

О | К | М | О

Предложения по совершенствованию действующего законодательства в части правового регулирования местного самоуправления для Доклада Правительству о состоянии местного самоуправления



РАНХиГС
РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА
И ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ
ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Подготовлены Центром поддержки и сопровождения органов местного самоуправления ВШГУ РАНХиГС на основании материалов, предоставленных Общероссийским конгрессом муниципальных образований.

Общие положения

01

Наличие объективной связи между федеративным, региональным и муниципальным развитием обуславливает необходимость выстраивания государственной политики не только с учётом потребностей и особенностей субъектов РФ, но и с учётом характерной для них организации местного самоуправления. 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 местного самоуправления при разработке и принятии решений, связанных с развитием территорий, решением ряда других вопросов.

02

Успешное социально-экономическое развитие субъектов Российской Федерации и муниципальных образований невозможно без создания чётких 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).

03

Изменение законодательства о местном самоуправлении приводит к фактическому стиранию грани между местным самоуправлением и государственной властью, выхолащиванием сути местного самоуправления.

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 местного самоуправления, вопросами безопасности, правопорядка — органы государственной власти, хотя последние поправки в действующее законодательство достаточно наглядно показывают, что у органов местного самоуправления изымают полномочия в сфере здравоохранения, образования, но их обязывают, например, заниматься профилактикой терроризма, обеспечивать участковых жильём.

В особом мнении одного из судей Конституционного Суда РФ к Постановлению от 1 декабря 2015 года № 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 местного самоуправления 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 закреплён 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, закреплённых за разными уровнями власти.

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

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 ведёт к новым санкциям и образованию порочного замкнутого круга нерешаемых проблем. А это приводит к понижению престижа работы в органах местного самоуправления, сотрудники органов местного самоуправления в массовом порядке слагают свои полномочия.

Контрольные и судебные органы не могут и не должны подменять собой решения органов государственной власти, местного самоуправления по вопросам, отнесённым 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 местного самоуправления 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.

05

Одной из серьёзных проблем развития местного самоуправления является намечающееся в ряде субъектов РФ несоответствие между заявленными целями реформирования системы местного самоуправления и её некоторыми результатами.

06

Одной из важнейших задач реформирования системы местного самоуправления 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 закреплённые законодательством принципы муниципальной службы, такие, как стабильность, правовая и социальная защищённость 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 государственное пенсионное обеспечение за выслугу лет.

07

Предлагается установить мораторий на изменение норм Федерального закона от 6 октября 2013 года № 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 местного самоуправления слишком часто меняются и на местах не успевают организовать правопримене-

ние; интенсивность внесения изменений в Закон такова, что федеральный законодатель вынужден устанавливать охранительные сроки в течение которых уставы муниципальных образований должны быть приведены в соответствии с поправками. Это создаёт определённые 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, внесённые в текст Федерального закона № 131-ФЗ в 2014-2017 гг., не всегда имели должную проработку с точки зрения юридической техники. Это создало определённые проблемы с выявлением пределов полномочий органов государственной власти субъектов РФ по правовому регулированию организации местного самоуправления, привело к большому числу судебных дел, в том числе с участием Конституционного Суда РФ, Верховного Суда РФ.

Часть поправок, вносимых в Федеральный закон № 131-ФЗ на протяжении последних лет, носит сиюминутный характер и предназначена не столько для совершенствования системы местного самоуправления в целом, сколько для решения проблем конкретного региона.

08

Полноценное развитие системы местного самоуправления должно основываться на единой, цельной и внутренне непротиворечивой концепции местного самоуправления, разработка которой давно назрела.

Территориальная организация местного самоуправления

Судя по данным статистического бюллетеня Росстата¹ и мониторинга Минюста России, территориальная организация местного самоуправления в Российской Федерации не является статичной и на протяжении всех последних лет подвергалась изменениям. Можно выделить основные тренды в части территориальной организации местного самоуправления. Во-первых, устойчиво востребованной все последние годы является практика объединения поселений, в частности, по данным Минюста только в 2015 г. было зафиксировано 195 случаев таких преобразований. 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 своё развитие и в 2016 г.

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» (Федеральный закон № 62-ФЗ), который ввёл в правовое поле возможность ликвидации муниципального района в связи с приобретением данной территорией статуса городского округа.

