о:

- введении института уполномоченного по защите прав органов и должностных лиц МСУ, муниципальных служащих (уполномоченный может быть предусмотрен как на федеральном уровне, так и в федеральных округах);
- соразмерности административных штрафов, налагаемых на местные бюджеты или должных лиц, с возможностями их выплатить в установленные сроки; необходимо провести ревизию норм, регулирующих административную ответственность органов МСУ и их должностных лиц;
- внесении изменений и дополнений в трудовое законодательство, предусматривающих определенные ограничения общего размера удержаний из заработной платы должностных лиц органов МСУ, муниципальных служащих (у них должны оставаться гарантированные государством денежные средства, чтобы жить).

³ Обычно в юридических документах, научной литературе используется термин «защита», предполагающий набор конкретных мер, которые может использовать заявитель для устранения нарушения его прав или законных интересов. Термин «защищенность» является более широким, предполагает выработку у человека определенного психологического состояния, уверенность в том, что «его обижать не будут». Защищенность — это уже психолого-правовая категория.

2. Создание позитивного имиджа МСУ, муниципальных служащих и информационная открытость. Представляется целесообразным введение механизма, предусматривающего обязанность органов государственной власти размещать информацию о необоснованном применении мер принуждения к органам МСУ, доводить ее до всеобщего сведения в позитивном ключе, в контексте информирования о положительной работе органов МСУ.

3. Изменение культуры взаимоотношений органов МСУ и органов государственной власти, мотивации деятельности. Решение подавляющего количества проблем может быть найдено, если органы государственной власти и органы МСУ перестанут рассматривать друг друга как находящиеся «по разные стороны баррикад» и будут совместно решать вопросы, но сохраняя свою организационную обособленность и разный объем полномочий. Органы государственной власти должны уделять значительно большее внимание не наказанию представителей органов МСУ, особенно поселенческого уровня, но их обучению.

4. Формирование единого кадрового пространства. Необходимость формирования единого кадрового пространства вытекает из таких конституционных принципов, как государственная целостность, равенство, единство публичной власти, а также принципа взаимосвязи муниципальной службы и государственной гражданской службы РФ. В законодательстве последний принцип раскрывается через единство квалификационных требований, ограничений и обязательств, требований к подготовке и переподготовке кадров, учету стажа, а также соотносимости условий оплаты и социальных гарантий, пенсионного обеспечения.

Для формирования единого кадрового пространства и повышения престижа муниципальной службы необходимо формирование единого кадрового резерва. В настоящее время у каждого муниципального образования, субъекта РФ свои кадровые резервы. Вместе с тем для полноценного кадрового планирования, продвижения и карьеры необходимо составлять единые списки. Ведь не зря во всем мире муниципальную службу рассматривают как школу для государственных гражданских служащих. Единый кадровый резерв тесно взаимосвязан и с потенциальным продвижением служащего, его карьерой. Единый кадровый резерв должен включать не только муниципальных служащих, но и выборных должностных лиц.

Представляется целесообразным предусмотреть на федеральном уровне порядок, в соответствии с которым заработная плата всех государственных служащих субъекта РФ,

лиц, занимающих муниципальные должности и должности муниципальной службы, устанавливалась в некоторой доле от заработной платы высшего должностного лица субъекта РФ. Причем разрыв в заработной плате (окладах) между лицом, занимающим высшую должность, и специалиста сельского поселения не должен превышать некоторое законодательно установленное значение (например, 20). Это позволит частично решить вопрос повышения заработных плат хотя бы в границах субъектов РФ.

5. Повышение престижа муниципальной службы, работы в органах МСУ должно стать федеральной государственной задачей. Назрела необходимость принятия государственной программы поддержки МСУ, государственной программы развития муниципальной службы, повышения ее престижа. Представляется целесообразным принятие именно на федеральном уровне документа, в котором повышение престижа муниципальной службы, работы в органах МСУ рассматривалось бы как федеральная государственная задача. И дело не только в финансировании, хотя и это важно, сколько в целеполагании, в общем отношении к тем, кто работает в органах МСУ.

ПРИЛОЖЕНИЕ № 5

Участие граждан в осуществлении местного самоуправления

Президент РФ **Владимир Путин** в ежегодном послании Федеральному Собранию, оглашенном в декабре 2013 года, выделил особую роль участия населения в самоуправлении и подчеркнул необходимость «поддержать гражданскую активность на местах, в муниципалитетах, чтобы у людей была реальная возможность принимать участие в управлении своим поселком или городом, в решении повседневных вопросов, которые на самом деле определяют качество жизни»⁴. Одной из наиболее систематических форм участия граждан в осуществлении МСУ является территориальное общественное самоуправление (далее — ТОС), которое, с одной стороны, содействует формированию и укреплению местных сообществ, как основы самоуправления, а, с другой стороны, создает правовые и организационные предпосылки для самостоятельного решения жителями целого ряда «малых» проблем, связанных с благоустройством территорий, досугом населения и др. вопросами.