В Федеральном законе № 62-ФЗ закреплена новая дефиниция понятия «городской округ», под которым предлагается понимать один или несколько объединённых общей территорией населённых пунктов, не являющихся муниципальными образованиями. Тем самым, федеральный законодатель ушёл от обозначения «городского округа» через публично-правовую категорию «городское поселение» и использовал термин из 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 «населённый пункт» на уровне федерального законодательства не определён, что создаст сложности единообразного правоприменения соответствующего термина. Во-вторых, использование термина «населённый пункт» предполагает возможность создания городского округа, состоящего исключительно из сельских населённых пунктов, что прямо противоречит семантическому значению определяемого термина. В-третьих, использование в определении понятия «городской округ» через термин «населённый пункт» приведёт к существенным проблемам в части применения земельного и градостроительного законодательства, из которого на протяжении последних 10 – 15 лет последовательно удалялся термин «поселение», ранее использовавшийся как синоним термину «населённый пункт». Наконец, использование в дефиниции «городской округ» термина «населённый пункт» актуализирует вопрос о соотношении территориальных основ местного самоуправления и административно-территориального устройства, который в настоящее время в разных субъектах Российской Федерации решается по-разному.

Таким образом, принятые изменения не столько способствовали совершенствованию правового регулирования территориальных основ местного самоуправления, сколько создали серьёзные проблемы для правоприменителей. Кроме того, с принятием Федерального закона № 62-ФЗ возникла потенциальная угроза подмены двухуровневой системы муниципальной организации, являющейся одной из базовых конструкций действующего Федерального закона № 131-ФЗ, одноуровневой системой, в основе которой будут лежать квазигородские округа, которые пока мало подходят для учёта всех особенностей осуществления местного самоуправления в разных регионах России. В этой связи представляется необходимым дальнейшее совершенствование правового регулирования территориальных основ местного самоуправления, направленное на учёт особенностей муниципальной

¹ Статистический бюллетень «Формирование местного самоуправления в Российской Федерации по состоянию на 1 января 2016 г.» [Электронный документ]. URL: http://www.gks.ru/free_doc/doc_2016/mes_upr2016.rar (дата обращения 24.09.2016).

организации в условиях разных типов территорий (городская территория, территории с высокой плотностью сельского населения, территории с низкой плотностью сельского населения, труднодоступные территории).

Для совершенствования территориальных основ местного самоуправления необходимо:

1. Принять федеральный закон, устанавливающий общие принципы административно-территориального устройства в Российской Федерации, 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 «населённый пункт», «город», «посёлок», «сельский населённый пункт» и др.
2. Учитывая, что субъекты Российской Федерации 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 Российской Федерации 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 местного самоуправления, 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 (один депутат к N-числу жителей), продолжительность времени личного приёма 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 учёта мнения населения при осуществлении любых форм изменения границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление.
5. Закрепить за субъектами Российской Федерации право введения одноуровневой, поселенческой модели организации местного самоуправления в малонаселённых 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 её результатов на официальных сайтах соответствующих муниципальных образований.
7. Закрепить в Градостроительном кодексе Российской Федерации 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.

Экономическая основа местного самоуправления

01

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 местного самоуправления, должен быть соразмерен объему фактически получаемых денежных средств.

02

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.

03

Достаточно серьёзным 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.

04

Одним из новых механизмов повышения доходов местных бюджетов являются средства самообложения граждан. Вместе с тем на практике из-за пробельности и коллизии 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, несовершенно-летних и др.), каков механизм исполнения данного решения. В целях ухода от перекладывания публично-правовых обязательств на граждан, целесообразно предусмотреть обязательное софинансирование за счёт 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 местного самоуправления.

05

Для укрепления экономической основы местного самоуправления 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 счёт 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;
- перераспределение полномочий органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения, осуществляемом в одностороннем порядке, не должно влечь автоматического изъятия муниципальной собственности, иных элементов экономической базы местного самоуправления; необходимо создать систему гарантий, основанную на решениях Конституционного Суда РФ; вместе с тем для исключения злоупотребления правом со стороны органов местного самоуправления 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 пре-

доставления муниципальным образованиям возможности оспаривания кадастровой оценки имущества, подлежащего налогообложению на основании положений глав 31 и 32 НК РФ, 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 определённого срока; установить административную ответственность за неисполнение данной обязанности;
- отменить (при необходимости, инкорпорируя основные позиции в текст ГК РФ) действующее до настоящего времени и активно применяемое на практике Постановление Верховного Совета РФ от 27 декабря 1991 года № 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 местного самоуправления к принятию имущества в муниципальную собственность независимо от его состояния, наличия технической доку-

06

- ментации и целевого назначения;
- внести изменения в статью 225 ГК РФ, направленные на расширение круга субъектов, уполномоченных обращаться с заявлением о постановке на учет бесхозяйного 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 местного самоуправления, 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);
 - предусмотреть механизм, согласно которому физические и юридические лица вправе осуществлять в пользу муниципальных образований добровольные пожертвования денежных средств и имущества для использования в целях решения вопросов местного значения, а также выполнять работы и оказывать услуги для муниципальных нужд на добровольной и безвозмездной основе;
 - разработать и закрепить в ГК РФ юридическую конструкцию «бренда территории» (отличную от конструкции товарного знака) как единого узнаваемого образа для продвижения продукции, услуг, произведённых 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 %.

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 местного самоуправления по организации водоснабжения и теплоснабжения из-за отсутствия зарегистрированного права собственности муниципальных образований на перечисленные в отраслевом законодательстве объекты.

07

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 местного самоуправления, активно занимающиеся вопросами развития территории, повышением её 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 её повышения, а также оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления по повышению инвестиционной привлекательности; следует установить мораторий на изъятие в одностороннем порядке полномочий органов местного самоуправления в случае повышения

Участие граждан в осуществлении местного самоуправления

инвестиционной привлекательности территории муниципального образования.

Действующее муниципальное, гражданское, корпоративное, градостроительное и земельное законодательство нуждается в определённой гармонизации в целях обеспечения устойчивого развития агломерированных 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 учётом точно внедряемых в законодательство моделей управления территориями с особым статусом, основанных на передаче полномочий органов государственной власти и органов местного самоуправления 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 Российской Федерации.

Президент Российской Федерации Владимир Путин в ежегодном послании Федеральному Собранию, оглашённом 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 посёлком или городом, в решении повседневных вопросов, которые на самом деле определяют качество жизни»*².

Одной из наиболее систематических форм участия граждан в осуществлении местного самоуправления является территориальное общественное самоуправление (далее — ТОС), которое, с одной стороны, содействует формированию и укреплению местных сообществ, как основы самоуправления, а, с другой стороны, создаёт 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:

1. 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 местного самоуправления.
2. Закрепить возможность оказания финансовой поддержки ТОС органами государственной вла-

² Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 12 декабря 2013 года [Электронный документ]. URL: <http://www.kremlin.ru/transcripts/19825> (дата обращения 10.04.2017).

- сти субъектов Российской Федерации, а также формы и порядок ее осуществления.
3. Определить перечень вопросов местного значения, которые составляют исключительное полномочие органов местного самоуправления, и не могут приниматься для решения ТОС, как формой самоорганизации граждан по месту их жительства.
 4. Внести в Федеральный закон «О государственной регистрации юридических лиц» изменения, направленные на упрощение процедуры государственной регистрации органов ТОС в качестве юридических лиц.
 5. Предусмотреть дополнительные социальные гарантии лицам, активно участвующим в ТОС или общественном контроле, которые могут предоставляться органами местного самоуправления за счёт средств местных бюджетов.
 6. Определить, какие помимо благоустройства территории виды хозяйственной деятельности, направленной на удовлетворение социально-бытовых потребностей граждан, проживающих на территории ТОС, могут осуществляться органами ТОС.
 7. 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.
 8. Закрепить возможность и порядок организации деятельности ТОС на основах проектного управления, предусматривающий создание вместо постоянно действующего органа ТОС временных проектных офисов/инициативных групп для реализации конкретных инициатив жителей.
 9. Урегулировать возможность взаимодействия и кооперации в целях реализации общих проектов между несколькими территориальными общественными самоуправлениями.
 10. Чётко 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.
- Действующее законодательство предусматривает целый ряд организационно-правовых форм осуществления населением местного самоуправления и участия населения в осуществлении местного самоуправления. Вместе с тем, как показывает практика, активность жителей в муниципальной сфере пока остаётся на достаточно низком уровне. В частности, основная масса реализуемых на практике референдумов, публичных слушаний, самообложений граждан и т.д. проводятся по инициативе органов местного самоуправления, а не граждан. В этой связи необходимо принять следующие меры для совершенствования правового регулирования участия граждан в местном самоуправлении:
1. Разработать и принять пакет нормативных правовых актов, регулирующих порядок участия федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в программах поддержки местных инициатив, позволяющих объединять ресурсы разных уровней власти для адресной поддержки местных инициатив, идущих непосредственно от граждан.
 2. Уточнить и унифицировать нормы федерального законодательства, предусматривающие порядок проведения публичных/общественных слушаний (законодательство о местном самоуправлении, об общественном контроле, Градостроительный кодекс РФ и др.), а также закрепление механизма, позволяющего варьировать процедуру проведения публичных слушаний в зависимости от характера рассматриваемого на