Вместе с тем, на данный момент в законодательстве существует целый ряд пробелов и коллизий, препятствующих нормальному развитию в России территориального общественного самоуправления, для преодоления которых необходимо:

- Внести изменения в Гражданский кодекс Российской Федерации, законодательство об общественных объединениях, а также в Федеральный закон № 131-ФЗ, направленные на гармонизацию организационно-правовой формы юридического лица, предусмотренной для органов ТОС, с правовой сутью соответствующей формы самоорганизации жителей для самостоятельного и под свою ответственность осуществления собственных инициатив по решению вопросов МСУ.
- Закрепить возможность оказания финансовой поддержки ТОС органами государственной власти субъектов РФ, а также формы и порядок ее осуществления.

⁴ Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 12 декабря 2013 года. Опубликовано на сайте Президента России – <http://www.kremlin.ru/transcripts/19825>.

- Определить перечень вопросов местного значения, которые составляют исключительное полномочие органов МСУ, и не могут приниматься для решения ТОС, как формой самоорганизации граждан по месту их жительства.
- Внести в Федеральный закон «О государственной регистрации юридических лиц» изменения, направленные на упрощение процедуры государственной регистрации органов ТОС в качестве юридических лиц.
- Предусмотреть дополнительные социальные гарантии лицам, активно участвующим в ТОС или общественном контроле, которые могут предоставляться органами МСУ за счет средств местных бюджетов.
- Определить, какие помимо благоустройства территории виды хозяйственной деятельности, направленной на удовлетворение социально-бытовых потребностей граждан, проживающих на территории ТОС, могут осуществляться органами ТОС.
- Предусмотреть право органа ТОС, внесшего на рассмотрение представительного органа муниципального образования проект муниципального правового акта, направить своего представителя для участия в заседании представительного органа, на котором будет рассматриваться данный проект.
- Закрепить возможность и порядок организации деятельности ТОС на основе проектного управления, предусматривающий создание вместо постоянно действующего органа ТОС временных проектных офисов / инициативных групп для реализации конкретных инициатив жителей.
- Урегулировать возможность взаимодействия и кооперации в целях реализации общих проектов между несколькими территориальными общественными самоуправлениями.
- Четко разграничить в Федеральном законе № 131-ФЗ и в жилищном законодательстве правовой статус территориального общественного самоуправления и товариществ собственников жилья, а также определить порядок взаимодействия этих форм самоорганизации граждан в случае создания их на одной территории.
- В Федеральном законе № 131-ФЗ отсутствуют указания на правовые основания деятельности сельских старост и единообразия регулирования основ статуса

старосты как формы участия населения в осуществлении МСУ. Это ставит вопрос о правомерности действующей региональной практики.

Полагаем, что институт старосты должен быть самостоятельным институтом МСУ как форма участия населения в осуществлении МСУ и решении вопросов местного значения. Следует законодательно закрепить, что староста назначается представительным органом поселения, городского округа, в состав которого входит данный сельский населенный пункт, по представлению схода граждан сельского населенного 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.

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.

Действующее законодательство предусматривает целый ряд организационно-правовых форм осуществления населением МСУ и участия населения в осуществлении МСУ. Вместе с тем, как показывает практика, активность жителей в муниципальной сфере пока остается на достаточно низком уровне. В частности, основная масса реализуемых на практике референдумов, публичных слушаний, самообложений граждан и т.д. проводятся по инициативе органов МСУ, а не граждан. В этой связи необходимо принять следующие меры для совершенствования правового регулирования участия граждан в местном самоуправлении:

- Разработать и принять пакет нормативных правовых актов, регулирующих порядок участия федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ и органов МСУ в программах поддержки местных инициатив, позволяющих объединять ресурсы разных уровней власти для адресной поддержки местных инициатив, идущих непосредственно от граждан.
- Уточнить и унифицировать нормы федерального законодательства, предусматривающие порядок проведения публичных/общественных слушаний (законодательство о местном самоуправлении, об общественном контроле,

Градостроительный кодекс и др.), а также закрепление механизма, позволяющего варьировать процедуру проведения публичных слушаний в зависимости от характера рассматриваемого на них вопроса.

- Внести изменения в Федеральный закон № 131-ФЗ, предусматривающие возможность проведения местного референдума, назначаемого в целях введения самообложения граждан, на части территории муниципального образования (например, на территориях отдельных населенных пунктов).
- Предусмотреть в федеральном законе право субъектов РФ своими законами определять порядок избрания и деятельности старост или иных лиц и структур (центров местной активности, центров по работе с населением и т.п.), обеспечивающих участие жителей отдельных населенных пунктов, не имеющих статуса муниципального образования, в осуществлении МСУ.