Кадровая обеспеченность местного самоуправления

них вопроса.

3. 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 населённых пунктов).
4. Предусмотреть в федеральном законе право субъектов Российской Федерации 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 населённых пунктов, не имеющих статуса муниципального образования, в осуществлении местного самоуправления.

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

Для улучшения ситуации с кадровым обеспечением органов местного самоуправления необходимо:

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

Что касается количественных показателей кадрового состава органов местного самоуправления, то на него значительное влияние оказывают установленные в субъектах РФ нормативы формирования расходов на содержание органов местного самоуправления 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 местного самоуправления. 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 области 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 влечёт 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 местного самоуправления 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 местного самоуправления 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 местного самоуправления должно предоставлять возможность создания индивидуальной образовательной тра-

ектории, 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 местного самоуправления, 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 счёт 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 *защищённости*³ должностных лиц органов местного самоуправления, муниципальных служащих. Представляется целесообразным рассмотреть

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 «защищённость» является более широким, предполагает выработку у человека определённого психологического состояния, уверенность в том, что «его обижать не будут». Защищённость — это уже психолого-правовая категория.

вопрос о:

- введении института уполномоченного по защите местного самоуправления (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 местного самоуправления и их должностных лиц;
- внесении изменений и дополнений в трудовое законодательство, предусматривающих определённые ограничения общего размера удержаний из заработной платы должностных лиц органов местного самоуправления, муниципальных служащих (у них должны оставаться гарантированные государством денежные средства, чтобы жить).

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

3. Изменение культуры взаимоотношений органов местного самоуправления и органов государственной власти, мотивации деятельности. Решение подавляющего количества проблем может быть найдено, если органы государственной власти и органы местного самоуправления перестанут рассматривать друг друга как находящиеся «по разные стороны баррикад» и будут совместно решать вопросы, но сохраняя свою

организационную обособленность и разный объём полномочий. Органы государственной власти должны уделять значительно большее внимание не наказанию представителей органов местного самоуправления, 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 Российской Федерации. В законодательстве последний принцип раскрывается через единство квалификационных требований, ограничений и обязательств, требований к подготовке и переподготовке кадров, учёту 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 Российской Федерации. Причём разрыв в заработной плате (окла-

дах) между лицом, занимающим высшую должность, и специалиста сельского поселения не должен превышать некоторое законодательно установленное значение (например, 20). Это позволит частично решить вопрос повышения зареботных плат хотя бы в границах субъектов РФ.

5. Повышение престижа муниципальной службы, работы в органах местного самоуправления должно стать федеральной государственной задачей. Назрела необходимость принятия государственной программы поддержки местного самоуправления, 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 местного самоуправления 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 местного самоуправления.

Предложения подготовлены Центром поддержки и сопровождения органов местного самоуправления ВШГУ РАНХиГС на основании материалов, предоставленных Общероссийским конгрессом муниципальных образований. В подготовке материалов принимали участие структурные подразделения РАН-ХиГС: Дальневосточный, Волгоградский, Нижегородский, Поволжский, Южно-Российский институт управления–филиалами РАНХиГС, Курганский, Владимирский, Вологодский, Карельский, Липецкий, Оренбургский, Пермский, Челябинский филиалы.
